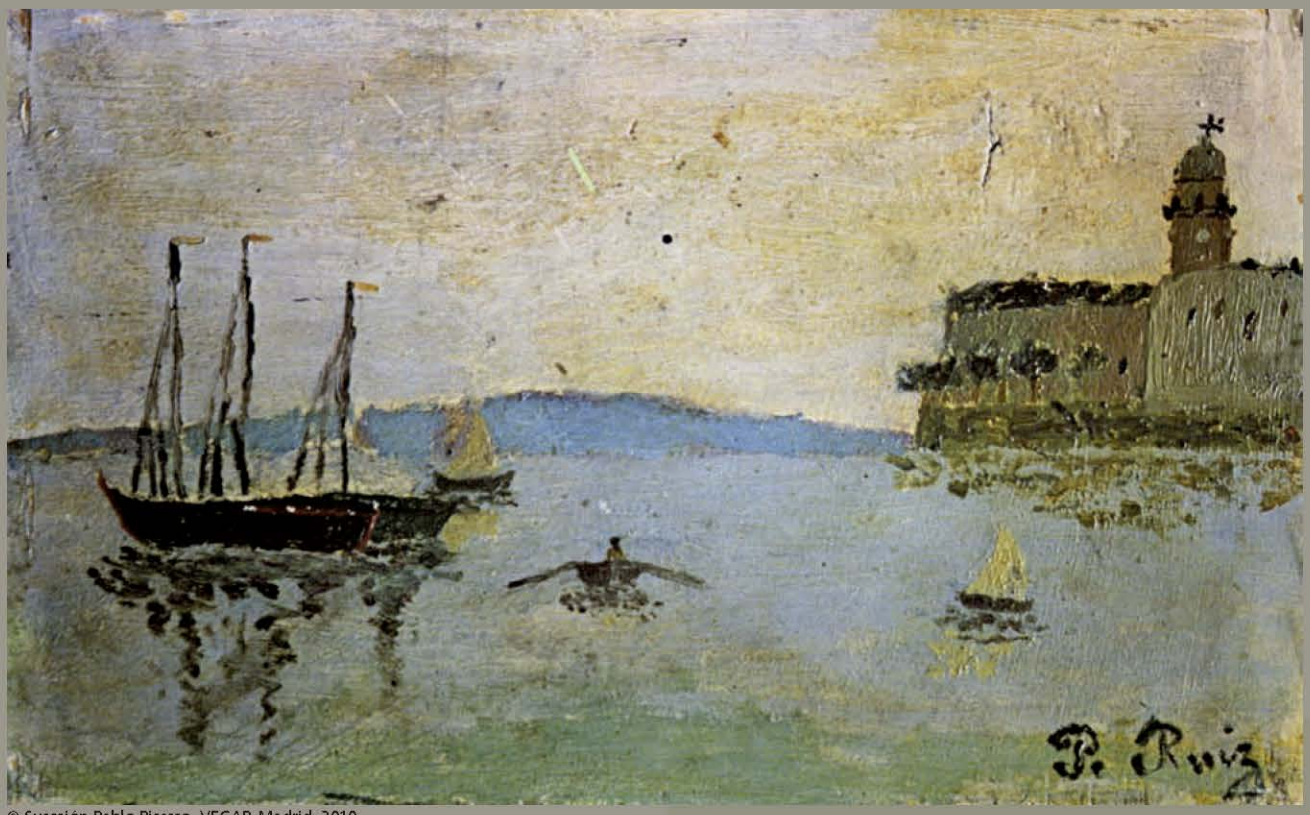
PAPELES
DE ECONOMÍA ESPAÑOLA



© Sucesión Pablo Picasso. VEGAP. Madrid, 2010

CLAVES ACTUALES DE LA FISCALIDAD DEL FUTURO

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

PAPELES
DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

125/126

2010

ISSN: 0210-9107

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

PATRONATO

Isidro Fainé Casas *(Presidente)*
José Antonio Olavarrieta Arcos *(Vicepresidente)*
José María Méndez Álvarez-Cedrón *(Secretario)*
Julio Fermoso García
Julio Fernández Gayoso
Roberto López Abad
Enric Mata Tarragó
Antonio Pulido Gutiérrez
Atilano Soto Rábanos

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

DIRECTOR

Victorio Valle Sánchez

COORDINADORES

José Antonio Antón Pérez
José Félix Sanz Sanz
Desiderio Romero Jordán

REDACTOR-JEFE

Fernando González Olivares

COORDINADORA DE PUBLICACIONES

M.ª Pilar López Isarría

PORTADA

Advantia, S.A.

Pablo Picasso
"Vista del Puerto de Málaga, 1888-1890"
© Sucesión Pablo Picasso. VEGAP. Madrid, 2010

EDITA

Fundación de las Cajas de Ahorros
Caballero de Gracia, 28. 28013 Madrid

REALIZACIÓN

Marín Álvarez Hnos. S.A.
Metalúrgicos, 14. P.I. Callfersa. 28942 Fuenlabrada. Madrid

Depósito legal:	M. 402-1980
ISSN:	0210-9107
Distribuye:	G&M.-Madrid
Precio del número 125/126:	17 €
Periodicidad:	Trimestral
Materia:	Economía de la imposición
Base de datos:	www.funcas.es

© Fundación de las Cajas de Ahorros. Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, *offset* o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 125/126, 2010. ISSN: 0210-9107
«Claves actuales de la fiscalidad del futuro»

SUMARIO

INTRODUCCIÓN EDITORIAL

Sistemas fiscales: ¿Hacia dónde vamos?

V

Sistemas fiscales en la OCDE: Evolución reciente, competencia y convergencia: 1 *Vito Tanzi*

■ Una visión panorámica de la fiscalidad en los países de la OCDE y en España: 18 *José M. Domínguez Martínez*

Sistemas fiscales e investigación fiscal: ¿Hay pruebas de convergencia?: 34 *Richard M. Bird*

■ La influencia de la Academia en las reformas tributarias: Una síntesis: 62 *Juan José Rubio Guerrero*

Imposición directa *versus* imposición indirecta: Tendencias, teoría e importancia económica: 77 *Jorge Martínez-Vázquez, Violeta Vulovic, Yongzheng Liu*

■ La importancia de la estructura fiscal: 112 *Jesús Ruiz-Huerta*

Imposición sobre la renta personal: ¿Renta, consumo o dual?: 116 *Robin Boadway*

■ La imposición sobre las personas físicas: ¿Qué gravar?, ésta es la cuestión: 140 *José M. Durán Cabré*

Los retos del impuesto de sociedades en un mundo globalizado: 147 *Emilio Albi*

■ Algunas matizaciones al funcionamiento del Impuesto Societario: 182 *José Félix Sanz Sanz*

Riqueza e imposición sobre la transmisión de riqueza: Una revisión: 188 *Helmuth Cremer, Pierre Pestieau*

■ El papel de la imposición personal sobre la riqueza en los sistemas fiscales actuales: 211 *Laura de Pablos Escobar*

El Impuesto sobre el Valor Añadido: ¿Hacia adelante y hacia arriba?: 223 *Jorge Martínez-Vázquez, Richard M. Bird*

■ Los problemas y retos del IVA comunitario: La experiencia española: 262 *Francisco Castellano*

La economía de los impuestos especiales:	270	*Sijbren Cnossen*
■ Impuestos Especiales: Entre la eficiencia (o humano) y la suficiencia (o divino):	285	*Alejandro Esteller-Moré*
Alcance y ámbito de la imposición ambiental:	291	*Agnar Sandmo*
■ El futuro de la imposición ambiental:	308	*Xavier Labandeira*
Financiación de las haciendas subcentrales:	312	*Roy Bahl*
■ La descentralización de impuestos en un sistema federal:	333	*Ignacio Zubiri*
La administración de los sistemas tributarios:	339	*John Hasseldine*
■ Reflexiones sobre la eficacia de la administración tributaria y la complejidad de los sistemas fiscales:	349	*Jorge Onrubia*
Regímenes políticos, instituciones y la naturaleza de los sistemas fiscales:	353	*Stanley L. Winer* *Lawrence W. Kenny* *Walter Hettich*
■ Unas notas sobre economía política de la imposición:	378	*Julio López Laborda*

INTRODUCCIÓN EDITORIAL

SISTEMAS FISCALES: ¿HACIA DÓNDE VAMOS?

En el estudio del funcionamiento de las economías, la fiscalidad siempre ha generado un gran interés. Sin duda, uno de los motivos para recibir tan amplia atención se encuentra en que todo ciudadano, sin excepción, debe afrontar, más tarde o más temprano, sus obligaciones tributarias. A este amplio interés suscitado por los temas tributarios debe añadirse el más técnico y analítico dispensado por gobernantes y economistas. Desde los trabajos de autores clásicos, como Adam Smith o David Ricardo, pasando por la publicación del Informe Carter, aparecido en 1966 en Canadá, o los *Principios de la imposición* de Neumark, publicado en 1970, hasta los informes detallados que emitieron a finales de los años setenta los profesores James Meade, para la realidad británica, y David Bradford, para la norteamericana, la fiscalidad y su impacto en la economía ha sido un tema de interés y estudio recurrente. Estos informes —*Meade* y *Bradford*— fueron el sustento intelectual de buena parte de las reformas llevadas a cabo a mediados de los años ochenta por Margaret Thatcher en Gran Bretaña y por Ronald Reagan en Estados Unidos; reformas que actuaron, a su vez, como espoleta para generalizar en el resto de economías desarrolladas los cambios impositivos que se produjeron en los tres últimos lustros del siglo pasado. Fue precisamente en 1987 cuando, imbuida por el interés suscitado por la cuestión impositiva, FUNCAS —por aquel entonces FIES— dedicó su número 30-31 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA al estudio de las *Opciones Fiscales de los 80*. En aquel entonces se acababan de cumplir los diez años desde que, tras la implantación de la democracia, entrase en vigor el proceso de reforma de la estructura fiscal que aún hoy predomina en España.

UN TEMA CON SOLERA

En la actualidad, el interés por la fiscalidad sigue vigente con igual fuerza y determinación. Este interés ha seguido dando origen a profundos estudios sobre la fiscalidad y su influencia en el funcionamiento de la Economía y en el comportamiento de los agentes económicos. Así, en noviembre de 2005, se publicó el estudio *Simple, Fair and Pro-Growth: Proposals to Fix America´s Tax System*, que fue un encargo del entonces presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, a un panel de asesores creado al efecto con el objetivo de cosechar propuestas encaminadas, como el propio nombre del informe sugiere, a hacer el sistema fiscal norteamericano más simple, más justo y más comprometido con el crecimiento económico. En este sentido, otro trabajo de mucha mayor enjundia y profundidad que el que acabamos de mencionar es el que ha publicado recientemente el Instituto de Estudios Fiscales británico. Efectivamente, después de los más de treinta años transcurridos desde que el Instituto de Estudios Fiscales londinense publicase *The Structure and Reform of Direct Taxation*, verdadero nombre del informe dirigido por el premio Nobel profesor James Meade, la misma institución ha liderado otro extenso estudio dedicado al análisis de los problemas y peculiaridades del sistema fiscal actual: *Dimensions of Tax Design*, dirigido en esta ocasión por otro premio Nobel, Sir James Mirrlees (*). Así como el trabajo de Meade concentró su atención sobre la imposición directa británica del momento, el trabajo que ha dirigido Sir James Mirrlees examina el sistema impositivo desde una perspectiva más amplia, tanto por los temas tratados como por el ámbito territorial analizado. En concreto, la investigación capitaneada por Sir James Mirrlees no sólo analiza pormenorizadamente los impuestos directos, sino que también explora la imposición indirecta, los impuestos medioambientales, el gravamen de la riqueza y su transmisión, los aspectos administrativos y de cumplimiento asociados al pago de impuestos y, por supuesto, la economía política de la política fiscal. Todo ello, desde el rigor académico y el conocimiento de la experiencia profesional de sus autores.

UNA LARGA GESTACIÓN

En buena medida, esta interesante obra y sus trabajos preparatorios, que se vertieron con anticipación a su publicación final en la página web del Instituto de Estudios Fiscales de Londres, fueron la semilla que despertó la curiosidad y el interés de quienes, desde FUNCAS, centran su atención sobre los temas fiscales y presupuestarios, decidiendo que se alentara, una vez más, un estudio español en el que se dieran respuestas a los múltiples interrogantes existentes sobre cómo debía ser el sistema fiscal ideal para afrontar el siglo XXI. Para ello, se pensó que un procedimiento adecuado para tener un balance de las principales ideas imperantes en la actualidad en materia fiscal sería reunir a los más destacados expertos para que emitieran sus fundadas opiniones y fueran sometidas éstas a debate en el adecuado ambiente de reflexión serena y rigurosa.

No era tarea fácil conseguir la participación de primeras figuras mundiales en una reunión de esta naturaleza. Afortunadamente, la generosidad de UNICAJA, que acogió el proyecto dentro del conjunto de actividades desarrolladas con motivo del 125 aniversario de su fundación, permitió iniciar la compleja organización de los actos en que había de concretarse la conferencia. Han sido muchas las personas de FUNCAS y UNICAJA que pusieron su mejor empeño en estas tareas.

Los profesores Medel (por Unicaja) y Valle (por FUNCAS) asumieron la responsabilidad del proyecto. Los profesores Albi (U.C.M) y Martínez-Vázquez (Universidad Estatal de Georgia, en Atlanta) recibieron el encargo, fielmente cumplido, de diseñar el esquema del curso y contactar con los potenciales intervinientes.

Existe una amplia deuda de gratitud con el profesor José M. Domínguez Martínez (Universidad de Málaga y Unicaja), que dispuso y gestionó admirablemente los recursos necesarios para el encuentro.

Los profesores José A. Antón, José Félix Sanz y Desiderio Romero, por parte de FUNCAS; Rafael López del Paso y Sergio Corral, por parte de Unicaja, y Reyes Navarro y Francisco Paniagua de la UNED cubrieron la multitud de facetas que la organización de un acto de esta naturaleza comporta y han sido parte decisiva a la hora de traspasar las ponencias y comentarios al texto del volumen de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA que el lector tiene en sus manos.

Por último, el coloquio fue ordenado por quienes presidieron las distintas sesiones de trabajo. Los profesores José Ramón Álvarez Rendueles, Manuel Lagares Calvo, Alejandro Pedrós Abelló (†) y José Manuel González-Páramo, y el conseller de Economía de la Generalitat de Cataluña, Antoni Castells, honraron el simposio con su participación y su activa intervención en los coloquios. Los actos fueron clausurados por Carlos Ocaña, Secretario de Estado de Hacienda.

De este modo se desarrolló el importante encuentro internacional sobre fiscalidad que, bajo el título *Tax Systems: Whence and Whither (Recent Evolution, Current Problems and Future Challeges*)", se celebró en Málaga los días 9,10 y 11 de septiembre de 2009.

El contenido de este número doble de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA incorpora la importante documentación resultado de tres días de trabajo que son el reflejo de muchas horas de reflexión sobre la fiscalidad de un conjunto de expertos que cabe calificar de la máxima categoría internacional.

TENDENCIAS GLOBALES

En el primer conjunto de artículos de este número se analizan las tendencias en reforma fiscal observadas a lo largo y ancho del planeta, tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, durante las últimas décadas. El primer artículo es el de **Vito Tanzi**, presidente honorario del Instituto Internacional de Hacienda Pública, que estudia en su trabajo la evolución experimentada por los sistemas fiscales de los países de la OCDE desde los años sesenta hasta la actualidad. El trabajo se concentra en el análisis de tres cuestiones esenciales: 1) las diferencias observadas en el peso relativo de las distintas figuras impositivas; 2) el proceso de convergencia gradual de dichas estructuras impositivas, y 3) el creciente grado de complejidad tributaria. Tanzi comienza su artículo centrando la atención en las cifras de presión fiscal, resaltando que el nivel medio agregado más alto de las últimas cuatro décadas se alcanzó a finales de los años noventa, cuando la ratio se situó en el 36,1 por 100. Las reformas económicas destinadas a reducir el papel del Estado han ido minorando esos altos niveles de presión fiscal en la mayoría de países. Esa tendencia, señala Tanzi, ha estado acompañada desde los años setenta por cambios en el *mix* fiscal, al reducirse el peso del IRPF, así como de los impuestos especiales y de la propiedad, al tiempo que se ha producido un fuerte aumento de las cotizaciones a la Seguridad Social y de los impuestos generales sobre el consumo. A juicio de Tanzi, esta tendencia tuvo como palanca la reforma fiscal norteamericana de 1986, que apostó de forma decidida por la rebaja en los tipos marginales máximos del IRPF, la reducción del tipo estatutario del Impuesto de Sociedades y la eliminación de incentivos fiscales en tales figuras tributarias. Este tipo de cambios se extendió en los años y décadas siguientes al resto del mundo, dentro de un proceso de convergencia tanto en lo que respecta a niveles de presión fiscal como a la composición de las estructuras fiscales. Para concluir, Tanzi argumenta que uno de los aspectos más negativos de este proceso de cambios es el creciente incremento de la complejidad de los sistemas tributarios. Cita como ejemplo a Estados Unidos, donde el código tributario tenía 400 páginas en 1913 y más de 66.000 en 2006. En opinión de Tanzi, este fenómeno se debe, en buena medida, a las dificultades, esencialmente de tipo técnico, para definir con precisión las bases imponibles de los impuestos, aunque tampoco deben pasarse por alto las barreras encontradas por los gobiernos para abordar la simplificación de los sistemas tributarios.

El comentario de **José M. Domínguez**, de la Universidad de Málaga, ofrece detalles adicionales de las citadas tendencias de reforma fiscal. Su artículo puede dividirse en tres grandes bloques. En el primero de ellos, se presenta una revisión de la evolución de los sistemas impositivos de los países de la OCDE, prestando una especial atención tanto a los aspectos metodológicos como a los condicionantes de la estructura y el nivel de presión fiscal. En el segundo bloque, se repasan

las cuestiones relativas al diseño de las principales figuras impositivas, como por ejemplo las dificultades para implementar los impuestos, los efectos económicos que generan o los problemas para su coordinación internacional. En la última parte del trabajo, se describe la evolución experimentada por la presión fiscal en España desde los años sesenta. El comentario concluye planteando un conjunto de preguntas abiertas sobre el horizonte futuro de la fiscalidad.

Siguiendo con esta línea argumental, el profesor **Richard M. Bird**, de la Universidad de Toronto, dedica su artículo a analizar específicamente las tendencias de reforma fiscal en los países en vías de desarrollo. En el texto se resalta que el nivel y ritmo de crecimiento de la presión fiscal ha sido sustancialmente mayor en los países desarrollados que en los países en vías de desarrollo. Prueba de ello es que en 1970 las ratios de presión fiscal para esos dos grupos de países eran respectivamente del 30,1 por 100 y del 16,2 por 100. Y tres décadas después las ratios habían pasado a ser del 33,4 por 100 y del 17,0 por 100. En este contexto, en el trabajo se discuten las causas por las que los países en vías de desarrollo utilizan con mucha más intensidad los impuestos que gravan el consumo y los aranceles que los países desarrollados, en tanto que estos últimos hacen un mayor uso de los impuestos sobre la renta. Bird analiza los factores que afectan conjuntamente a estas diferencias: estructura económica, historia, capacidad administrativa e instituciones políticas de cada país. El profesor Bird concluye su trabajo señalando que las teorías persuasivas de los economistas y la evidencia empírica encontrada han tenido muy poca relevancia en los cambios fiscales adoptados, al contrario del papel desempeñado por el juego político a corto plazo.

Como complemento al trabajo de Bird, **Juan José Rubio Guerrero**, de la Universidad de Castilla-La Mancha, analiza en su comentario la evolución del sistema fiscal español y su grado de adecuación a esas tendencias de reformas fiscales. Esta revisión se utiliza como soporte para ofrecer un conjunto de recomendaciones de política tributaria para el caso español, entre las que se encuentran la creación de un entorno atractivo a la inversión internacional, la mejora de los incentivos a la participación en el mercado de trabajo —reduciendo la brecha fiscal entre el salario neto y el coste salarial total— la mejora del tratamiento de la familia, la incorporación de la fiscalidad ambiental y la mejora de los medios al servicio de la Administración tributaria.

Para completar esta primera ronda de trabajos, que describen la evolución y la estructura de los cuadros tributarios, **Jorge Martínez-Vázquez, Violeta Vulovic** y **Yongzheng Liu**, todos ellos de la Georgia State University, analizan la relación entre impuestos directos e indirectos para un total de 116 países desarrollados y en vías de desarrollo du-

rante el período 1972 a 2005. Esta investigación añade evidencia al viejo debate existente sobre el tamaño óptimo de la ratio impuestos directos/indirectos, en la medida en que ambas formas de tributación afectan de forma diferente a los objetivos de eficiencia y equidad; y, consecuentemente, de manera directa, a los efectos sobre el crecimiento económico, así como al papel de los impuestos como estabilizadores automáticos. Los datos recogidos y discutidos en el artículo reflejan que la citada ratio ha crecido en los países desarrollados desde un valor de 1,5 a principios de los setenta a situarse ligeramente por encima de 2 desde el año 2000. En los países en desarrollo, sin embargo, la ratio se situó en la banda del 0,6 a 0,8 desde principios de los años setenta. El análisis econométrico de tales datos refleja que un incremento de 10 puntos en la ratio impuestos directos/indirectos reduciría, en media, el crecimiento y la entrada de inversión extrajera en un 0,39 y un 0,57 por 100, respectivamente. Paralelamente, se reduciría la volatilidad económica en un 0,15 por 100 y la desigualdad de la renta disminuiría en un 1 por 100 aproximadamente. Los autores concluyen su artículo señalando que los resultados obtenidos son consistentes con la sabiduría convencional, según la cual los sistemas impositivos tienen un reducido impacto sobre la desigualdad de la renta.

En su comentario, **Jesús Ruiz-Huerta**, de la Universidad Rey Juan Carlos, resalta la relevancia de los resultados del estudio anterior, aunque destacando que el proceso causal entre la ratio impuestos directos/indirectos y el crecimiento podría no resultar del todo claro. Como alternativa, señala la posibilidad de analizar el efecto que algunos impuestos, como los de consumo, tendrían sobre dicho crecimiento. Asimismo, Ruiz-Huerta señala que los resultados invitan a reflexionar sobre el papel del federalismo fiscal en estas cuestiones, especialmente en países como España o los países nórdicos, donde se ha alcanzado un notable grado de autonomía. Ruiz-Huerta concluye su artículo señalando que sería deseable abordar un trabajo de esta naturaleza, en el cual se analizase el impacto de los ingresos y de los gastos públicos en la capacidad redistributiva del sector público de los países en vías de desarrollo.

EL CUADRO BÁSICO DEL SISTEMA IMPOSITIVO

El segundo núcleo de este número está formado por seis artículos, y sus correspondientes comentarios, que someten a estudio los impuestos que gravan la renta personal, la renta societaria, la riqueza, el consumo, los impuestos especiales y la imposición ambiental. En ellos se pasa revista a una amplia variedad de cuestiones, entre las que se encuentran la importancia recaudatoria de tales tributos, el diseño de bases alternativas, sus efectos económicos sobre equidad y eficiencia o los problemas de coordinación internacional. El primer trabajo es el del profesor **Robin Boadway**, de la Queen University en Canadá, que ofrece una revisión detallada de los diferentes elementos que componen la estructura del Impuesto sobre la Renta. El trabajo del profesor Boad-

way se puede dividir en cuatro partes. La primera de ellas ofrece nuevos elementos de discusión al viejo debate existente acerca de cuál es la base imponible más adecuada para el impuesto. En este sentido, a lo largo del texto se analizan las ventajas e inconvenientes de la renta extensiva de Schanz, Haig y Simmons frente a la base consumo. Se pasa revista al impacto que la escala impositiva tiene sobre la progresividad efectiva del impuesto. Sobre este aspecto Boadway señala que la progresividad del Impuesto sobre la Renta es una cuestión multidimensional, al depender no sólo de la escala, en la que se ha centrado la mayoría de la literatura disponible, sino también de la composición de la base imponible. En la tercera parte del artículo se discute una amplia variedad de cuestiones como la relación entre IRPF e Impuesto de Sociedades, el papel de las haciendas subcentrales, el tratamiento de las pensiones y del capital humano y el tratamiento de los hijos. El profesor Boadway dedica la última parte de su trabajo a analizar las ventajas e inconvenientes de un Impuesto sobre la Renta dual en el que las rentas del trabajo y del capital se graven a tipos distintos. Sobre esta cuestión, se señala que las grandes ventajas de los impuestos duales es la posibilidad de establecer tipos bajos sobre un factor de alta movilidad como es el capital. Boadway concluye su artículo admitiendo que esta estructura cedular, junto a la flexibilidad y la sencillez administrativa, convierten al impuesto dual en el candidato más sólido para la imposición sobre la renta personal.

En el comentario de **José M. Durán**, de la Universidad de Barcelona, se ofrece una revisión de los elementos esenciales para diseñar un Impuesto sobre la Renta Personal prestando especial atención a las bases imponibles aplicables. En el artículo se ofrece una discusión sobre los pasos que deben darse para que el Impuesto sobre la Renta existente en España se transforme en un impuesto genuinamente dual —como, por ejemplo, modificar el modo de tributación de los rendimientos de las actividades económicas. El artículo concluye señalando que un Impuesto sobre la Renta cuasi-dual, lo que Durán identifica como el ser y no estar de la imposición dual, ofrece numerosas oportunidades de planificación fiscal a las rentas del capital.

El profesor **Emilio Albi**, de la Universidad Complutense de Madrid, analiza el papel de la imposición societaria en un contexto de globalización económica. En la primera parte del trabajo, se discuten diferentes alternativas al Impuesto de Sociedades tradicional, en el que se someten a gravamen los rendimientos de los recursos propios. A juicio del profesor Albi, estas alternativas pueden clasificarse en dos grupos: las que aplican el impuesto sólo sobre las rentas económicas, como el impuesto sobre el *cash-flow*, y aquellas otras que gravan todos los rendimientos del capital, con independencia de la fuente de financiación. En el texto se pone de relieve que la aplicación práctica

de estas experiencias ha sido, hasta la fecha, escasa. En la segunda parte, se analiza la creciente competencia fiscal y se ofrecen posibles explicaciones a lo que se ha dado en llamar la paradoja tipo-recaudación: la relación entre aumento en la recaudación del impuesto y rebaja de tipos de gravamen. Seguidamente, el profesor Albi analiza el problema de la doble imposición, el tratamiento fiscal de las PYME y el estado de la cuestión en la coordinación internacional del impuesto. El trabajo finaliza ofreciendo una discusión sobre los principales retos a los que se enfrentará el impuesto en economías abiertas en los próximos años: tratamiento de fondos propios y ajenos, la relación entre el Impuesto sobre la Renta Personal y el de Sociedades, los efectos sobre la localización empresarial o la coordinación internacional.

José Félix Sanz Sanz, de la Universidad Complutense de Madrid y de FUNCAS, realiza tres comentarios al artículo del profesor Albi. En primer lugar, cuestiona la existencia de la citada paradoja tipo-recaudación. Utilizando la metodología de los tipos marginales efectivos de King-Fullerton, Sanz argumenta que una caída del tipo nominal no es incompatible con un mantenimiento, e incluso una elevación, de la recaudación, puesto que ésta depende no sólo del tipo estatutario, sino también de otros elementos del impuesto. Haciendo uso de esta misma metodología, en la segunda parte del comentario, Sanz discute acerca de la neutralidad del Impuesto de Sociedades, argumentando que no puede conseguirse sin evaluar el impacto del Impuesto sobre la Renta Personal que recae sobre los financiadores de los proyectos de inversión empresarial. En la tercera parte, se someten a crítica algunas propuestas de reforma, como la adopción de un impuesto sobre los flujos de caja. El artículo concluye planteando algunos interrogantes, como el modo en que deberían ser tratadas en el futuro las bases imponibles negativas o la posible aplicación de una deducción sobre los fondos propios.

Helmuth Cremer y **Pierre Pestieau**, de la Tolouse School of Economics y de la University of Liège respectivamente, analizan desde un punto de vista teórico las cuestiones de eficiencia y equidad implícitas en los impuestos que gravan tanto la posesión de riqueza como su transmisión. Los autores resaltan que estos impuestos resultan especialmente impopulares y controvertidos por los efectos desincentivo que generan sobre el ahorro y la inversión de las familias. Como consecuencia, cada vez es menor el número de países que cuentan con este tipo de impuestos en sus sistemas tributarios. Por un lado, explican los autores, la mayoría de países de la Unión Europea no tiene un impuesto anual sobre el patrimonio neto (recientemente ha sido eliminado en Luxemburgo, Grecia, Finlandia, Suecia y España). Esta situación, señalan Cremer y Pestieau, es coherente con la teoría que sostiene la redundancia de estos impuestos con los que gravan el capital. Por otro, la existencia de un impuesto que grave la transmisión de riqueza de-

penderá de los motivos que subyacen a la decisión de legar. Para analizar estas cuestiones, en el artículo se pasa revista en primer lugar a los diferentes motivos que justifican la acumulación de capital por las familias (preferencia por la riqueza, altruismo, legado paternalista, etc.). Seguidamente, los autores discuten la amplia literatura teórica disponible sobre imposición de la riqueza teniendo en cuenta los distintos motivos para ahorrar. Los autores concluyen su trabajo señalando que, aparte de las cuestiones de eficiencia y equidad, hay dos razones no normativas que se utilizan habitualmente para justificar el abandono de cualquier forma de imposición sobre la riqueza: evasión y elusión fiscal, y competencia fiscal.

Tomando como referencia la discusión teórica de Cremer y Piesteau, **Laura de Pablos**, de la Universidad Complutense de Madrid, describe el estado actual de la imposición sobre la riqueza en España. En su artículo explica las claves de la reciente eliminación del Impuesto sobre el Patrimonio Neto de nuestro cuadro tributario: el papel recaudatorio del impuesto, su complejidad y el rechazo general de la sociedad. Como alternativa a la eliminación del impuesto, la profesora de Pablos discute posibles alternativas futuras a este tributo ya derogado, como por ejemplo la aplicación de un impuesto a las grandes fortunas similar al existente en Francia. Asimismo, somete a revisión el Impuesto de Sucesiones vigente en España, centrando su atención en su diseño en términos de equidad horizontal y en la elevada disparidad de normativas autonómicas.

Jorge Martínez-Vázquez y **Richard M. Bird**, de la Georgia State University y de la Universidad de Toronto respectivamente, ofrecen en su trabajo una detallada revisión de los argumentos a favor y en contra de la utilización del Impuesto sobre el valor Añadido (IVA) como pilar básico de los cuadros tributarios. Los autores afirman en su artículo que, dada la necesidad que tienen los países de contar con un impuesto general sobre el consumo, el IVA se postula como el mejor candidato. A fin de cuentas, señalan, el IVA se ha extendido prácticamente a todas partes del mundo, aunque con alguna notable excepción como Estados Unidos; de hecho, en 2008 había sido introducido en 136 países. En este sentido, en el texto se discuten los argumentos que justifican esta idea, tales como su menor impacto sobre el crecimiento económico, las posibilidades de ser utilizado por las haciendas sub-centrales y las ventajas de ser administrado más fácilmente que otros impuestos generales sobre el consumo. También se discute el papel que el fraude fiscal, los tipos reducidos de IVA o los regímenes simplificados tienen en la eficiencia recaudatoria del impuesto. El trabajo ofrece además nueva evidencia sobre el impacto que la introducción del IVA ha tenido sobre la recaudación. En este sentido, los resultados muestran que los países que cuentan con un IVA en su cuadro tributario tienen

una ratio de ingresos totales sobre PIB mayor que la de los países que no tienen IVA (doce puntos porcentuales de diferencia).

Francisco Castellano, de la Universidad Nacional de Educación a Distancia y de la Confederación Española de Cajas de Ahorros, ofrece una revisión de los problemas y retos del IVA comunitario. De modo específico, en el artículo se analizan los problemas de la aplicación del IVA en el sistema financiero, así como los derivados de la prestación de servicios de asistencia social por instituciones como las fundaciones. En lo que respecta al sistema financiero, el autor ofrece una detallada discusión de los problemas existentes para delimitar correctamente las operaciones financieras y la aplicación de exenciones en dicho sector. En cuanto a la aplicación del IVA a las fundaciones, Castellano ofrece un repaso a los problemas que está habiendo a este respecto, resaltando las cuestiones relativas a la transposición de la normativa comunitaria a las leyes españolas.

En el artículo de **Sijbren Cnossen**, del CBP Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, se ofrece un análisis detallado de los efectos económicos que llevan aparejados los impuestos que gravan consumos específicos como carburantes, tabaco o bebidas alcohólicas. Como punto de partida, Cnossen comienza su artículo recordando el conocido resultado de Atkinson y Stiglitz de 1976, según el cual los impuestos especiales están plenamente justificados siempre que el Impuesto sobre la Renta sea no óptimo. En este caso, los impuestos especiales, o accisas, son fuentes de ingresos relativamente eficientes que permiten introducir costes a los consumidores por las externalidades negativas que generan al utilizar gasolina como carburante o consumir alcohol. El trabajo de Cnossen tiene dos partes claramente diferenciadas. En la primera de ellas, se ofrece una discusión detallada sobre cuáles deberían ser los tipos impositivos óptimos para gravar el consumo de determinados bienes y sus implicaciones en términos de progresividad impositiva. En la segunda parte, se analizan los diferentes instrumentos de la imposición especial, prestando atención a las diferencias que mantiene con impuestos generales sobre el consumo como el Impuesto sobre el Valor Añadido.

Alejandro Esteller-Moré, de la Universidad de Barcelona, analiza en su comentario la estructura de los impuestos específicos en España. El autor señala que la utilización de estos impuestos se remonta en España a más allá de la Edad Media. Asimismo, se destaca que el peso relativo de estos impuestos es similar al existente en el resto de países europeos. Por último, Esteller discute en el texto las implicaciones de diseño tributario que se derivan de la existencia de una sensibilidad en el consumo de tabaco e hidrocarburos respecto a la variación en los tipos de gravamen, mayor que la correspondiente al consumo de alcohol.

Impuestos y medio ambiente

El profesor **Agnar Sandmo**, de la Norwegian School of Economics and Business Administration, presenta en su artículo una revisión del papel que los impuestos ambientales tienen en la corrección de externalidades negativas. Señala Sandmo que el peso de estos impuestos en el cuadro tributario es muy reducido ya que representan, en media, una proporción del PIB inferior al 2 por 100 en los países desarrollados. Uno de los argumentos fundamentales para justificar este tipo de impuestos es el conocido como "doble dividendo", según el cual estos tributos permiten obtener ingresos al tiempo que reducen las externalidades negativas generadas por el consumo de ciertos bienes nocivos para la salud. Es el doble dividendo el que justifica las llamadas reformas fiscales verdes, que promueven el aumento de impuestos ambientales y, paralelamente, la reducción de impuestos generadores de ineficiencias como el IRPF o el IVA. El profesor Sandmo se muestra escéptico sobre la existencia del doble dividendo, señalando que depende tanto del estado inicial del sistema impositivo como de la estructura de la demanda, especialmente en lo que se refiere a los efectos de precios cruzados entre los mercados de bienes limpios y bienes sucios; por ejemplo, la elasticidad precio-cruzada del transporte público y privado. Sandmo concluye que un obstáculo muy importante para reducir el problema del calentamiento global es la dificultad para establecer instrumentos, bien sean impuestos o regulación, en un contexto donde los beneficios generados son de ámbito global, mientras que los costes son fundamentalmente locales.

El comentario de **Xavier Labandeira**, de la Universidad de Vigo, se divide en dos partes. La primera se dedica a discutir algunas de las cuestiones abordadas en el anterior trabajo. Concretamente, resalta, entre otras cuestiones, la necesidad de incluir en el análisis de los problemas ambientales las restricciones para gravar con tipos óptimos las actividades generadoras de externalidades, las dificultades para medir las elasticidades precio de los consumidores finales y la necesidad de obtener una mayor evidencia sobre la existencia del doble dividendo, así como de los efectos distributivos de la imposición ambiental. La segunda parte del trabajo la dedica a ofrecer algunas reflexiones acerca de la utilización de impuestos ambientales por gobiernos subcentrales, y la relación con otros mecanismos de corrección, como la regulación o la posible introducción de nuevos impuestos ambientales que graven, por ejemplo, el uso de los vehículos en lugar de la matriculación o su propiedad.

LAS HACIENDAS SUBCENTRALES A EXAMEN

En el tercer grupo de colaboraciones de este número, **Roy Bahl**, de la Georgia State University, discute los argumentos a favor de que las haciendas subcentrales asuman competencias de gasto, así como sobre los impuestos que deberían utilizarse para su financiación. Las estadísticas reflejan que los impuestos de los gobiernos subcentrales representan, en media, en la OCDE aproximadamente el 8 por 100 del PIB

y la cuarta parte de la recaudación total de impuestos. Sin embargo, al margen del dato agregado, Bahl muestra en su artículo que existen grandes diferencias entre países. Concretamente, algunos países, como Alemania, Dinamarca o Canadá, han ido muy lejos en cuanto a descentralización de impuestos, mientras que en otros, como Irlanda, los impuestos de los gobiernos subcentrales solo suponen el 2 por 100. En su exposición, Bahl explica con detalle las razones que justifican que el Impuesto sobre la Renta Personal, los impuestos sobre el consumo o los que gravan la propiedad inmobiliaria hayan sido, en mayor o menor medida, descentralizados en los países desarrollados. Para concluir, el profesor Bahl señala que la tendencia hacia la descentralización de los impuestos en los países desarrollados mostrada en décadas anteriores parece haberse estancado. Asimismo, se señala que los gobiernos subcentrales de los países en desarrollo o en transición siguen mostrando una fuerte dependencia de las transferencias de los gobiernos centrales.

Ignacio Zubiri, de la Universidad del País Vasco, ofrece en su comentario una visión de la descentralización de impuestos que, en esencia, resulta muy acorde con los argumentos desarrollados por Bahl. El artículo comienza haciendo un repaso a las condiciones que deben darse para que los gobiernos subcentrales consigan niveles eficientes y equitativos de provisión de bienes y servicios. Seguidamente, el profesor Zubiri discute los impuestos que pueden descentralizarse, señalando que cualquier impuesto, excepto el Impuesto de Sociedades, es susceptible de ser asignado a los gobiernos subcentrales. Finalmente, Zubiri discute las ventajas e inconvenientes de la descentralización de la Administración tributaria.

GESTIÓN TRIBUTARIA

En la cuarta parte de este sumario, **John Hasseldine**, de la Universidad de Nottingham, repasa la literatura reciente sobre gestión de la Administración fiscal y buenas prácticas tributarias. En cuanto a la gestión y administración fiscal, Hasseldine analiza en primer lugar las diferentes tareas de gestión tributaria: planificación de estrategias, supervisión y evaluación, coordinación, gestión de personal, relaciones externas y anticorrupción. Seguidamente, se presta atención a las tareas operativas, en especial en lo que respecta al cumplimiento tributario. En segundo lugar, se revisa la experiencia internacional sobre buenas prácticas tributarias, dedicando una buena parte del texto a resaltar los esfuerzos realizados por organizaciones como la OCDE para impulsar el contacto entre administraciones tributarias para intercambiar experiencias. En este sentido, Hasseldine concluye que, a pesar de que hay una importante escasez de literatura académica sobre buenas prácticas, se esperan avances como consecuencia de una mejora de la cultura de intercambio del conocimiento entre agencias tributarias.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 125/126, 2010. ISSN: 0210-9107. «CLAVES ACTUALES DE LA FISCALIDAD DEL FUTURO»

Jorge Onrubia, de la Universidad Complutense de Madrid, reflexiona en su comentario sobre la complejidad de los sistemas fiscales y el consiguiente grado de eficacia de la Administración tributaria. En el artículo, se señala que dicha complejidad viene determinada por la casuística de tratamientos diferenciados que incorporan los códigos tributarios, que a su vez son potenciales generadores de estrategias de planificación fiscal. En cuanto a la eficacia en el cumplimiento tributario, este comentario ofrece algunas alternativas distintas al mero aumento de multas y sanciones orientado hacia aproximaciones conductuales dentro de la denominada *tax morale*. Onrubia concluye resaltando que en países como España, donde las haciendas subcentrales tienen competencias en administración tributaria, se complica enormemente el diseño de una organización eficiente.

LOS CONDICIONANTES INSTITUCIONALES DE LA IMPOSICIÓN

Para concluir, en el último bloque de este número, **Stanley L. Winer**, **Lawrence W. Kenny** y **Walter Hettich**, de las universidades de Carleton, Florida y California respectivamente, efectúan una revisión del papel que las instituciones juegan en el diseño de los sistemas fiscales. Como también fue discutido en algunos artículos precedentes, los sistemas tributarios presentan una amplia variedad de estructuras y formas, pese a que desde finales de los ochenta se observa una creciente convergencia en la composición de los cuadros tributarios. En su artículo, Winer, Kenny y Hettich ofrecen pruebas de que el grado de democracia de los países tiene un efecto directo sobre la estructura fiscal. Por tanto, la estructura impositiva en los sistemas políticos competitivos es consecuencia tanto del equilibrio económico como del político. En este sentido, los datos reflejan que en las democracias avanzadas los ingresos procedentes de impuestos personales sobre la renta, cotizaciones e impuestos sobre las nóminas son alrededor de 2,5 veces superiores a los existentes en los países no desarrollados. Los resultados obtenidos en el trabajo, con técnicas econométricas, reflejan que en las democracias avanzadas los países con un sistema electoral proporcional hacen mayor uso de cotizaciones, impuestos sobre nóminas e impuestos sobre comercio exterior que los países con sistema mayoritario. Justo al contrario de lo que sucede con el Impuesto sobre la Renta, aunque en el artículo se afirma que hasta la fecha no existe una explicación clara a este fenómeno. Los autores concluyen señalando que las propuestas de reforma que no tengan en cuenta el contexto institucional tendrían efectos colaterales significativos e imprevistos en otras partes del sistema fiscal.

Julio López Laborda, de la Universidad de Zaragoza, ofrece algunas reflexiones sobre la evidencia empírica encontrada por Winer, Kenny y Hettich. En primer lugar, argumenta que el mayor uso del impuesto sobre la renta personal en países desarrollados puede ser consecuencia de un mayor consentimiento, aunque resaltando que éste podría ser

decreciente con el tiempo. En segundo lugar, López Laborda ofrece explicaciones alternativas al hecho de que los países con sistemas electorales mayoritarios hagan mayor uso del Impuesto sobre la Renta Personal. Finalmente, en el artículo se presenta una breve discusión sobre el modo en que se ha efectuado la reciente reforma de la financiación autonómica en España y la eliminación del Impuesto sobre el Patrimonio.

NOTA

(*) Junto a *Dimensions of Tax Design*, este profundo estudio se acompaña de otro volumen titulado *Tax by Design*.

SISTEMAS FISCALES EN LA OCDE: EVOLUCIÓN RECIENTE, COMPETENCIA Y CONVERGENCIA

Vito TANZI

Honorary President of the International Institute of Public Finance

Resumen

En este trabajo se analiza la evolución experimentada por los sistemas impositivos de los países de la OCDE desde los años sesenta hasta la actualidad. El artículo presta especial atención a los siguientes cuatro aspectos: 1) el peso recaudatorio de las principales figuras impositivas y las causas que justifican sus cambios durante las últimas décadas; 2) el proceso de convergencia gradual de las estructuras tributarias, impulsado fuertemente tras la reforma fiscal de Estados Unidos de 1986; 3) la competencia fiscal que, especialmente desde los años setenta, ha generado la globalización económica, y 4) la creciente complejidad de los sistemas impositivos.

Palabras clave: sistemas fiscales, OCDE, peso recaudatorio, estructuras tributarias, competencia fiscal.

Abstract

In this study we analyse the trend that has taken place in the tax systems of the OECD countries since the sixties until the present day. The article pays special attention to the following four aspects: 1) collecting capacity of the main taxes and the reasons justifying their changes in recent times; 2) the process of gradual convergence of the tax structures, spurred on vigorously after the United States tax reform of 1986; 3) the fiscal competition which has been generated by economic globalization since the sixties, and 4) the increasing complexity of tax systems.

Key words: tax systems, OECD, tax-collecting capacity, taxation structures, fiscal competition.

JEL classification: H20, H70.

I. INTRODUCCIÓN (*)

La visión popular es que los impuestos se pagan para financiar las actividades del gobierno y del sector público. Son el precio por los servicios (generalmente gratuitos) que los ciudadanos reciben de sus gobiernos. Esta opinión sigue siendo la más común y la encontramos en los escritos de economistas y expertos fiscales. Sin embargo, con el paso del tiempo ha perdido ligeramente contacto con la realidad por al menos dos razones. En primer lugar, los gobiernos suelen financiar al menos parte de sus actividades con ingresos no impositivos, como la deuda pública, la venta de activos, ganancias procedentes de recursos naturales de propiedad pública, monopolios públicos, tasas, multas, etc. En segundo, las políticas impositivas se están utilizando cada vez más para promocionar objetivos no recaudatorios, tales como estimular algunas actividades, empresas, regiones, conductas sociales, etc. Las necesidades de ingresos para financiar las actividades o los objetivos del sector público cambian, a lo largo del tiempo, para los mismos países y, en un momento dado, es probable que difieran entre países. Cuanto más amplio es el papel económico del Estado, mayores son los ingresos que necesitará el gobierno de un país en un momento dado. Gran parte de estos ingresos provendrán de los impuestos. Por lo tanto, tendrá que cambiar tanto la ratio del total de ingresos tributarios con respecto al producto interior bruto (T/PIB) como la ratio del gasto público (G/PIB). Al mismo tiempo, también cambiará la estructura de los sistemas fiscales, como reflejo de las preferencias de los países, así como de sus características económicas y de otro tipo.

En este trabajo nos centraremos en los 30 países que pertenecen al grupo que lleva el nombre de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Esta organización internacional comenzó como un organismo europeo, pero, con el tiempo, el número de sus miembros se ha ampliado y ahora incluye diversos países de otros continentes. Actualmente sus miembros pertenecen a países de todos los continentes excepto África.

II. NIVELES IMPOSITIVOS EN LOS PAÍSES DE LA OCDE, 1965-2007

En este apartado, nos centraremos en la evolución de los niveles impositivos en los países de la OCDE entre 1965 y la actualidad. El último año para el que existen datos disponibles es 2007. Por lo tanto, podemos abarcar un periodo de 42 años, durante el que se han producido muchos cambios de importancia. Comenzaremos por centrar nuestro debate en torno al cuadro n.º 1, que nos proporciona datos sobre los niveles impositivos de los 30 países de la OCDE durante ese periodo. En cuanto a los países que se incorporaron a la OCDE más recientemente, como Mé-

CUADRO N.º 1

TOTAL DE INGRESOS IMPOSITIVOS COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1965-2007

País	*1965*	*1975*	*1985*	*1990*	*1995*	*2000*	*2005*	*2006*	*2007 provisional*
Alemania	31,6	34,3	36,1	34,8	37,2	37,2	34,8	35,6	36,2
Australia	21	25,8	28,3	28,5	28,8	31,1	30,8	30,6	n.d.
Austria	33,9	36,7	40,9	39,6	41,2	42,6	42,1	41,7	41,9
Bélgica	33,1	39,5	44,4	42	43,6	44,9	44,8	44,5	44,4
Canadá	25,7	32	32,5	35,9	35,6	35,6	33,4	33,3	33,3
Corea	n.d.	n.d.	16,4	18,9	19,4	23,6	25,5	26,8	28,7
Dinamarca	30	38,4	46,1	46,5	48,8	49,4	50,7	49,1	48,9
España	14,7	18,4	27,6	32,5	32,1	34,2	35,8	36,6	37,2
Estados Unidos	24,7	25,6	25,6	27,3	27,9	29,9	27,3	28	28,3
Finlandia	30,4	36,5	39,7	43,5	45,7	47,2	43,9	43,5	43
Francia	34,1	35,4	42,8	42	42,9	44,4	43,9	44,2	43,6
Grecia	17,8	19,4	25,5	26,2	28,9	34,1	31,3	31,3	n.d.
Holanda	32,8	40,7	42,4	42,9	41,5	39,7	38,8	39,3	38
Hungría	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	41,3	38	37,2	37,1	39,3
Irlanda	24,9	28,7	34,6	33,1	32,5	31,7	30,6	31,9	32,2
Islandia	26,2	30	28,2	30,9	31,2	37,2	40,7	41,5	41,4
Italia	25,5	25,4	33,6	37,8	40,1	42,3	40,9	42,1	43,3
Japón	18,2	20,9	27,4	29,1	26,8	27	27,4	27,9	n.d.
Luxemburgo	27,7	32,8	39,5	35,7	37,1	39,1	37,8	35,9	36,9
México	n.d.	n.d.	17	17,3	16,7	18,5	19,9	20,6	20,5
Noruega	29,6	39,2	42,6	41	40,9	42,6	43,5	43,9	43,4
Nueva Zelanda	24	28,5	31,1	37,4	36,6	33,6	37,5	36,7	36
Polonia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	36,2	31,6	32,9	33,5	n.d.
Portugal	15,9	19,7	25,2	27,7	31,7	34,1	34,7	35,7	36,6
Reino Unido	30,4	35,2	37,6	36,1	34,5	37,1	36,3	37,1	36,6
República Checa	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	37,5	35,3	37,5	36,9	36,4
República Eslovaca	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	33,8	31,8	29,8	29,8
Suecia	35	41,2	47,3	52,2	47,5	51,8	49,5	49,1	48,2
Suiza	17,5	23,9	25,5	25,8	27,7	30	29,2	29,6	29,7
Turquía	10,6	11,9	11,5	14,9	16,8	24,2	24,3	24,5	23,7
Total OCDE	24,2	29,4	32,7	33,8	34,8	36,1	35,8	35,9	n.d.

Notas: n.d.: indica no disponible.
Fuente: OCDE, *Revenue Statistics* 1965-2007/*Statistiques Des Recettes Publiques* 1965-2007, OECD/OCDE, 2008.

xico, Corea y los países de la Europa del Este (República Checa, Hungría, Polonia y República Eslovaca), sólo existen datos correspondientes a los últimos años.

En 1965, los niveles impositivos más altos respecto al PIB eran los de Suecia (35,0 por 100), Francia (34,1 por 100) y Austria (33,9 por 100). Otros pocos países tenían ratios impositivas que superaban el 30 por 100. Se trataba de Holanda, Alemania, Bélgica, Reino Unido, Finlandia, y Dinamarca. Los niveles impositivos más bajos eran los de Turquía (10,6 por 100), España (14,7 por 100), Portugal (15,9 por 100), Suiza (17,5 por 100), Grecia (17,8 por 100) y Japón (18,2 por 100). Es difícil concebir hoy cómo se las apañaban los gobiernos de esos países con unos niveles impositivos tan bajos.

La media no ponderada para todo el grupo de países de la OCDE, correspondiente a la proporción del total de ingresos impositivos respecto al PIB, era en 1965 del 24,2 por 100. En 2007, solamente México y Turquía tenían una presión fiscal inferior a la media de 1965. A partir de esa fecha, los cambios en las ratios impositivas se produjeron fundamentalmente hacia arriba, al menos hasta recientemente. En los últimos años hay ciertos indicios de que los niveles impositivos han comenzado a bajar o, al menos, han dejado de subir. Volveremos sobre este punto más adelante.

En el año 2000, los impuestos habían experimentado un marcado aumento en la mayoría de países de la OCDE, y especialmente en España, donde la presión fiscal se había incrementado desde el 14,7 por 100 hasta el 34,2 por 100, más que en ningún otro país incluido en el cuadro durante ese periodo. La media no ponderada del nivel impositivo de los países de la OCDE se incrementó en 11,9 puntos del PIB,

alcanzando el 36,1 por 100 en 2000, por encima del nivel de cualquier país en 1965.

En algunos países, la presión fiscal había alcanzado un nivel extraordinariamente alto. En Suecia, por ejemplo, era casi del 52 por 100, probablemente un récord en la historia del mundo. En otros cuatro países (Dinamarca, Finlandia, Bélgica y Francia), la ratio impositiva se había acercado, o había superado, el 45 por 100 del PIB. Excluyendo unos pocos países con economías o tradiciones diferentes, como México, Corea y Turquía, y, tal vez, algunos de los países nórdicos, que tenían que financiar costosos estados del bienestar, las diferencias en los niveles impositivos entre los países de Europa se habían reducido mucho, mostrando un significativo grado de convergencia en los niveles impositivos durante este periodo.

Antes de abandonar el análisis de los niveles impositivos en los países de la OCDE, puede ser conveniente que nos fijemos en una reciente tendencia que ha suscitado menos atención de la que se merece. Se trata de la inversión en el movimiento ascendente de los niveles impositivos que había tenido lugar hasta el final del milenio. Hasta alrededor del año 2000 la tendencia de los niveles impositivos fue ascendente de manera clara y continua. Sin embargo, en los últimos años, ese anterior movimiento ascendente y uniforme se ha detenido. Este cambio puede demostrarse, tal como lo hace la OCDE (1), si tomamos varios periodos, 1965-1975, 1975-1985, 1985-1995, 1995-2006, y mostramos gráficamente los incrementos y disminuciones de la ratio impositiva de cada país durante esos periodos. Los gráficos de la OCDE muestran que, a medida que avanzamos desde el periodo más antiguo hacia el

CUADRO N.º 2

TOTAL DE INGRESOS IMPOSITIVOS EN LOS AÑOS SELECCIONADOS (PORCENTAJES DEL PIB)

País	*1965*	*Nivel más alto y año alcanzado*		*2007*	*Nivel en 2007 menos nivel más alto*
Alemania	31,6	37,2	2000	36,2	–1,0
Australia	21	31,1	2000	30,6[a]	–0,5
Austria	33,9	44	1998	41,9	–2,1
Bélgica	31,1	45,2	1999	44,4	–0,8
Canadá	25,7	36,7	1998	33,3	–3,4
Corea	n.d.	24,6	2004	28,7	4,1
Dinamarca	30	50,1	1999	48,9	–1,2
EE UU	24,7	29,9	2000	28,3	–1,6
España	14,7	37,2	2007	37,2	0
Finlandia	30,4	47,2	2000	43	–4,2
Francia	34,1	45,1	1999	43,6	–1,5
Grecia	17,8	35,9	1996	31,3[a]	–4,6
Holanda	32,8	45,5	1987	38	–7,5
Hungría	n.d.	45,7	1993	39,3	–6,4
Irlanda	24,9	36,8	1988	32,2	–4,6
Islandia	26,2	41,5	2006	41,4	–0,1
Italia	25,5	43,3	2007	43,3	0
Japón	18,2	27,3	2001	27,6[a]	0,3
Luxemburgo	27,7	39,4	1998	36,9	0,5
Media	25,6	38,1	1998	34,4	–3,7
México	n.d.	20,6	2006	20,5	–0,1
Noruega	29,6	44,5	1986	43,4	–1,1
Nueva Zelanda	24	38	1989	36	–2,0
Polonia	n.d.	38,8	1993	33,5[a]	–5,3
Portugal	15,9	36,6	2007	36,6	0
Reino Unido	30,4	38,1	1986	36,6	–1,5
República Checa	n.d.	37,8	2004	36,4	–1,4
República Eslovaca	n.d.	36,5	1998	29,8	–6,7
Suecia	35	52,2	1990	48,2	–4,0
Suiza	17,5	30	2000	29,7	–0,3
Turquía	10,6	26,1	2001	23,7	–2,4

Notas: n.d.: indica no disponible; a: 2006.
Fuente: Adaptado de *Revenue Statistics*, 1965-2007, París, OCDE.

más reciente, aumenta el número de países que muestran cierta disminución de la presión fiscal.

Existe, sin embargo, una manera más convincente de mostrar este cambio de tendencia, que es tomando para cada país el año en el que la ratio T/PIB alcanzó el nivel más alto y comparando ese nivel con el nivel alcanzado el último año disponible. Se trata de un método mejor porque reconoce que el cambio de tendencia en diferentes países puede producirse en diferentes momentos, aunque en su mayor parte en torno a 1998. Los resultados de este ejercicio están recogidos en el cuadro n.º 2.

La segunda columna muestra los niveles más altos alcanzados y los años en los que se produjeron esos niveles. La tercera columna muestra los niveles más recientes, generalmente los de 2007, excepto los de unos pocos países para los que sólo se disponen de los datos de 2006. La última columna muestra las diferencias entre los niveles más altos alcanzados por las ratios impositivas y los alcanzados en el año más reciente.

En media, en 1998 se alcanzaron los niveles más elevados de presión fiscal. Sin embargo, algunos países como Nueva Zelanda, Irlanda, Holanda, Noruega, Suecia y, en cierta medida, el Reino Unido, alcanzaron antes sus mayores niveles, seguidos más tarde de otros países como España, Portugal, México, Italia e Islandia. La reducción de los niveles impositivos en el primer grupo estuvo relacionada, por lo general, con importantes reformas económicas destinadas a reducir el papel del gasto del Estado en esos países. Los primeros incrementos en el otro grupo estuvieron principalmente relacionados con los intentos de ampliar dicho papel del gasto del Estado.

Como se indica en el cuadro n.º 2, 24 países de 30, tenían en 2007 niveles impositivos inferiores a los niveles más altos alcanzados en años anteriores. Seis países tenían niveles más altos en 2007 que en el pasado o los mismos niveles. Las reducciones más grandes en las ratios impositivas se dieron, en orden decreciente, en los países incluidos en el cuadro n.º 3.

El único país que muestra un incremento significativo de la presión fiscal en los últimos años es Corea, que, como se indica en el cuadro n.º 1, tenía un nivel impositivo excepcionalmente bajo. A finales de la década de 1990, también pasó por una importante crisis económica y financiera. Debe tenerse en cuenta que varios de los países que previamente tenían unos altos niveles impositivos los han reducido

CUADRO N.º 3

PAÍSES QUE REGISTRARON LAS MAYORES DISMINUCIONES DE LA PRESIÓN FISCAL

	Variaciones (en puntos porcentuales)
Holanda	– 7,5
República Eslovaca	– 6,7
Hungría	– 6,4
Polonia	– 5,3
Irlanda	– 4,6
Grecia	– 4,6
Finlandia	– 4,2
Suecia	– 4,0
Canadá	– 3,4
Turquía	– 2,4
Austria	– 2,1
Nueva Zelanda	– 2,1

Fuente: Adaptado de *Revenue Statistics*, 1965-2007, París, OCDE.

en los últimos años. En 2007, los niveles impositivos más altos en los países de la OCDE se daban en Dinamarca (48,9 por 100) y Suecia (48,2 por 100). Contrariamente, los niveles más bajos se daban en México (20,5 por 100) y Turquía (23,7 por 100). Por supuesto, no existe ninguna teoría que nos pueda decir cuál debería ser el nivel impositivo óptimo de un país. Ese nivel dependería de: *a)* lo bien que utilizan los gobiernos los ingresos impositivos; *b)* lo bien que las leyes fiscales se utilizan para recaudar ingresos; *c)* cómo de bien funciona la administración tributaria, y *d)* cómo reaccionan los ciudadanos a los inevitables efectos desincentivadores que generan los tipos impositivos elevados. Los contribuyentes daneses reaccionarán probablemente de manera distinta que los contribuyentes mexicanos, o incluso estadounidenses.

Hoy en día se suele invocar a menudo el nombre de Keynes para justificar un elevado gasto público y altos niveles impositivos. Sin embargo, merece la pena mencionar que en 1944, en una carta enviada por Keynes al entonces influyente economista australiano Colin Clark, aquél estuvo de acuerdo con éste, quien había sostenido en un artículo, que el 25 por 100 del PIB era probablemente el nivel máximo de tributación que los ciudadanos de los países estaban dispuestos a tolerar antes de que se desencadenaran diversas reacciones económicas y psicológicas contra los impuestos elevados (2).

Como se aprecia en el cuadro n.º 1, con la excepción de México y Turquía, los países se encuentran ahora muy por encima de ese nivel máximo tolerable. El autor de este trabajo ha sostenido en otra par-

te que con un gasto del 30 por 100 del PIB los gobiernos deberían ser capaces de sacar adelante la mayoría de los objetivos que puedan asignárseles de manera legítima y eficiente (Tanzi y Schuknecht, 2000).

III. EVOLUCIÓN DE LAS ESTRUCTURAS FISCALES

En el apartado anterior se ha abordado la evolución de los niveles impositivos en los países de la OCDE para el periodo que va desde 1965 hasta nuestros días, y se han mostrado los notables incrementos que se produjeron en dichos niveles durante ese periodo en la mayoría de países de la OCDE. Cabría esperar que los cambios en el nivel impositivo estuvieran acompañados de cambios significativos en la estructura fiscal. La evolución de las estructuras fiscales será el tema de este apartado.

El cuadro n.º 4 muestra las proporciones de las principales categorías en el total de ingresos fiscales durante el periodo 1965-2006. Dado que los impuestos están agrupados en categorías principales, el cuadro da la impresión de una estabilidad de las estructuras mayor de la que realmente ha tenido lugar. Sin embargo, como demostraremos, se trata en gran medida de una ilusión estadística, porque, al igual que sucede con los icebergs, gran parte de la acción puede estar teniendo lugar por debajo de la parte visible. Una de las conclusiones de este trabajo será que los economistas se han concentrado demasiado en variables generales, o macro, y han ignorado los muchos y a menudo invisibles microcambios que se están produciendo continuamente por debajo de las partes visibles de los sistemas fiscales y que, al cabo de muchos años, pueden cambiar significativamente los sistemas. En cualquier caso, describiremos en primer lugar los macrocambios.

Los cambios principales que muestra el cuadro número 4 son los siguientes. En primer lugar, la disminución de la importancia del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) desde las décadas de 1970 y 1980. Las otras dos categorías cuya importancia también ha disminuido durante el periodo son los impuestos específicos sobre el consumo, cuya proporción cayó del 24 por 100 del total en 1965 al 11 por 100 en 2006, y los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, que disminuyeron del 8 por 100 en 1965 al 5-6 por 100 en años posteriores. Las categorías que tuvieron un incremento importante son las contribuciones a la seguridad social y los impuestos generales sobre el consumo. Estas dos categorías, combinadas, vieron cómo su proporción en el total de impuestos creció del 32 por 100 en 1965 al 44 por 100 en 2006. Dado que se trataba de proporciones crecientes de impuestos totales crecientes en el PIB, la importancia de este cambio es especialmente significativa.

Unos cuantos comentarios generales pueden resultar útiles para explicar algunos de los cambios anteriores. En primer lugar, el incremento de la proporción de los impuestos generales sobre el consumo se debió en gran medida a la introducción del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) en la década de 1960 y décadas posteriores. El IVA sustituyó en muchos países de la OCDE al impuesto en cascada y a ciertos impuestos sobre consumos específi-

CUADRO N.º 4

PROPORCIONES DE LAS PRINCIPALES CATEGORÍAS FISCALES EN LOS PAÍSES DE LA OCDE, 1965-2006 (PORCENTAJES SOBRE LOS INGRESOS FISCALES TOTALES)

	1965	*1975*	*1985*	*1995*	*2006*
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	26	30	30	27	25
Impuesto sobre Sociedades	9	8	8	8	11
Contribuciones a la seguridad social (*)	18	23	22	25	25
(empleado)	(6)	(7)	(7)	(8)	(9)
(empleador)	(10)	(14)	(13)	(14)	(15)
Impuestos sobre nóminas	1	1	1	1	1
Impuestos sobre la propiedad inmobiliaria	8	6	5	5	6
Impuestos generales sobre el consumo	14	15	16	18	19
Impuestos específicos sobre el consumo	24	18	16	13	11
Otros impuestos	1	0	1	3	3
Total	100	100	100	100	100

Nota: (*) Incluye contribuciones de trabajadores autónomos.
Fuente: OCDE, *Revenue Statistics* 1965-2007, París, 2008.

cos. La introducción del IVA fue una de las «innovaciones tecnológicas» auténticamente importantes de los sistemas fiscales de la OCDE y de los países en vías de desarrollo. Constituía una alternativa al IRPF que había sido popular, e impulsada por los asesores fiscales norteamericanos en su asistencia técnica a países. El IVA fue introducido por primera vez en Francia en 1948 y, a continuación, en la década de 1960, en Dinamarca (1967), Alemania (1968), Holanda y Suecia (1969), y, en la década de 1970, en Luxemburgo y Noruega (1970), Bélgica (1971), Irlanda (1972), Austria, Italia y Reino Unido (1973). En España fue introducido más tarde, en 1986 (3).

Salvo en Estados Unidos, todos los países de la OCDE aplican ahora impuestos sobre el valor añadido que generan ingresos que a veces superan el 7 por 100 del PIB y, en algunos casos (Dinamarca, Islandia, Noruega), se acercan al 10 por 100 del PIB. Estos últimos países aplican los tipos impositivos nominales más elevados. En Europa, el tipo impositivo estándar del IVA tiende a estar en torno al 20 por 100. Unos pocos países (Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Irlanda, Noruega y Suecia) tienen tipos más elevados. Otros países (Grecia, España, Suiza y Reino Unido) tienen tipos algo más bajos. El porcentaje más elevado que se está aplicando actualmente en los países de la OCDE es el 25 por 100 (Dinamarca, Noruega y Suecia). Muchos países aplican tipos reducidos a algunos productos básicos, creyendo que esto ayuda a las familias más pobres. Los expertos fiscales se han mostrado por lo general escépticos con respecto a estas medidas, y han sido partidarios de tipos únicos para el IVA. Desde un punto de vista administrativo, se considera preferible un IVA con un tipo único aplicado sobre la base más amplia posible.

El IVA ha dotado a los países de un poderoso instrumento para recaudar ingresos, pero también de un instrumento potencialmente muy bueno para aplicar una política de estabilización, un hecho que no ha suscitado mucha atención. A diferencia de los impuestos sobre la renta de las personas físicas, que, por lo general, incluyen muchos rasgos que necesitarían ser evaluados a la hora de introducir cambios en la política fiscal, la recaudación del IVA puede variarse modificando un único elemento (su tipo). Además, la modificación puede tener un efecto inmediato sobre los ingresos, porque éstos no están sujetos a ningún retardo recaudatorio importante, como es el caso de los impuestos sobre la renta de las personas físicas y los impuestos sobre sociedades (4). El efecto sobre los ingresos de un cambio en el tipo de IVA es así casi inmediato.

Otra característica favorable del IVA es que se presta con menos facilidad a la promoción de la «ingeniería social» por parte de los políticos aplicados a influir en la conducta de los ciudadanos (los gastos fiscales pueden ser más fácilmente promovidos a través de los impuestos sobre la renta). Sin embargo, la campaña llevada a cabo por el gobierno francés para reducir el tipo del IVA aplicado a restaurantes puede ser interpretada como un ejemplo de un gasto fiscal promovido a través del IVA. Lo mismo se puede decir del tipo cero sobre los alimentos por parte del Gobierno británico (5).

En los últimos años, debido a la eliminación de los controles aduaneros al comercio entre países pertenecientes a la Unión Europea, ha habido una creciente preocupación por el fraude fiscal relacionado con exportaciones ficticias. El creciente uso del comercio a través de Internet, combinado con el aumento del comercio de productos virtuales que no tienen un contenido físico, también ha propiciado la evasión de impuestos. Estas cuestiones han suscitado dudas acerca de una de las pretendidas virtudes del IVA; a saber, su ventaja de control cruzado de las declaraciones impositivas. Varios estudios en diversos países han tratado de calcular el fraude fiscal relacionado con el IVA (Ceriani, 2009). La creciente globalización de las economías mundiales y la caída de la cuota del PIB representada por la venta de grandes empresas industriales han contribuido a las dificultades encontradas en la aplicación de los impuestos sobre el valor añadido. No obstante, el IVA sigue siendo uno de los instrumentos importantes de los sistemas tributarios, y es probable que siga siéndolo.

Dirijamos ahora nuestra atención hacia el IRPF. Hubo un tiempo, especialmente en las décadas de 1950 y 1960, en que el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en particular en su versión de impuesto progresivo, extensivo y global, era considerado como el más justo y el mejor de todos los impuestos. En aquella época, las encuestas realizadas a los contribuyentes en algunos países daban cuenta de la gran preferencia que mostraban los ciudadanos por este impuesto, mientras los expertos fiscales fomentaban su exhaustividad intentando incluir en su base todos los ingresos, incluyendo las ganancias de capital no realizadas. El impuesto sobre la renta podía ser tan equitativo como se desease mediante sus tipos progresivos; ofreciendo además la posibilidad de que los gobiernos (especialmente los de los países anglosajones) utilizasen los gastos fiscales como alternativa al gasto público elevado. En aquella época, apenas había estudios que hubieran cuantificado los

efectos de incentivo negativos que podían ser atribuidos a los tipos impositivos elevados. Además, la mayor parte de los ingresos recibidos por los ciudadanos provenían de fuentes nacionales y tenían un contenido físico. Así, eran, presumiblemente, fáciles de identificar y gravar. Fenómenos tales como la evasión de impuestos (tanto interior como exterior) y las actividades económicas sumergidas no habían atraído todavía la atención de economistas y políticos (6). Y, por último, los políticos y economistas conservadores no habían adquirido la influencia que tendrían en años posteriores.

Con el paso del tiempo, y arrancando en la década de 1970, las actitudes hacia los impuestos personales sobre la renta altamente progresivos comenzaron a cambiar y a hacerse cada vez más negativas. También el proceso en curso de la globalización comenzó a tener un impacto sobre los sistemas fiscales. Los economistas encontraban cada vez más pruebas de fraude fiscal y de actividades económicas sumergidas estimuladas por los elevados tipos impositivos (Tanzi, 1980a). Se empezaron a plantear preguntas sobre si los impuestos sobre la renta de las personas físicas existentes eran realmente los «más justos de todos los impuestos». Los grupos de presión (*lobbies*, etc.) y los políticos habían descubierto que el impuesto sobre la renta era una herramienta ideal para promover de manera permanente ciertas actividades preferidas mediante la aplicación de «gastos fiscales» en lugar de a través del gasto público, que necesitaba de autorización legislativa cada año. Se consideraba que los «gastos fiscales» mejoraban la igualdad y promovían algunos objetivos valiosos. Esto hizo que los impuestos sobre la renta se fueran volviendo cada vez más complejos y menos equitativos horizontalmente y, tal vez, verticalmente.

Los llamados estudios econométricos de «segunda generación» comenzaron a descubrir efectos desincentivadores relacionados con estos impuestos, efectos que habían sido pasados por alto en estudios anteriores. Estos desincentivos tenían que ver con la participación en el trabajo (especialmente para segundos perceptores dentro de unidades familiares), con el número de horas trabajadas, con la elección de actividades de riesgo, con la elección de actividades, con la propensión a ahorrar e invertir, con la elección de activos en los que invertir, etcétera (7).

La llamada «revolución del lado de la oferta», ese poderoso movimiento político e intelectual que se hizo popular con la elección del presidente Reagan y la primera ministra Thatcher, y la creciente influencia de algunos destacados economistas conservadores, como Milton Friedman, generaron conceptos económicos políticamente potentes, como la «curva de Laffer» y otros similares, que comenzaron a influir en la política fiscal de varios países. El presidente Reagan y la primera ministra Thatcher se opusieron fervientemente al elevado gasto público y a los impuestos altos, y especialmente a los impuestos sobre la renta progresivos. Al mismo tiempo, un número creciente de personas comenzó a recibir sus ingresos, o parte de los mismos, de fuentes extranjeras, como consecuencia de la aceleración del ritmo de la globalización. También fue la época en que las grandes empresas extendieron su alcance global. De hecho, las empresas multinacionales con alcance global se convirtieron en algo normal. Estos desarrollos complicaron la tarea de los administradores fiscales y despejaron el camino a la competencia fiscal internacional y a la evasión internacional de impuestos. En cierta medida, la base imponible que los países, y especialmente los países pequeños, podían tratar de gravar, comenzó a extenderse a la economía global.

La reforma fiscal norteamericana de 1986 se convirtió en un hito que, en poco tiempo, puso en marcha importantes cambios en los sistemas impositivos de muchos países. Redujo de manera extraordinaria el tipo impositivo marginal del IRPF en Estados Unidos del 50 al 28 por 100. Su objetivo también era ampliar la base imponible nacional eliminando incentivos y gastos fiscales, y ayudó a establecer una fuerte preferencia por los tipos impositivos bajos. Esta reforma tuvo un poderoso «efecto demostración» sobre otros países (Tanzi, 1987). Puso en marcha un proceso que, en pocos años, introduciría una pronunciada caída de los tipos impositivos en muchos países de la OCDE, y en otros.

El cuadro n.º 5 suministra información, para los años seleccionados, sobre los tipos impositivos marginales máximos del IRPF para el periodo 1975-2007. Si comparamos el año 1975 con 2007, es fácil ver las notables reducciones introducidas en estos tipos. En 1975 seguía habiendo muchos países con tipos iguales o superiores al 70 por 100. Dos países (Suecia y Reino Unido) seguían teniendo tipos superiores al 80 por 100. En la década de 1960 los tipos impositivos habían sido incluso superiores. En 2007 no había ningún país con un tipo impositivo superior al 60 por 100, y solamente siete países tenían tipos iguales o superiores al 50 por 100. Solamente Dinamarca, Bélgica, Holanda y Suecia tenían tipos superiores al 50 por 100. También se produjo una convergencia significativa en los tipos máximos. Pasando por alto los países de Europa del Este, la mayoría de países tenían tipos mar-

CUADRO N.º 5

TIPOS IMPOSITIVOS MARGINALES MÁXIMOS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS 1975-2007: AÑOS SELECCIONADOS (PORCENTAJES)

País	*1975*	*1981*	*1986*	*1992*	*1996*	*2000*	*2007*
Alemania	56	56	56	53	53	54	47,5
Australia	65	60	60	47	47	48	46,5
Austria	62	62	62	50	50	45	50
Bélgica	60	76,32	71,13	55	55	64	53,5
Canadá	47	62,78	34	29	29	46	46,4
Corea, República de	—	79,05	55	50	40	44	38,5
Dinamarca	40	70	39,6	68	65	60	59,7
España	62	65,6	66	53	56	48	43
Estados Unidos	70	69,13	50	31	39,6	47	41,4
Finlandia	51	51	51	39	39	55	50,5
Francia	60	60	61,35	56,5	—	5	47,8
Grecia	63	60	63	50	45	45	40
Holanda	71	72	72	60	60	60	52
Hungría	—	—	—	40	48	40	36
Irlanda	77	60	60	52	48	44	41
Islandia	—	—	—	33	—	45	35,7
Italia	72	72	62	51	51	46	44,9
Japón	75	93	70	50	50	50	50
Luxemburgo	57	58,43	57	50	50	47	38,9
México	—	55	55	35	35	40	28
Noruega	73	65,4	40	13	13,7	48	40
Nueva Zelanda	60	60	66	33	33	39	39
Polonia	—	—	—	40	45	40	40
Portugal	—	77,5	60	40	40	35	42
Reino Unido	83	60	60	40	40	40	40
República Checa	—	—	—	55	40	32	32
República Eslovaca	—	—	—	—	42	35	19
Suecia	87	85	80	20	30	55	56,5
Suiza	44	42	11,5	11,5	11,5	43	42,1
Turquía	68	—	50	50	55	36	35,6

Nota: Los tipos incluyen los impuestos sobre la renta sub-nacionales. Para comentarios específicos sobre los datos, deben verse las fuentes originales.
Fuente: 1975-1999: *World tax database*, Office of Tax Policy Research. Descargado de http//www.wtdb.org/inex.html el 16 de julio de 2002.
2000-2007: *OECD Tax Database*, tabla 1.4 http//www.oecd.org/dataoecd/44/2/1942506.xls.

ginales situados en el tramo del 40-50 por 100. Al mismo tiempo, en la mayoría de países se redujo de manera importante el número de tramos de renta de las escalas de gravamen.

Los países trataron de mantener los ingresos tributarios necesarios ampliando las bases imponibles, pero no siempre lo lograron. Las bases imponibles legales siguieron siendo más bajas que las bases teóricas, plenamente extensivas. Además, los requerimientos de ingresos para financiar las diferentes necesidades de gasto público en algunos países hicieron que muchos tipos siguieran siendo más altos de lo que los políticos hubieran deseado. Cuando los impuestos sobre la renta de las personas físicas se combinaban con las contribuciones a la seguridad social, las cuñas fiscales para la mayoría de trabajadores dependientes eran muy elevadas en muchos países (8).

El cuadro n.º 6 muestra las cuñas fiscales en 2007, para un trabajador con una renta media, en los países de la OCDE. Estas cuñas varían del 20 por 100 en México o el 30 por 100 en Corea hasta más del 60 por 100 en Bélgica, Hungría, Suecia y Austria. Los trabajadores con rentas superiores a la media tienen cuñas fiscales más altas. Estas cuñas indican la medida en que queda reducida por los impuestos la libertad de los trabajadores de gastar sus ingresos antes de impuestos.

En 2006, los ingresos tributarios procedentes de los impuestos sobre la renta de las personas físicas, como porcentaje del PIB, variaron desde los niveles muy bajos en los países de Europa del Este al 24 por 100 de Dinamarca, 15,7 por 100 en Suecia o el 14,9 por 100 en Nueva Zelanda. Tales ratios eran superiores al 10 por 100 del PIB en otros países como Canadá, EE.UU., Australia, Bélgica, Finlandia, Islandia,

CUADRO N.º 6

CUÑAS FISCALES PARA UN TRABAJADOR MEDIO EN PAÍSES DE LA OCDE EN 2007 (PORCENTAJES)

País	*Cuña fiscal*
Alemania	55,7
Australia	35,4
Austria	60,1
Bélgica	66,4
Canadá	40,8
Corea	30,0
Dinamarca	49,2
España	48,2
Estados Unidos	43,3
Finlandia	55,1
Francia	51,2
Grecia	53,4
Holanda	50,2
Hungría	64,8
Irlanda	33,2
Islandia	37,6
Italia	53,6
Japón	34,1
Luxemburgo	54,3
México	20,9
Noruega	51,1
Nueva Zelanda	33,0
Polonia	45,2
Portugal	47,1
Reino Unido	40,6
República Checa	51,4
República Eslovaca	44,4
Suecia	63,4
Suiza	36,0
Turquía	44,5

Fuente: OCDE, *Taxation of wage income*, 2007, Paris.

Italia, Suiza y el Reino Unido. La media de la OCDE era del 9,2 por 100 del PIB. Para España era del 6,9 por 100. Algunos de los países con las ratios del IRPF respecto al PIB más altas, como Australia, Nueva Zelanda y Dinamarca, no tienen contribuciones a la seguridad social porque financian las pensiones públicas básicas con ingresos de los impuestos sobre la renta de las personas físicas o de la imposición general, en vez de con cotizaciones sociales. Por esta razón, las cuñas fiscales de estos países no son tan altas como las de otros. De hecho, para Australia y Nueva Zelanda son más bajas

Como se ha mencionado anteriormente, cuadros como el n.º 5 proporcionan información útil, pero pueden seguir ocultando algunas diferencias importantes o algunos desarrollos significativos que se pueden estar produciendo bajo la superficie visible. Un primer aspecto a mencionar es que el mismo tipo impositivo marginal puede ser más o menos perjudicial para los incentivos de los individuos, y más o menos generador de ingresos tributarios, dependiendo del umbral de renta a partir del que sea aplicado. El cuadro n.º 7 suministra alguna información relacionada con este aspecto. Muestra que, aunque los tipos impositivos marginales máximos que se aplicaban a empleados con un salario medio variaban de manera importante según los países (del 28 por 100 en México al 56,5 por 100 en Suecia), el nivel de ingresos a partir del cual se aplicaban también variaba de manera importante (del 30 por 100 de un salario medio en Islandia al 870 por 100 de un salario medio en EE.UU.). Naturalmente, dado el tipo marginal máximo, cuanto más alto sea el umbral al que se aplica, menos perjudicial será para los incentivos. Este aspecto, aunque tal vez resulte evidente, no parece haber atraído la atención que merece por parte de los expertos. Debe de haber cierto nivel de ingresos al que los incentivos son especialmente sensibles al tipo impositivo (9). Este nivel, y no el tipo impositivo marginal *per se*, independientemente del nivel de renta al que se aplica, debe ser el foco de atención para los analistas fiscales (10). El cuadro n.º 7 indica que Estados Unidos, Alemania, Japón, Grecia, Italia y Suiza tienen los umbrales más altos, mientras que Islandia, Luxemburgo, Bélgica y Dinamarca tienen los más bajos. Hay que reconocer que los incrementos en los umbrales pueden tener esencialmente el mismo impacto sobre los incentivos de muchos individuos que las reducciones en los tipos impositivos marginales máximos. Lamentablemente, no existe información fácilmente accesible sobre lo que ha ocurrido con los niveles de los umbrales a lo largo de los años.

Otros tres desarrollos relacionados con el impuesto sobre la renta de las personas físicas merecen algo de atención, aunque no podamos debatirlos en profundidad. Estos desarrollos suponen importantes rupturas con la forma de pensar que prevalecía en el pasado. Son los siguientes:

a) El abandono gradual del intento de introducir impuestos sobre la renta progresivos y extensivos. A lo largo de los años, se ha producido un movimiento gradual hacia los impuestos sobre la renta cedulares que habían sido comunes en Europa continental en la primera parte del siglo pasado. Este movimiento se ha visto en parte forzado por la globalización y la competencia fiscal.

b) La introducción de los impuestos duales sobre la renta por los países nórdicos, en primer lugar, y posteriormente por otros países, incluyendo España.

CUADRO N.º 7

TIPOS IMPOSITIVOS MARGINALES MÁXIMOS Y NIVELES DE RENTA A PARTIR DE LOS CUALES SE APLICAN EN LOS PAÍSES DE LA OCDE, 2007

Países	*Tipo marginal máximo (Porcentaje)*	*Umbral (Múltiplo de salario medio)*
Alemania	47,5	5,9
Australia	46,5	2,6
Austria	50	1,9
Bélgica	53,5	1
Canadá	46,4	2,9
Corea	38,5	3,2
Dinamarca	59,7	1
España	43	2,6
Estados Unidos	41,4	8,7
Finlandia	50,5	1,9
Francia	47,8	2,8
Grecia	40	3,7
Holanda	51	1,3
Hungría	36	0,8
Irlanda	41	1,1
Islandia	35,7	0,3
Italia	44,9	3,5
Japón	50	4,5
Luxemburgo	38,9	0,9
México	28	1,4
Noruega	40	1,5
Nueva Zelanda	39	1,3
Polonia	40	3,3
Portugal	42	l4,4
Reino Unido	40	1,2
República Checa	32	1,5
República Eslovaca	19	0,5
Suecia	56,5	1,4
Suiza	42,1	3,5
Turquía	35,6	3

Nota: El tipo considerado se refiere a empleados.
Fuente: OCDE, *Taxation of Wage Income*, 2007, París.

c) La creciente popularidad de los impuestos lineales y su introducción en una serie de países.

La creciente tendencia hacia un enfoque cedular de la imposición sobre la renta resulta evidente a partir de diversos cambios introducidos en el sistema impositivo en los últimos años. Por ejemplo, ha habido poco interés por gravar las ganancias de capital no realizadas, mientras que esta cuestión monopolizó la atención de muchos expertos fiscales en la década de 1960. Adicionalmente, algunos países gravan ahora las ganancias de capital realizadas a tipos diferentes, y a menudo más favorables que los de las rentas del trabajo; los dividendos son a menudo gravados también de forma diferente. Los impuestos duales sobre la renta son conceptualmente coherentes con un enfoque cedular.

Los impuestos duales sobre la renta aplican tipos impositivos fijos más bajos sobre las rentas del capital, mientras que mantienen tipos más altos y progresivos sobre las rentas del trabajo. Los impuestos duales han sido introducidos para simplificar la administración fiscal y reducir los incentivos para la fuga del capital hacia los paraísos fiscales y los países de baja tributación. Estos incentivos son particularmente fuertes cuando las rentas del capital se gravan al tipo marginal máximo en un impuesto sobre la renta extensivo (Sorensen, 1994; Boadway, 2005). El supuesto que subyace al impuesto dual sobre la renta ha sido que la mano de obra es menos móvil a escala internacional, de manera que los tipos impositivos altos y progresivos sobre las rentas del trabajo no fomentan la emigración de los trabajadores, especialmente cuando los impuestos elevados se utilizan para pagar los servicios sociales buenos y gratuitos que aquéllos reciben (11). Es preciso añadir que especialmente los estados del bienestar nórdicos podían simplificar con más facilidad sus sistemas impositivos porque tenían menos necesidad de utilizar gastos fiscales para proveer salud, educación, vivienda, etc., ya que tales servicios eran proporcionados por el Estado de manera gratuita o estaban fuertemente subvencionados. Por lo tanto, el impuesto dual sobre la renta, con retención en origen para las rentas del capital y con pocos «gastos fiscales» para las rentas del trabajo, podría resultar administrativamente sencillo. Evidentemente, las personas altamente especializadas que pueden ganar elevados ingresos en todo el mundo, y que probablemente se benefician menos de los servicios públicos, pueden seguir teniendo incentivos para emigrar. A medida que el mundo se vuelve más globalizado, esta cuestión se va haciendo más problemática (Tanzi, 1995).

Los impuestos lineales pueden ser considerados hijos de la revolución del lado de la oferta (12). Suele tratarse de impuestos lineales que mantienen una exención personal nominalmente fija (por ejemplo, un primer tramo a tipo cero) y gravan los ingresos por encima de la exención a un tipo único, dotándoles de cierta progresividad. Dada la necesidad de ingresos tributarios, cuanto más alto sea el nivel de la exención más alto tendrá que ser el tipo impositivo (13). Estos impuestos se basan en una filosofía conservadora que asume que un tipo impositivo uniforme, y presumiblemente bajo, reduce la presión de los *lobbies* y grupos de interés especial para que se les apliquen tratamientos fiscales preferentes. Se afirma que esto hace posible simplificar el sistema tributario, haciendo al mismo tiempo que sea más eficiente y favorezca el crecimiento (ver, por ejemplo, Slay, 2009). Sin embargo, reivindicar la sim-

plicidad no tiene nada que ver con el hecho de que un sistema de impuesto sobre la renta tenga uno o más tipos impositivos, sino con si la base imponible puede ser integral. La mayoría de las complicaciones se producen con la identificación de la base imponible, y no con el número de tipos. Incluso con un único tipo, cuanto más alta sea la exención personal y más grandes sean las necesidades de ingresos de un país, más alto tendrá que ser el tipo impositivo y más presión habrá para que se apliquen tratamientos fiscales especiales. Igualmente, un único tipo impositivo que sea relativamente alto y se aplique a partir de un nivel de ingresos relativamente bajo puede crear fuertes efectos desincentivadores. Esto podría ocurrir en relación con el nivel de ingresos para el que los efectos desincentivadores sean los más sensibles al tipo impositivo.

Ahora hay 24 países en el mundo que han introducido impuestos lineales. Entre los países de la OCDE se incluyen Islandia, Turquía y Eslovaquia. Dadas las futuras necesidades de ingresos en la mayoría de países de la OCDE, y las crecientes preocupaciones sobre la pobreza y la distribución de la renta en muchos de ellos, no es probable que los impuestos lineales se conviertan en un rasgo común entre los países de la OCDE. Rusia, un país que no pertenece a la OCDE, junto a Turquía, son los dos únicos grandes países que han introducido un impuesto lineal.

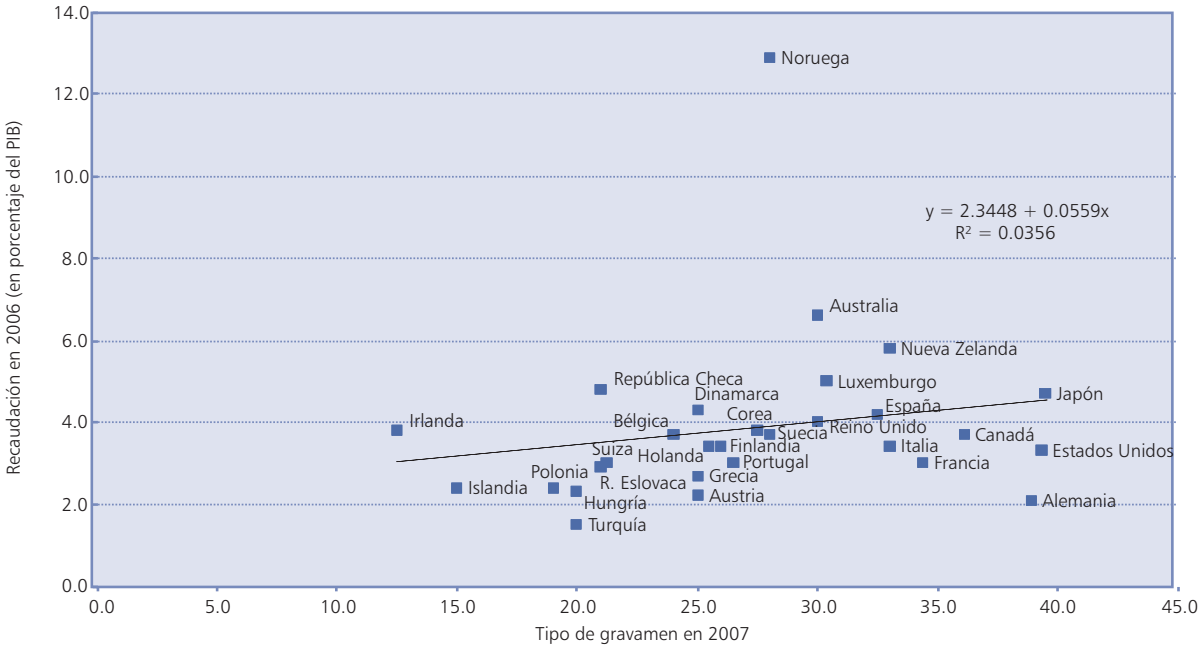
El Impuesto sobre Sociedades (IS) es el siguiente impuesto que trataremos brevemente. A pesar de su contribución relativamente modesta a los ingresos, este impuesto recibe ahora más atención que cualquier otro. Se ha afirmado en diversos trabajos teóricos que está destinado a «desaparecer» a causa de la competencia fiscal global. También se han escrito otros artículos teóricos sobre su supuesto fuerte impacto negativo sobre el crecimiento económico. Algunos economistas y grupos de presión empresarial lo consideran el impuesto más perjudicial. A lo largo del tiempo, otros economistas han cuestionado la razón de su existencia. Si se pudiera gravar plenamente a los propietarios de las sociedades por los beneficios societarios, las razones para aplicar el IS desaparecerían en gran medida. Sin embargo, esta imputación de beneficios a los contribuyentes individuales es muy difícil cuando muchos de los propietarios son extranjeros. No trataremos aquí estas cuestiones teóricas, sino que mencionaremos solamente algunas cuestiones relacionadas con el uso de los impuestos sobre sociedades en los países de la OCDE.

Comencemos por los tipos impositivos. En 2008, los tipos impositivos del IS para los países de la OCDE variaban desde un tipo bajo del 12,50 por 100, en Irlanda, a tipos máximos en torno al 39 por 100 en Japón y Estados Unidos. Estos tipos incluyen los impuestos recaudados por gobiernos subnacionales. Los países más grandes tienen tipos más altos y los países más pequeños tienen tipos más bajos. Esto es coherente con las conclusiones de la teoría económica (14). Diez países tenían tipos del 30 por 100 o más altos. Seis países tenían tipos del 20 por 100 o más bajos. Estos últimos son todos países pequeños en términos de renta, aunque no en términos de población, ya que entre ellos se encuentran Turquía y Polonia. Los tipos impositivos son una prueba de competencia fiscal. Los tipos muy bajos de Irlanda (12,50 por 100) y, en menor medida, de Islandia (15 por 100) han suscitado mucha atención. Diversos estudios han demostrado que beneficios obtenidos fuera de ellos son a menudo asignados a estos países, en los que son gravados a tipos más bajos.

Desde la década de 1980, los tipos impositivos del IS han caído considerablemente. La tendencia continuó en 2008, cuando varios países redujeron el tipo del IS de manera importante (Alemania en 8,7; Italia en 5,5, y Canadá, España, Reino Unido y la República Checa en 2-3 puntos). Sin embargo, los recortes significativos en los tipos impositivos a lo largo del tiempo no han tenido como resultado reducciones en los ingresos tributarios procedentes de estos impuestos. Para la OCDE como grupo, los ingresos tributarios procedentes del IS han crecido de manera continua desde mediados de la década de 1960. En 2006, el último año para el que disponemos de datos, los impuestos sobre sociedades generaron casi el 4 por 100 del PIB en los países de la OCDE. La escala iba del 1,5 por 100 del PIB en Turquía al 12,4 por 100 en Noruega; en este caso, debido a los impuestos sobre beneficios procedentes de los elevados precios del petróleo. Sin contar Noruega, los mayores ingresos fueron obtenidos por Australia (6,6 por 100), Nueva Zelanda (5,8), Luxemburgo (5), y República Checa, Dinamarca, España y Reino Unido (4 por 100 o más).

Existe relativamente poca correlación en los países de la OCDE entre los ingresos tributarios, como porcentaje del PIB, y los tipos impositivos (ver gráfico 1). Se ha sostenido que en los países de la OCDE el tipo impositivo para el IS que maximiza los ingresos es el 33 por 100 (Clausing, 2007). Si esta estimación es correcta, ello implica que la mayoría de países de la OCDE podría incrementar sus ingresos aumentando el tipo hasta el 33 por 100 aproximadamente. Sin embargo, otro estudio ha puesto de manifiesto que, mientras en la década de 1980

GRÁFICO 1
TIPOS IMPOSITIVOS Y RATIOS IMPOSITIVAS DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES EN LOS PAÍSES DE LA OCDE (Porcentajes)



el tipo impositivo del impuesto sobre sociedades que maximizaba los ingresos era el 34 por 100, ha bajado ahora al 26 por 100 (Brill y Hasset, 2007). Por lo tanto, Estados Unidos y Japón, en particular, deberían reducir el tipo de gravamen para obtener más ingresos, según este estudio.

IV. ENTORPECIENDO LA MAQUINARIA DE LOS SISTEMAS FISCALES

Varios de los cambios introducidos a lo largo de los años en los sistemas impositivos de los países de la OCDE se han producido en lo que muchos expertos fiscales considerarían la dirección correcta. Por ejemplo, la sustitución de muchos impuestos sobre el consumo específicos y sobre el volumen de ventas (en cascada) por impuestos sobre el valor añadido no en cascada fue probablemente un paso importante en la dirección correcta, porque el IVA distorsiona menos los precios de los bienes. La mayor dependencia del IVA, en lugar de los impuestos sobre la renta, fue también probablemente un paso en la dirección correcta, al menos en términos de eficiencia asignativa, ya que el IVA no grava el ahorro. Lo mismo puede decirse de la bajada de los tipos impositivos, tanto para los contribuyentes societarios como individuales, porque esto reduce los costes en términos de bienestar de los impuestos sobre la renta. La reducción del número de tipos impositivos en los sistemas de imposición sobre la renta de las personas físicas de los países también fue, probablemente, un cambio en la dirección correcta, aunque se puede ser escéptico con respecto a que menos tipos se traduzcan automáticamente en sistemas impositivos más sencillos. La introducción en algunos países del impuesto dual sobre la renta, y el reconocimiento de que en el mundo de hoy ya no es posible (o deseable) aspirar a «un impuesto sobre la renta de las personas físicas global, extensivo y progresivo», han sido considerados también desarrollos positivos. Por último, el hecho de que la inflación haya bajado de manera significativa en la mayoría de países de la OCDE ha eliminado un problema que era considerado grave en el pasado: la forma en la que la inflación distorsiona los sistemas fiscales (Tanzi, 1980a). En general, al menos en un sentido superficial, se ha producido una convergencia entre países tanto en lo que respecta a estructuras fiscales como a niveles impositivos.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 125/126, 2010. ISSN: 0210-9107. «CLAVES ACTUALES DE LA FISCALIDAD DEL FUTURO»

Aunque muchos de los cambios en los sistemas impositivos introducidos en las dos últimas décadas se han desarrollado en una dirección claramente deseable, han aparecido otros problemas que han complicado las cosas. Mencionaré alguno de estos problemas y me centraré a continuación en un par de ellos, a saber, la competencia fiscal y, especialmente, la creciente complejidad fiscal.

Un primer problema a mencionar es que la tendencia hacia la descentralización y el federalismo fiscal que ha caracterizado a muchos países de la OCDE en las últimas dos décadas (Bélgica, Italia, España, México y otros) está y seguirá teniendo consecuencias en los sistemas impositivos. Cuando los gobiernos subcentrales adquieren control político sobre algunas decisiones fiscales, o sobre las participaciones de algunos impuestos en la economía, los gobiernos nacionales pierden inevitablemente algunos de los grados de libertad en asuntos fiscales que tenían antes, como ha sucedido en India, Argentina, Brasil y otros países, lo cual puede tener consecuencias negativas para el sistema impositivo. El federalismo fiscal también puede crear competencia fiscal entre gobiernos subnacionales, lo cual conduce hacia potenciales problemas. Esto ha ocurrido en varios países, tanto dentro como fuera de la OCDE (15).

Otro problema es el del creciente solapamiento de las bases imponibles «nacionales» con la base imponible global. La base imponible global se ha convertido en una especie de «patrimonio común» que puede ser explotado especialmente por los países pequeños. Esto lleva a intentos de algunos países de exportar impuestos atrayendo capital extranjero, consumidores extranjeros e individuos extranjeros con un alto nivel de ingresos, incluidos los pensionistas. Esta competencia fiscal está especialmente dirigida a bases imponibles móviles. Se puede aplicar reduciendo los tipos impositivos tanto sobre las rentas del capital (pero también sobre la del trabajo) como sobre el consumo de productos de precio elevado. También se puede aplicar a través de la erosión de la base imponible, especialmente para las rentas de las sociedades. Esta erosión explica en parte las grandes diferencias que existen entre los tipos del Impuesto sobre Sociedades y la proporción de éste en el PIB en algunos países. Para el IS, la competencia fiscal está teniendo lugar actualmente a través de la erosión de las bases, así como a través de la reducción de los tipos. La erosión de las bases es menos visible, y por ello llama menos la atención. Sin embargo, incrementa de manera importante, especialmente para las pequeñas empresas, el coste de cumplimiento cuando operan en diferentes países. Piénsese en una pequeña empresa operando en muchos países y que debe afrontar la complejidad del sistema impositivo de cada país. Las grandes multinacionales tienen departamentos contables preparados para hacer frente a los diferentes sistemas impositivos. Las pequeñas empresas no pueden permitirse ese lujo. Debería ser posible abordar esta clase de competencia fiscal a través de los acuerdos internacionales. La definición de la base imponible para el beneficio empresarial debería ser una cuestión puramente técnica. Por lo tanto, sería ventajoso, y tal vez posible, especialmente para los países pertenecientes a la Unión Europea o a la OCDE, ponerse de acuerdo sobre la definición de la base imponible del IS. Luego, si los países desean competir, lo pueden hacer de manera más transparente a través del tipo impositivo (16).

Existen desde luego diferentes matices en la competencia fiscal. Desde la transparente, realizada a través del nivel de los tipos impositivos, a la menos transparente mediante la manipulación de las bases imponibles, y mediante la competencia desleal efectuada a través de leyes de secreto bancario y otras herramientas utilizadas por los paraísos fiscales y por los centros *off-shore*. Este último tipo de competencia fiscal ha abierto el camino a una importante elusión de impuestos trasnacional y al fraude fiscal global, estimados ahora en cientos de miles de millones de euros o dólares.

La evasión de impuestos y la elusión fiscal se están convirtiendo en fenómenos cada vez más globales, mientras que en el pasado consistían en fenómenos fundamentalmente de ámbito nacional. Suelen estar relacionados con el secreto bancario y con tratamientos regulatorios especiales para las empresas extranjeras. En una reciente declaración, el presidente Obama observó que ¡18.857 empresas norteamericanas (*sic*) habían declarado estar supuestamente alojadas en un único edificio de las Islas Caimán! Todas habían declarado la misma dirección. ¡Debe de ser un edificio muy grande! *Bloomberg News* (4 de mayo de 2009) y *The Financial Times* (5 de mayo de 2009) informaron de que en 2003 un tercio de los beneficios extranjeros de corporaciones estadounidenses procedían solamente de tres pequeños países: Bermudas, Holanda e Irlanda. También se informó de que las compañías norteamericanas pagaron un tipo impositivo efectivo de sólo el 2,3 por 100 sobre los 700.000 millones de dólares obtenidos en ganancias extranjeras en 2004. Este 2,3 por 100 debe compararse con el casi 40 por 100 del tipo impositivo legal del Impuesto sobre Sociedades de Estados Unidos.

Un problema enorme para los sistemas impositivos en un mundo globalizado es que ahora es posible que las empresas multinacionales obtengan sus beneficios en un país, pero, a través de varias estrategias contables o, en algunos casos, simplemente «marcando una casilla», pueden asignar los beneficios a otro país en el que los tipos impositivos son muy bajos o nulos, o donde es posible ocultar la identidad de los auténticos perceptores de los beneficios.

Como sostuvo el autor de este trabajo hace más de dos décadas, es hora de reconsiderar algunas de las reglas que han guiado los acuerdos fiscales en los últimos años (Tanzi, 1995). La dependencia del principio de residencia, sin un intercambio efectivo de información, puede conducir a una elusión fiscal de grandes proporciones. Es probable que en el futuro se avance hacia acuerdos que dependan de la tributación basada en la fuente y/o en un intercambio más completo de información. Esto requerirá, sin embargo, que las instituciones como la Unión Europea, la OCDE, las Naciones Unidas y otros organismos puedan obligar a los países reticentes a comportarse de una manera responsable en un mundo más globalizado. A ello ayudaría la existencia de una Organización Fiscal Mundial capaz de controlar los desarrollos fiscales y facilitar acuerdos internacionales (Tanzi, 1999, 2008).

Un último problema a mencionar y que, en opinión del autor de este trabajo, es importante, y va en aumento, es la complejidad fiscal. Como se mencionó anteriormente, los economistas tienden a centrarse en las estructuras generales de los sistemas fiscales mientras muchos microcambios en dichos sistemas están siendo favorecidos por grupos de interés y llevados a la práctica por abogados fiscales. Muchos de estos cambios son tan pequeños y aparentemente tan insignificantes que, a menudo, no llaman la atención de los ciudadanos y ni siquiera de los economistas. Con los años, estos cambios pueden tener el efecto acumulativo de las termitas. Debilitan la estructura, incrementan la complejidad de los sistemas y el coste de cumplimiento, y reducen la eficiencia y la equidad de los sistemas impositivos. Esta cuestión se trata brevemente en el siguiente apartado.

V. LA CRECIENTE COMPLEJIDAD DE LOS SISTEMAS IMPOSITIVOS

La complejidad de los sistemas impositivos tiene diferentes orígenes y consecuencias. Como ha señalado Gary Becker, Premio Nobel de Economía: «Las complicaciones de la legislación tributaria son un excelente ejemplo del conflicto que surge a veces entre lo que es racional a escala individual y lo que es racional para la sociedad en su conjunto. Cada grupo de interés presiona para favorecer los intereses de sus miembros, aunque ello vaya usualmente en contra de los intereses de los demás. Cuando muchos grupos logran favorecer sus intereses, los perdedores suelen superar enormemente a los ganadores, ya que cada grupo gana a partir de lo que hace, pero pierde por lo que les hacen a ellos cientos de otros poderosos grupos de interés» (Becker, 2006).

Para decirlo con otras palabras, la sencillez en la tributación es un bien público puro y, como la mayoría de los bienes públicos, no tiene un grupo específico que lo promocione. Al mismo tiempo, existen muchos grupos fuertes que promueven disposiciones (incentivos fiscales, gastos fiscales, etcétera) que les benefician, pero crean complejidad. Estas disposiciones siempre se justifican sobre la base de promover la equidad, la eficiencia y otros objetivos igualmente válidos. La labor de estos grupos de presión se ve ayudada por la existencia de información asimétrica respecto a los cambios fiscales específicos por los que se aboga. Quienes luchan por ellos conocen su contenido mucho mejor que los legisladores generales que deben aprobarlos (17). Los cambios suelen ser impulsados por miembros específicos del Parlamento o, a veces, por ministros concretos, que están respondiendo a las presiones de intereses personales detrás de los cambios.

El argumento anterior implica que existe un proceso acumulativo que, con el paso del tiempo, aporta una creciente complejidad al sistema impositivo, a menos que sea detenido por medidas gubernamentales específicas. Los intentos de detenerlo, sin embargo, no parece que vayan a tener éxito debido a las dificultades encontradas, el tiempo y el esfuerzo requeridos y la ausencia de una recompensa política para el gobierno que lo intente. Reagan lo intentó en 1986 y falló. En pocos años, la simplificación de la reforma de 1986 fue borrada. La administración Bush se rindió incluso antes de intentarlo en 2005 (Advisory Panel on Federal Tax Reform, 2005). Los gobiernos de algunos países, incluyendo Australia y Francia, expresaron la intención de simplificar sus sistemas tributarios aunque no llegaron demasiado lejos. (Para Australia, ver McKerchar, 2007, y Krever, 2003).

Con respecto a Estados Unidos, existen algunos datos suministrados por Tax Foundation, Tax Analysts, Urban Institute, Cato Institute y otras instituciones

que aportan alguna información sobre la complejidad fiscal. Un informe de la Tax Foundation, por ejemplo, dice que:

> En 2005, los individuos, empresas y [organizaciones] sin ánimo de lucro gastarán unos 6.000 millones de horas para cumplir el código tributario federal, con unos costes de cumplimiento estimados de más de 265.100 millones de dólares [o el 22 por 100 aproximadamente del impuesto sobre la renta recaudado].

El informe estima que el 56 por 100 del total de costes de cumplimento corren a cargo de las empresas, y el resto, de personas individuales. También calcula que dichos costes son regresivos. Ascienden al 5,9 por 100 de la renta para los contribuyentes con unos ingresos brutos ajustados inferiores a 20.000 dólares y al 0,5 por 100 de la renta de aquéllos con unos ingresos superiores a los 200.000 dólares. Por lo tanto, la complejidad se convierte en un impuesto regresivo.

La complejidad del sistema impositivo afecta al crecimiento de la economía debido a los costes indirectos y a los costes de oportunidad. Los costes indirectos se componen de: *a)* planificación fiscal; *b)* auditorías y litigios fiscales, y *c)* cumplimiento tributario. Los costes de oportunidad se componen fundamentalmente del tiempo y el esfuerzo dedicados a los asuntos fiscales. El informe indica que la complejidad es causada fundamentalmente por la dificultad de definir los ingresos y de determinar a quién asignar ingresos y gastos.

Edwards (2006), del Cato Institute, ha calculado el número de páginas de la normativa fiscal federal del impuesto sobre la renta estadounidense entre 1913, cuando se introdujo el impuesto sobre la renta, y 2006. En 1913 tenía 400 páginas. Aumentaron a 504 en 1939. En 1945 había 8.200, y en 1984 había 26.300. En 2006 habían aumentado a 66.498. El informe especial de la Tax Foundation ha calculado que el número de palabras del código tributario norteamericano y de las regulaciones de la Administración tributaria estadounidense entre 1955 y 2005 pasaron de 718.000 a 7,1 millones. El incremento se debió, una vez más, a las dificultades para definir la base imponible.

El problema de la creciente complejidad no es, evidentemente, sólo un problema norteamericano, ya que afecta a la mayoría de países. A continuación se recogen unos cuantos comentarios sobre otros países para dar una idea de cómo es visto el problema en otros lugares.

En Gran Bretaña, la inestabilidad, «la ineficiencia y la ausencia de coherencia fiscal caracterizan el sistema impositivo» (Steinmo, 1993: 48). «Nadie diseñaría un sistema semejante a propósito, y nadie lo hizo. Sólo se puede ofrecer como justificación una explicación histórica de cómo sucedió. No se trata de una justificación, sino de una prueba de cómo decisiones racionales aparentemente individuales pueden tener efectos absurdos en su conjunto» (Kay y King, 1978: 1). Ésta es esencialmente la observación formulada por Gary Becker. El código tributario de Nueva Zelanda, según un informe realizado para el Gobierno en 2001, inspira «indignación, frustración, confusión, alienación» (*The Economist*, 16 de abril de 2005: 59). Hace unos años, el presidente de Italia, Eugenio Scalfaro, afirmó públicamente que la declaración del impuesto sobre la renta que los contribuyentes italianos se veían obligados a cumplimentar sólo podía haber sido diseñada por «lunáticos». Se dice que los italianos se aprovechan de amnistías fiscales cuando pueden, y no siempre porque hayan evadido impuestos, sino porque nunca están seguros de si han logrado cumplir todas las complejas reglas y requisitos de las leyes italianas. Pagando una multa por una infracción que pueden no haber cometido, eliminan el riesgo y las preocupaciones de ser objeto de una inspección y multados en el futuro.

VI. CONCLUSIONES

Este trabajo general ha abordado diversos desarrollos de los sistemas impositivos de los países de la OCDE en las últimas décadas. En él se ha mostrado el notorio crecimiento de los niveles impositivos a lo largo de cinco décadas, los principales cambios en las estructuras fiscales, el proceso de convergencia gradual de las estructuras fiscales de los países, la creciente competencia fiscal, asociada a la globalización, y otros desarrollos significativos. En el estudio se ha resaltado que el parecido superficial de los desarrollos puede ocultar microcambios no iguales para todos los países de la OCDE. El trabajo finaliza llamando la atención sobre un desarrollo perturbador que podría tener consecuencias nocivas en el futuro: la creciente complejidad de los sistemas impositivos. Esta complejidad tiene el efecto de un impuesto regresivo y oculto. Con el tiempo, puede hacer que los sistemas sean menos eficientes y menos justos. En opinión del autor de este trabajo, éste es un aspecto que merece una atención urgente por parte de los expertos fiscales y de los economistas.

NOTAS

(*) Ponencia escrita para su presentación en la conferencia sobre *Tax Systems: Whence and Whither (Recent evolution, current problems and future challenges)*, patrocinada por FUNCAS y UNICAJA, Málaga (España) 9-11 de septiembre de 2009. Deseo dar las gracias al programa fiscal de la OCDE por el suministro de información.

(1) Ver *Revenue Statistics*, 1965-2007 (OCDE: París 2008: 49-52).

(2) Keynes estaba de acuerdo con la idea del «25 por 100 del PIB como la proporción máxima de impuestos tolerable» (ver CLARK, 1964: 21).

(3) El concepto de IVA ha sido también exportado a África y América Latina en la década de 1960.

(4) En la mayoría de países donde se aplican sistemas de retenciones a cuenta de impuestos, son requeridos a ingresar las retenciones efectuadas a las autoridades tributarias en un corto período de tiempo, normalmente de 30 a 60 días.

(5) Ahora hay varios buenos tratamientos del IVA (EBRILL *et al.,* 2001, y SCHENK y OLDMAN, 2007; BIRD y GENDRON, 2007).

(6) El autor de este trabajo ha quedado siempre sorprendido por el hecho de que los principales textos de Hacienda pública o de imposición de la época no incluyeran la evasión fiscal en sus índices.

(7) Un primer intento de determinar el impacto (negativo) del impuesto sobre la renta sobre el crecimiento económico en los países industriales puede verse en TANZI (1969).

(8) La cuña fiscal es la diferencia entre el coste de la mano de obra para los empresarios y las rentas del trabajo netas que reciben los trabajadores.

(9) Se puede argumentar que a niveles muy altos los ingresos casi se transforman en rentas económicas, porque el individuo que recibe esos ingresos seguiría sin duda realizando sus actividades con la misma intensidad aunque estuvieran sometidos a tipos impositivos más altos. Esto puede no aplicarse a los niveles de renta más bajos. Es dudoso que un jugador de tenis de primera o un cantante de ópera o el director de una gran empresa reduzcan sus esfuerzos si se elevan estos tipos impositivos marginales. Los tipos impositivos marginales pueden ser más importantes para los individuos en su transición hacia posiciones retribuidas con elevados ingresos que para individuos que ya han alcanzado tales posiciones. Así, el nivel al que el tipo impositivo marginal se hace efectivo es muy importante.

(10) También puede argumentarse que cuando las rentas se hacen muy elevadas contienen un elemento de renta económica, porque quienes las reciben no cambiarían su profesión o esfuerzo si parte de la renta se gravara adicionalmente.

(11) Sin embargo, el impuesto dual sobre la renta no impide la migración de la mano de obra hacia actividades económicas sumergidas.

(12) Ver HALL y RABUSHKA (1985) para la propuesta original.

(13) Esto puede hacer que el paso de la renta no gravada a la renta gravada sea bastante pronunciado, fomentando, al menos potencialmente, la evasión fiscal.

(14) Los países pequeños pueden ganar más de lo que pierden en ingresos debido a los tipos bajos, atrayendo capital extranjero hacia ellos con esos tipos.

(15) Para un breve repaso de la experiencia americana, puede consultarse el capítulo 3 de TANZI (1995).

(16) Podría argumentarse que la base imponible puede no ser la misma en diferentes países. Por ejemplo, las deducciones por amortizaciones pueden reflejar las condiciones climáticas.

(17) Existen muchas pruebas de que muchos de los que votan no leen siquiera los proyectos de ley que están votando a menos que posean un interés específico para ellos. A veces, los cambios están ocultos en proyectos de ley que puede parecer que tienen poca repercusión para la imposición.

BIBLIOGRAFÍA

ADVISORY PANEL ON FEDERAL TAX REFORM (USA) (2005), «Simple, fair and pro-growth: proposals to fix America's Tax System», Washington: GPO.

BECKER, Gary (2006), «Tax complexity and the cost of compliance», *The Becker-Posner Blog*, 16 de abril.

BIRD, Richard y GENDRON, Pierre (2007), *The VAT in Developing and Transitional countries,* Cambridge, Cambridge University Presss.

BRILL, Alex, y Kevin A. HASSETT (2007), «Revenue-maximizing corporate income taxes: The Laffer curve in OCDE countries», *AEI Working Paper #137*, julio.

BOADWAY, Robin (2005), «Income tax reform in a globalized world. The case for a dual income tax», en *Journal of Asian Economics*, 16: 910-927.

CERIANI, Vieri (2009), «Comments on methodologies for measuring the VAT gap», mimeo, Roma, 9 de febrero.

CLARK, Colin (1964), Taxmanship: Principles and proposals for the reform of taxation, *Hobert paper 26*, Londres, Institute of Economic Affairs.

CLAUSING, Kimberly A. (2007), «Corporate tax revenue in OCDE countries», *International Tax and Public Finance*, 14: 115-133.

CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE (United States) (2005), *Corporate Income Tax Rules*, noviembre.

EBRILL, Liam; Michael KEEN; Jean Paul BODIN, y Victoria SUMMERS (2001), *The Modern VAT*, IMF.

EDWARDS, Chris (2006), «Income tax rife with complexity and inefficiency» en *Tax and Budget, Bulletin of the Cato Institute*, *n.º 3*, abril, Washington, D.C.

HALL Robert, y Alvin RABUSHKA (1985), *The Flat Tax*, Stanford, Hoover Institution Press.

HODGE Scott A.; J. Scott MOODY, y Wendy P. WARCHOLIK (2006), «The rising cost of complying with the Federal Income Tax,» *Tax Foundation Special Report n.º 138*, enero.

KAY, J.A., y M.A. KING (1978), *The British Tax System*, Oxford University Press.

KREVER, R. (2003), «Taming complexity in Australian income tax», *The Sydney Law Review*, vol. 25: 67-505.

MCKERCHAR, Margaret (2007), «Tax complexity and its impact on tax compliance and Tax Administration in Australia», *The IRS Research Bulletin*, Publication 1500, Proceedings of the *2007 IRS Research Conference*.

MOODY, J. Scoot (2000), «The impact of tax complexity on small businesses» *Tax Foundation Special Brief*, septiembre.

NATIONAL TAXPAYER ADVOCATE (USA) (2005), *Report to Congress*.

SCHENK, Alan, y Oliver OLDMAN (2007), *Value Added Tax: A Comparative Approach*, Cambridge University Press.

SLAY, Ben (2009), «Some early lessons on tax and social reform from New EU member states», ponencia presentada en la conferencia so-

bre *Tax Policy Options in the Wake of EU Accession for Turkey*, Ankara, 11-12 de enero.

SORENSEN, Peter B. (1994), «From the global income tax to the dual income tax; recent reforms in the nordic countries», *International Tax and Public Finance*, 1: 57-79.

STEINMO, Sven (1993), *Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State,* Yale University Press.

TAIT, Alan A. (1988), *Value Added Tax: International Practice and Problems*, Washington, International Monetary Fund.

TANZI, Vito (1969), *The Individual Income Tax and Economic Growth*, Johns Hopkins University Press.

— (1980a), *Inflation and the Personal Income Tax*, Cambridge University Press.

— (1980b), «Underground economy in the United States: Estimates and implications», *Banca Nazionale del Lavoro, Quarterly Review*, Roma, 135: 427-453.

— (1987), «The response of other industrial countries to the U.S. tax Reform Act», *National Tax Journal*, vol. XL, n.º 3, septiembre: 339-355.

— (1995), *Taxation in an Integrating World*, Washington, The Brookings Institution.

— (1999), «Does the world need a World Tax Organization?», en *The Economics of Globalization*, Amaf RAZIN y Efraim SADKA (eds.), Cambridge University Press.

— (2008), «Globalization, tax systems, and the architecture of the global economic system», en Vito TANZI, Alberto BARREIX y Luiz VILLELA (eds.), *Taxation an Latin American Integration*, capítulo 13, IDB y Harvard University.

TANZI, Vito, y Ludger SCHUKNECHT (2000), *Public Spending in the 20th Century*, Cambridge University Press.

TAXATION INSTITUTE OF AUSTRALIA (2006), «The Taylor Report: A report on measures to combat rising compliance costs through reducing tax law complexity», 22 de julio.

COMENTARIO

UNA VISIÓN PANORÁMICA DE LA FISCALIDAD EN LOS PAÍSES DE LA OCDE Y EN ESPAÑA

José M. DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ

Universidad de Málaga

1. INTRODUCCIÓN

El presente comentario tiene las siguientes pretensiones: en primer lugar, identificar los grandes rasgos de la evolución de los sistemas impositivos de los países de la OCDE en las últimas décadas; en segundo término, efectuar algunas consideraciones en conexión con las figuras impositivas básicas y, asimismo, respecto a cuestiones de carácter transversal para el conjunto de la fiscalidad; posteriormente, hacer una referencia especial al sistema impositivo español; por último, dejar apuntadas algunas posibles cuestiones de interés para la reflexión y el debate. La estructura del trabajo responde a los referidos puntos.

2. EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS IMPOSITIVOS EN LOS PAÍSES DE LA OCDE

2.1. Aspectos metodológicos

Tradicionalmente, la OCDE (2001) ha venido insistiendo en las limitaciones inherentes a la utilización de las ratios impositivas. Efectivamente, los datos de presión fiscal deben interpretarse con cautela, ya que hay una serie de factores que condicionan su magnitud y su evolución: la utilización de gastos fiscales en lugar de gastos directos, la tributación o no de las prestaciones sociales, la influencia del ciclo económico sobre la base de los impuestos, la exactitud en la medición del producto interior bruto (PIB), la importancia del fraude fiscal y de la economía sumergida… Teniendo en cuenta lo anterior, resulta difícil rechazar la calificación de la ratio habitual de presión fiscal como un «indicador aproximativo», que debe ser considerado como un «factor de escala» (Van den Noord y Heady, 2001) (1).

De interés particular es la cuestión de si cabe la posibilidad de que una disminución de las cargas fiscales individuales sea compatible con un aumento de la presión fiscal agregada. Desde la OCDE (Heady, 2002) se ha señalado el impacto positivo de la fase alcista del ciclo económico sobre la presión fiscal, a pesar de la aplicación de recortes fiscales, como consecuencia de la mayor rentabilidad de las empresas. De manera simétrica, el impacto de la crisis económica ha llevado a una disminución de la presión fiscal agregada sin la mediación de recortes de las cargas fiscales individuales. Otra cuestión a tener en cuenta es la aplicación de regulaciones o políticas públicas con efectos equivalentes a los de los impuestos.

Por otra parte, si el grado de correspondencia entre los pagos efectuados en concepto de cotizaciones sociales y las prestaciones recibidas es diferente entre países, las ratios de dichos ingresos no serían estrictamente comparables, al reflejar distintos niveles de verdadera imposición (2).

2.2. Perspectiva teórica: condicionantes del nivel y de la estructura de la imposición

El análisis de los condicionantes del nivel y de la estructura de la imposición cuenta con una larga tradición en el campo de la Hacienda pública teórica y aplicada (Fuentes Quintana, 1973). De las aportaciones iniciales más relevantes sobre la materia puede destacarse el papel fundamental desempeñado por la disponibilidad de bases u objetos gravables (*tax handles*), que condiciona tanto el nivel como la estructura de los sistemas tributarios. Musgrave (1969) dejó sentado que las razones para los altos niveles de imposición deben buscarse en el lado del gasto.

Kenny y Winer (2006) sintetizan la literatura teórica reciente sobre la estructura fiscal en un sistema político competitivo, la cual predice que el recurso a los ingresos impositivos aumenta a medida que la base impositiva aumenta, sus costes de administración disminuyen y se incrementan las necesidades de ingresos totales. Tanzi (1995) pone de relieve cómo, en un contexto de integración económica, la adaptación, la competencia, la coordinación y la armonización son elementos clave.

2.3. Niveles de presión fiscal

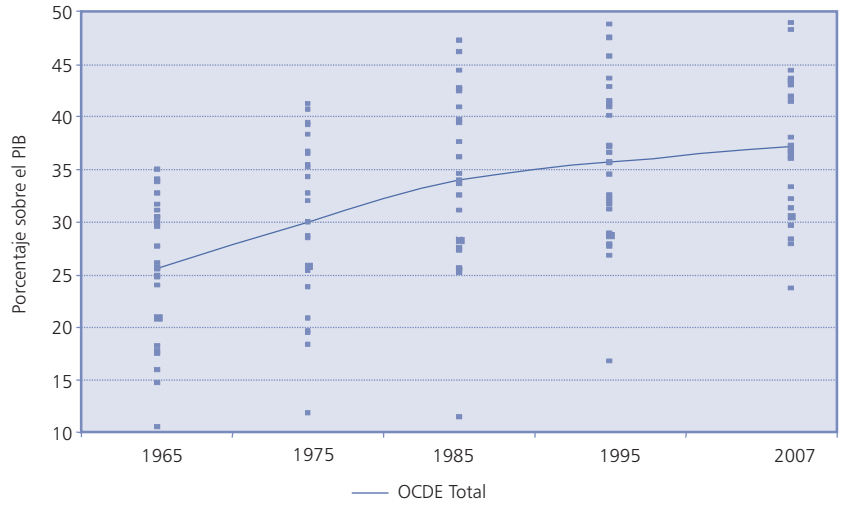
A pesar de que la OCDE engloba países considerados desarrollados, constituye un conjunto bastante heterogéneo atendiendo al indicador del PIB per cápita. Señala Tanzi (2009) que resulta difícil concebir hoy día cómo, en 1965, los gobiernos de algunos países podían funcionar con unas ratios impositivas tan reducidas, por debajo del 20 por 100. Sin embargo, en la actualidad, México apenas supera ese nivel, y Turquía se encuentra en una situación similar. Teniendo en cuenta el carácter no determinista de la relación entre el nivel de desarrollo económico y la presión fiscal, y el hecho de que haya

países no pertenecientes a la OCDE con un nivel de renta superior al de algunos de los miembros de esta organización, no es de extrañar que nos encontremos fuera de la OCDE con ratios impositivas superiores a las de algunos países integrantes de ésta.

Como subraya Bibbee (2008: 5), los sistemas fiscales de la OCDE están cambiando continuamente, por lo cual es difícil extraer conclusiones inequívocas a partir de una foto fija. La mayoría de los analistas consideran que la tendencia de largo plazo al incremento de la presión fiscal podría haber llegado a su fin, después de haber tocado techo alrededor del año 2000 (OCDE, 2004; Owens, 2006; Tanzi, 2009; Carone *et al.*, 2007). Una representación conjunta de los niveles de presión fiscal por países cada diez años permite apreciar los notorios cambios entre 1965 y 1985, y la relativa estabilización desde este último año (gráfico 1).

El análisis de los indicadores habituales de dispersión muestra una tendencia a la elevación del valor mínimo de las ratios impositivas y a una ligera disminución del valor máximo (3). El recorrido ha disminuido desde 1985 en más de 10 puntos porcentuales (p.p.), pero aun así sigue estando por encima de los 25. Por último, el coeficiente de variación disminuye desde mediados de los años setenta (cuadro número 1).

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LA PRESIÓN FISCAL EN LOS PAÍSES DE LA OCDE



Fuente: OCDE (2008a) y elaboración propia.

CUADRO N.º 1

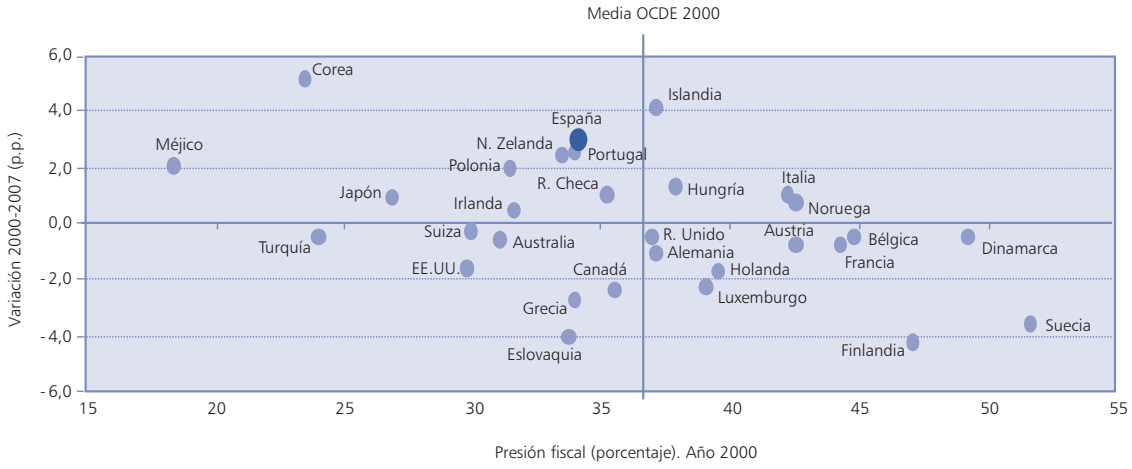
PRESIÓN FISCAL EN LOS PAÍSES DE LA OCDE. INDICADORES DE CONVERGENCIA (1965-2007)

Año	*Valor mínimo*	*Valor máximo*	*Recorrido*	*Coeficiente de variación*
1965	10,6	35,0	24,4	26,4
1970	9,3	38,4	29,1	27,7
1975	11,9	41,2	29,3	26,8
1980	13,3	46,4	33,0	26,0
1985	11,5	47,3	35,8	25,7
1990	14,9	52,2	37,3	23,1
1995	16,8	48,8	32,0	20,9
2000	24,2	51,8	27,6	17,9
2005	24,3	50,7	26,5	18,3
2007	23,7	48,9	25,2	16,9

Fuente: OCDE (2008a) y elaboración propia.

GRÁFICO 2

PRESIÓN FISCAL EN LOS PAÍSES DE LA OCDE: NIVEL EN 2000 Y VARIACIÓN ENTRE 2000 Y 2007 (p.p.)



Fuente: OCDE (2008a) y elaboración propia.

CUADRO N.º 2

ORDENACIÓN DE LOS PAÍSES DE LA OCDE SEGÚN TRAMOS DE PRESIÓN FISCAL, 1965, 1980 Y 2007 (PORCENTAJE SOBRE EL PIB)

	1965	*1980*	*2007*
> 45		**1 país** • **Suecia** (46,5)	**2 países** • **Dinamarca** (48,9) • Suecia (48,2)
[40,45]		**5 países** • **Holanda** (42,9) • **Noruega** (42,4) • **Dinamarca** (43,0) • **Francia** (40,1) • **Bélgica** (41,3)	**7 países** • Bélgica (44,4) • Noruega (43,4) • Francia (43,6) • **Finlandia** (43,0) • **Italia** (43,3) • **Islandia** (41,4) • **Austria** (41,9)
[35,40)	**1 país** • Suecia (35,0)	**4 países** • **Finlandia** (35,7) • Alemania (36,4) • R. Unido (35,1) • **Luxemburgo** (35,7)	**5 países** • **Holanda** (38,0) • R. Unido (36,6) • Luxemburgo (36,9) • **N. Zelanda** (36,0) • Alemania (36,2)
[30,35)	**7 países** • Francia (34,1) • Holanda (32,8) • Austria (33,9) • R. Unido (30,4) • Bélgica (31,1) • Dinamarca (30,0) • Finlandia (30,4)	**4 países** • **Canadá** (31,0) • Austria (39,0) • **N. Zelanda** (30,6) • **Irlanda** (31,0)	**6 países** • **España** (35,4) • **Portugal** (36,6) • Irlanda (32,2) • Canadá (33,3) • **Australia** (30,6) • Grecia (31,3)
< 30	**15 países** • Noruega (29,6) • Islandia (26,2) • Luxemburgo (27,7) • Italia (25,5) • Canadá (25,7) • EE.UU. (24,7) • Irlanda (24,9) • Australia (21,0) • N. Zelanda (23,9) • Grecia (17,8) • Japón (18,2) • Portugal (15,9) • Suiza (17,5) • Turquía (10,6) • España (14,7)	**9 países** • Italia (29,7) • Islandia (29,6) • Australia (26,7) • EE.UU. (26,4) • Japón (25,4) • Suiza (25,0) • Portugal (22,9) • España (22,6) • Grecia (21,6)	**5 países** • Japón (29,7) • Suiza (29,7) • EE.UU. (28,3) [• Corea (28,7)] [• Méjico (20,5)]

Fuente: OCDE (2008a) y elaboración propia.

El gráfico 2 representa la relación existente entre el nivel de la presión fiscal en el año 2000 y la variación de ésta entre los años 2000 y 2007, tomando como referencia la media de la OCDE en el año inicial: de los países que en 2000 superaban dicha media, cuatro aumentan la presión fiscal y diez la disminuyen; de los que estaban por debajo de la media, nueve la aumentan y siete la disminuyen.

El cuadro n.º 2 muestra cómo ha ido variando la clasificación de los países por tramos de presión fiscal a lo largo del tiempo. En 1965 había quince países por debajo del 30 por 100; en 2007, sólo cinco (4). La imagen que se desprende de esta clasificación invita a cuestionar la idea de la convergencia de las ratios impositivas.

2.4. Estructuras impositivas

El examen de la estructura de los sistemas fiscales en los países de la OCDE pone de manifiesto que la mayor parte de los ingresos fiscales (más del 90 por 100) proviene de tres fuentes principales: impuestos sobre la renta, impuestos sobre bienes y servicios, y cotizaciones sociales (OCDE, 2004). Ahora bien, es evidente que las anteriores son tres grandes categorías que pueden englobar figuras impositivas muy distintas en cuanto a su configuración y a su regulación concretas. Adoptando una perspectiva económica, en los países de la Unión Europea (UE) los impuestos sobre la renta del trabajo (asalariado) representan la fuente más importante de ingresos, aportando más del 40 por 100 del total. Les siguen en importancia los impuestos sobre el consumo, que contribuyen con un tercio, y los relacionados con el capital, que aportan en torno a una cuarta parte (Eurostat, 2009: 57).

El panorama observado no permite identificar pautas generales de manera concluyente. Rose (1985) considera que, con arreglo a los datos de los países de la OCDE desde 1975, los sistemas impositivos nacionales no tienen suficiente en común para validar las generalizaciones universalistas. De hecho, la realización de un análisis *cluster* no permite identificar en la actualidad, para el conjunto de países de la OCDE, ninguna agrupación significativa con arreglo a la estructura impositiva (5).

2.5. Factores explicativos de la evolución de la presión fiscal y de la estructura impositiva

En la práctica, son numerosas las razones por las que la recaudación impositiva varía de un año a otro como porcentaje del PIB: además de las modificaciones en la legislación tributaria, hay que tener en cuenta, como se ha señalado, los cambios en la actividad económica (Lupi, 2009). En el medio y largo plazo, es la dinámica del gasto público la que dirige la ratio impositiva. A este respecto, resalta Eurostat (2009: 33) que los altos niveles de presión fiscal en la UE son, en gran medida, el resultado de la creciente participación del sector público en la economía en los años setenta y, en menor grado, en los ochenta y noventa del pasado siglo.

Hace ya más de diez años, la OCDE (1998a) apuntaba cuatro fuerzas que podían conformar la política impositiva en las primeras décadas del siglo veintiuno, las cuales han confirmado su importancia: las presiones sobre los gastos, la necesidad de limitar y reducir los efectos económicos adversos de las distorsiones causadas por cargas fiscales históricamente elevadas, la erosión de las bases impositivas y, como caso especial de ésta, la amenaza planteada por la creciente movilidad de las bases imponibles. Ya Tanzi (2000) había introducido la noción de «termitas fiscales», que, a través de diversas vías, «están royendo afanosamente los cimientos de los sistemas impositivos», como uno de los elementos que tienden a presionar hacia abajo el nivel de los impuestos en un contexto de globalización (Tanzi, 2003).

Las últimas décadas han sido testigos de numerosas reformas fiscales en los países de la OCDE. Norregaard y Khan (2007) identifican una serie de factores que inducen a la adopción de enfoques similares en distintos países: globalización de la actividad económica, objetivo de creación de empleo, cambio de prioridades en el *trade-off* equidad-eficiencia, adopción de políticas de moda, inducción de la integración económica, competencia, descentralización fiscal, preocupación por el medio ambiente y factores cíclicos. Se trata, en suma, de un complejo conjunto de factores cuya influencia es difícil delimitar con precisión.

Kenny y Winer (2006) llevan a cabo un análisis empírico acerca de los determinantes de la estructura fiscal, y en él obtienen una serie de conclusiones de interés: *a)* los gobiernos obtienen más ingresos de cada fuente impositiva individual a medida que el presupuesto total se expande (efecto escala); *b)* creciente apelación a las bases impositivas relativamente amplias (efecto base); *c)* importancia del papel de los costes administrativos; *d)* influencia del régimen político; *e)* las diferencias internacionales respecto a la estructura fiscal son sustanciales, pero tales diferencias son predecibles en cierta medida.

2.6. Indicadores de competencia impositiva

El diferente grado de movilidad geográfica de los distintos factores actúa, lógicamente, como condicionante de primer orden de la aplicación de las políticas impositivas. A falta de una adecuada coordinación internacional, que sería beneficiosa para el conjunto de países implicados, la competencia fiscal puede llevar a resultados subóptimos (De Mooij y Ederveen, 2001). La relajación de los controles del capital ha generado competencia entre un creciente número de países, lo que ha disminuido los tipos impositivos de equilibrio (Devereux *et al.*, 2008). El tipo marginal de gravamen del impuesto sobre sociedades (IS) ha disminuido en la mayoría de los países de la OCDE en los últimos años, si bien sigue existiendo un amplio recorrido

entre los valores extremos (6). La OCDE (2007: 36), después de repasar los distintos estudios realizados, concluye que «hay alguna evidencia de que la creciente movilidad ha tenido algún impacto sobre los tipos del impuesto sobre sociedades».

2.7. Indicadores de competitividad fiscal

Los aspectos fiscales desempeñan un papel importante en las clasificaciones internacionales de competitividad de los diferentes países (World Economic Forum, 2009). Así, en el informe *Doing Business*, del Banco Mundial, que ordena los países en función de la facilidad para la realización de actividades empresariales, se atiende a la presión fiscal directa e indirecta correspondiente a las empresas. Con arreglo a este indicador, disponible para veintisiete países de la OCDE, Irlanda, Nueva Zelanda, Dinamarca, Luxemburgo y Reino Unido ocupan las primeras posiciones, mientras que Italia, República Eslovaca, República Checa, Japón y Hungría ocupan las últimas.

2.8. Relaciones económicas de la fiscalidad

En este epígrafe se repasan sucintamente algunas relaciones económicas en las que puede tener un protagonismo la fiscalidad:

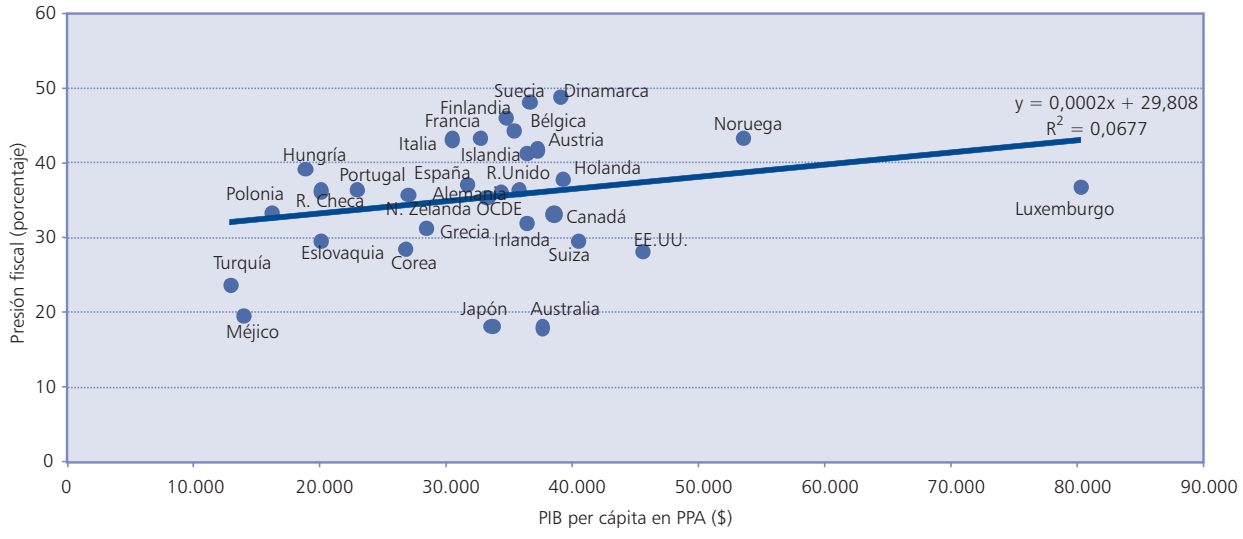
a) *Presión fiscal y nivel de renta*. El gráfico 3 muestra la existencia de una correlación estadística muy reducida entre el PIB per cápita y la presión fiscal, evidenciándose una gran dispersión de las ratios impositivas en países con niveles similares de renta.

b) *Tipo de gravamen del impuesto sobre sociedades (IS) y flujos de inversión*. Se trata de una cuestión que ha generado distintas perspectivas teóricas e inducido numerosas aproximaciones empíricas, con resultados bastante dispares (7). Un primer aspecto a considerar es el referente al uso de los indicadores adecuados desde un punto de vista metodológico. A este respecto, De Mooij y Ederveen (2001) apuntan que el uso de los tipos nominales del IS puede ser engañoso, por lo que resulta conveniente utilizar alguna expresión de tipo de gravamen efectivo (8). Con datos del año 2007, no se aprecia una relación significativa entre los flujos de entrada de inversión directa extranjera y el tipo del IS (gráfico 4).

c) *Tipo de gravamen del IRPF y flujos de ahorro.* Ya la Comisión Europea (1997: 35) advertía de que el diferente tratamiento fiscal de los intereses recibidos por residentes y no residentes había llevado a una masiva reasignación del ahorro en la UE. Esta situación puede no ser ajena a las reformas fiscales realizadas en los últimos años en algunos países europeos.

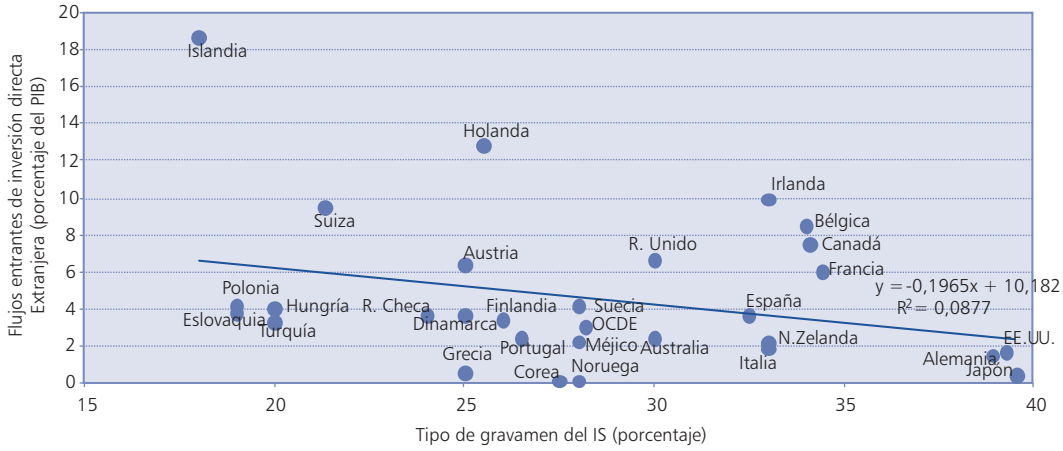
d) *Presión fiscal y desigualdad.* Según se recoge en Eurostat (2008), el recurso a los impuestos directos es mayor en aquellos países donde los objetivos de redistribución son más pronunciados. No obstante, Bibbee (2008: 8) apunta que el recurso a los impuestos sobre nóminas y a la imposición sobre el consumo puede contrarrestar el impacto redistributivo de los impuestos progresivos. A este respecto, re-

GRÁFICO 3
RELACIÓN ENTRE PRESIÓN FISCAL Y PIB PER CÁPITA (EN PARIDAD DE PODER ADQUISITIVO (PPA)) EN LOS PAÍSES DE LA OCDE, 2007



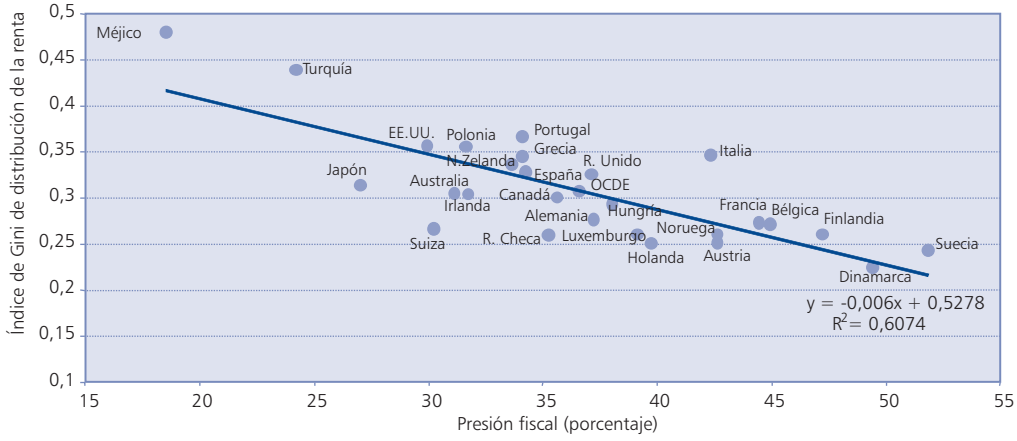
Fuente: OCDE (2008a) y elaboración propia.

GRÁFICO 4
RELACIÓN ENTRE EL TIPO DE GRAVAMEN DEL IS Y LOS FLUJOS ENTRANTES DE INVERSIÓN DIRECTA EXTRANJERA EN LOS PAÍSES DE LA OCDE, 2007



Fuente: OECD Statistics Database, y elaboración propia.

GRÁFICO 5
RELACIÓN ENTRE PRESIÓN FISCAL E ÍNDICE DE GINI DE DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA EN LOS PAÍSES DE LA OCDE, 2007



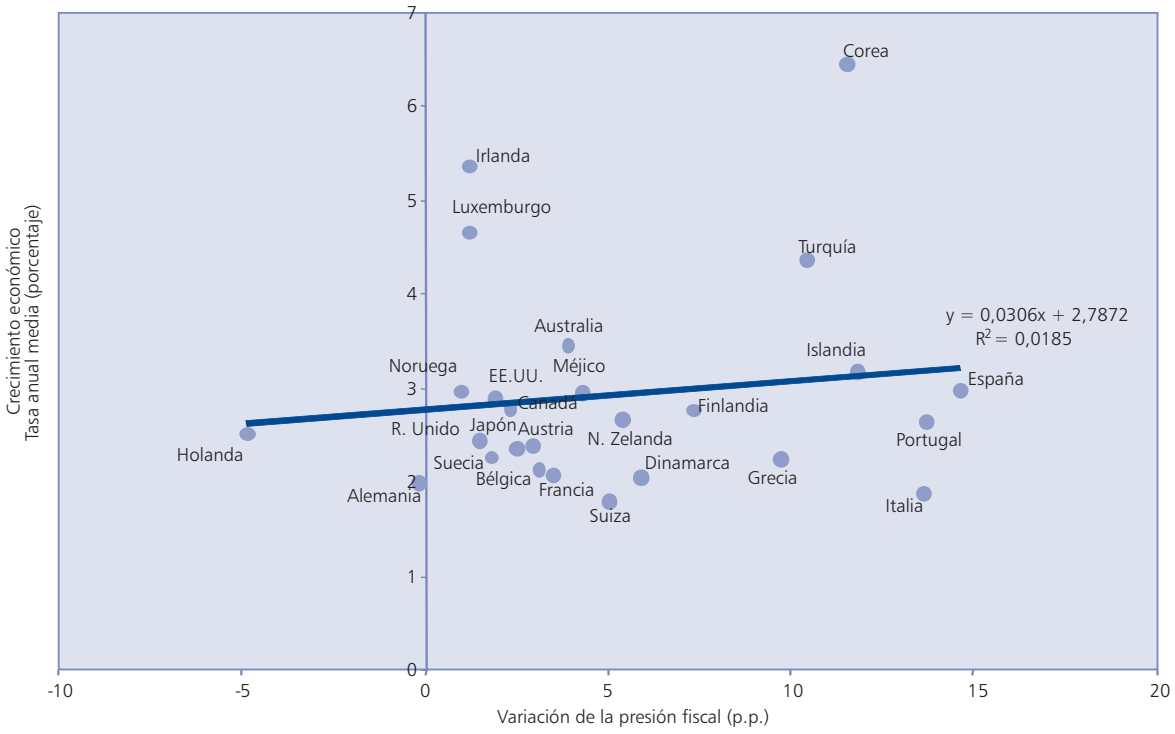
Fuente: OCDE (2008a, 2008b) y elaboración propia.

salta que los sistemas impositivos canadiense y estadounidense son instrumentos de redistribución relativamente más importantes que los de los países escandinavos. Ahora bien, en el conjunto de los países de la OCDE se observa un elevado grado de correlación negativa entre el nivel de presión fiscal y la desigualdad en la distribución de la renta (gráfico 5).

e) *Presión fiscal y crecimiento económico.* Del gráfico 6 se desprende que, en una primera aproximación, no existe vinculación entre la variación de la presión fiscal en el período 1980-2007 y la tasa anual media de crecimiento económico registrada en el mismo (9).

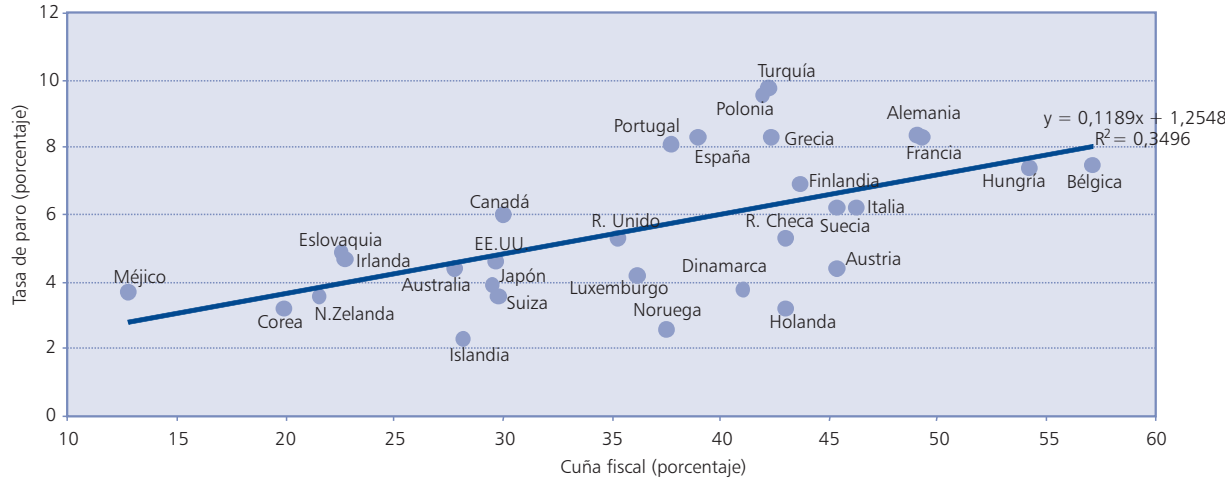
f) *Cuña fiscal del trabajo y tasa de desempleo.* El gráfico 7 deja evidencia de la existencia de una correlación positiva entre la magnitud de la cuña fiscal del trabajo y la tasa de paro en los países de la OCDE.

GRÁFICO 6
VARIACIÓN DE LA PRESIÓN FISCAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO EN LOS PAÍSES DE LA OCDE (1980-2007)



Fuente: OCDE (2008a), OECD Statistics Database y elaboración propia.

GRÁFICO 7
RELACIÓN ENTRE LA CUÑA FISCAL DEL TRABAJO Y LA TASA DE PARO EN LOS PAÍSES DE LA OCDE, 2007



Fuente: OCDE (2008a), OECD Statistics Database y elaboración propia.

3. CUESTIONES PLANTEADAS EN RELACIÓN CON LAS PRINCIPALES FIGURAS IMPOSITIVAS

3.1. Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF)

Un repaso de la realidad tributaria internacional pone de manifiesto la imposibilidad de identificar modelos impositivos puros. La aplicación de los distintos modelos en la práctica no permite, en cualquier caso, establecer compartimentos estancos, por lo que la mayoría de los sistemas presentan un cierto carácter híbrido (OCDE, 2006: 72). Boadway (2004) sintetiza las dificultades existentes para la implementación de un IRPF comprehensivo puro. El IRPF dual se perfila como una opción fiscal adecuada con arreglo a los recientes modelos de imposición óptima que sustentan el gravamen de la renta del capital (Auerbach, 2006; Banks y Diamond, 2008). Asimismo, se considera que puede permitir un compromiso razonable para afrontar distintos aspectos controvertidos (Norregaard y Khan, 2007; Christiansen, 2004; Cnossen, 2002; Sorensen, 1993; Domínguez, 2009a) (10).

Tanzi (2009) alude a que el marco de estabilidad de precios ha propiciado la atenuación de los problemas ligados a la rémora fiscal inflacionaria. Paradójicamente, en una situación de tasas de inflación negativas, una estricta política de ajustes por inflación llevaría a acortar la extensión de los tramos de la escala de gravamen del IRPF.

3.2. Impuesto sobre sociedades (IS)

La propia existencia del IS en los sistemas tributarios reales viene a significar, en buena medida, un episodio más de la «desatención» a los postulados de los economistas, que cuestionan la justificación de este impuesto. Un impuesto que, según recientes investigaciones económicas, es el que presenta una mayor asociación con un menor crecimiento económico (Arnold, 2008; Vartia, 2008; OCDE, 2009a) (11).

Por otro lado, algunos de los problemas tradicionales de este impuesto siguen sin encontrar una solución óptima ni, aún menos, generalizada en el panorama internacional. Así, los sistemas de relación con el IRPF son muy variados, aunque no deja de ser sorprendente que el sistema clásico sea la opción más extendida (Domínguez y López, 2008: 94). Dentro del mosaico de soluciones existente, merece destacarse el sistema introducido en Estonia, en el que se exonera de tributación en el IS sólo la parte del beneficio no distribuido (Eurostat, 2009: 45). Este sistema incide directamente en la eliminación de la doble tributación de los beneficios no distribuidos, habitualmente desatendida. Asimismo, sigue sin resolverse la asimetría en el tratamiento de las distintas fuentes de financiación societaria. Sólo Bélgica ha establecido un sistema de imputación de coste por el uso de los recursos propios.

3.3. Impuesto sobre el valor añadido (IVA)

Un argumento tradicional a favor del IVA es que se trata de un impuesto particularmente eficaz, en el sentido de que se aseguran los ingresos al ser recaudados a lo largo de la cadena de producción, a diferencia de un impuesto monofásico sobre minoristas, bajo el que la recaudación se resiente si hay evasión en la fase final. No obstante, estas ganancias de eficacia recaudatoria pueden verse contrarrestadas por sustanciales costes administrativos y de gestión (Norregaard y Khan, 2007).

Ahora bien, admitiendo las ventajas del IVA desde el punto de vista del reparto del esfuerzo recaudatorio a lo largo de todo el ciclo productivo, ¿tiene verdaderamente sentido implicar a todo el sistema productivo, con unos elevados costes de cumplimiento, en la aplicación de un impuesto que pretende gravar el consumo? Por otro lado, ¿sigue estando justificado hoy en día que el consumo sea gravado de una manera totalmente objetiva e impersonal?

Además, siguen existiendo importantes bolsas de fraude en relación con el IVA, y en la UE, donde aún no ha logrado ponerse en marcha el principio del país de origen, el «fraude de carrusel» ha adquirido una gran relevancia, provocando una sangría de recursos (12). Los retos para la correcta aplicación de este impuesto se han multiplicado en un marco de creciente globalización económica y de extensión de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. La aplicación de impuestos independientes por cada país ha aumentado las posibilidades de elusión y de evasión fiscales (OCDE, 2008c: 32). Por añadidura, la proliferación de regímenes especiales, que hacen perder algunas de las ventajas del IVA y, en algunos casos, las fundamentales de uniformidad y transparencia, es otro inconveniente.

En Tanzi (2009) se hace alusión a opiniones de economistas que cuestionan que el uso de tipos reducidos para los productos básicos ayude realmente a las familias pobres. Sin embargo, salvo que se concluya que la menor carga impositiva es compensada por unos mayores márgenes de beneficio, la atenuación de la carga fiscal sobre productos que tienen una gran importancia en la cesta de la compra de las familias con menor nivel de renta supone un alivio para sus economías (13). Finalmente, las presiones para la aplicación de tipos reducidos para diferentes sectores en España, así como para la revisión de los módulos (bases imponibles estimadas) del régimen simplificado, son ejemplos que respaldan la idea de que las actuaciones de los grupos de interés no se limitan a la esfera de los impuestos directos.

3.4. Accisas

Eurostat (2009: 72) llama la atención acerca de la evolución del peso relativo de los impuestos especiales sobre el tabaco y el alcohol, que, pese a estar basados en tipos de gravamen específicos, no han perdido peso dentro de la imposición sobre el consumo en la UE. La explicación de este hecho llevaría a analizar, ló-

gicamente, la evolución cuantitativa de las bases imponibles, así como la de los tipos aplicables. Particularmente en el caso de los impuestos sobre carburantes, el análisis de la carga impositiva revela que ésta no refleja el contenido contaminante de los diferentes carburantes (Domínguez, 2008: 127).

3.5. Imposición medioambiental

Quizá lo más llamativo en este apartado sea que, pese a las expectativas existentes y a la concienciación de los problemas medioambientales, las reformas fiscales «verdes» han tenido un alcance bastante menor de lo esperado. No parece que las supuestas ventajas del «doble dividendo» hayan sido hasta ahora un factor de seducción determinante. De hecho, los ingresos de los impuestos medioambientales han venido disminuyendo como porcentaje del PIB. La información disponible en el ámbito internacional no permite ser concluyente respecto a la efectividad de los impuestos medioambientales en términos de su influencia en el comportamiento empresarial (PWC, 2009: 61).

3.6. Imposición sobre la propiedad

Este ámbito de la imposición viene marcado por un repliegue generalizado del impuesto sobre el patrimonio neto, que subsiste sólo en un reducido número de países (14), y una controversia acerca de la justificación del impuesto sobre sucesiones y donaciones. El gravamen de la riqueza tiende a concentrarse en un impuesto parcial y proporcional como es el impuesto sobre la propiedad. Pese a sus características, cada vez es mayor la tendencia a una cierta subjetivización en España, donde se utiliza para aplicar políticas de carácter social por los ayuntamientos.

3.7. Cotizaciones sociales

Aun cuando, desde un punto de vista teórico, la composición de la cuña fiscal no altera los niveles de empleo y los salarios de equilibrio, esta conclusión no puede mantenerse si los trabajadores valoran los beneficios que esperan recibir del pago de las cotizaciones sociales (Norregaard y Khan, 2007: 12) (15).

4. ASPECTOS TRANSVERSALES DE LA IMPOSICIÓN

En este apartado se apuntan una serie de cuestiones que afectan de manera general al conjunto de la imposición (16):

4.1. Efectos económicos de los impuestos

Pese a los avances registrados en el análisis económico, persiste aún un considerable grado de controversia acerca del signo y la magnitud de los efectos económicos de los impuestos. Ya la OCDE (1998a) advertía de la falta de consenso sobre el valor empírico para estimar las distorsiones de los impuestos. A lo largo de los últimos años, se han multiplicado los estudios econométricos, sin que haya podido alcanzarse aún un consenso definitivo respecto a numerosos aspectos básicos de la política impositiva.

4.2. Imposición sobre el trabajo

Eurostat (2008) subraya cómo, a pesar del respaldo generalizado a la deseabilidad de aplicar menores impuestos sobre el trabajo, el nivel de los tipos de gravamen implícitos sobre la renta de este factor confirma la extendida dificultad de alcanzar dicha finalidad.

4.3. Evasión fiscal

El fenómeno de la evasión fiscal sigue constituyendo un gran desafío a la aplicación efectiva de los principios de justicia tributaria. Este fenómeno encuentra diversas fuentes de alimentación: la economía sumergida, la dificultad de controlar las rentas generadas en determinados segmentos de la actividad empresarial y la existencia de los denominados «paraísos fiscales». En este contexto, reviste un gran interés la propuesta formulada por Tanzi (1999) relativa a la creación de la *World Tax Organization*. En la práctica, es la OCDE la organización que viene asumiendo algunas de las funciones propugnadas.

4.4. Costes de aplicación de los impuestos

El gráfico 8 permite apreciar que no existe correlación entre el nivel de la presión fiscal y la importancia relativa de los costes administrativos.

En algunos países, es destacable la gran relevancia de los costes empresariales por impuestos (IS, impuestos sobre la renta del trabajo, impuestos sobre el consumo), algunos de los cuales no les conciernen directamente (World Bank, 2009). Aunque hay una preocupación general por la disminución de los costes de aplicación de los impuestos, hay factores económicos que no favorecen este objetivo (globalización, TIC, innovación financiera, descentralización fiscal…) (17).

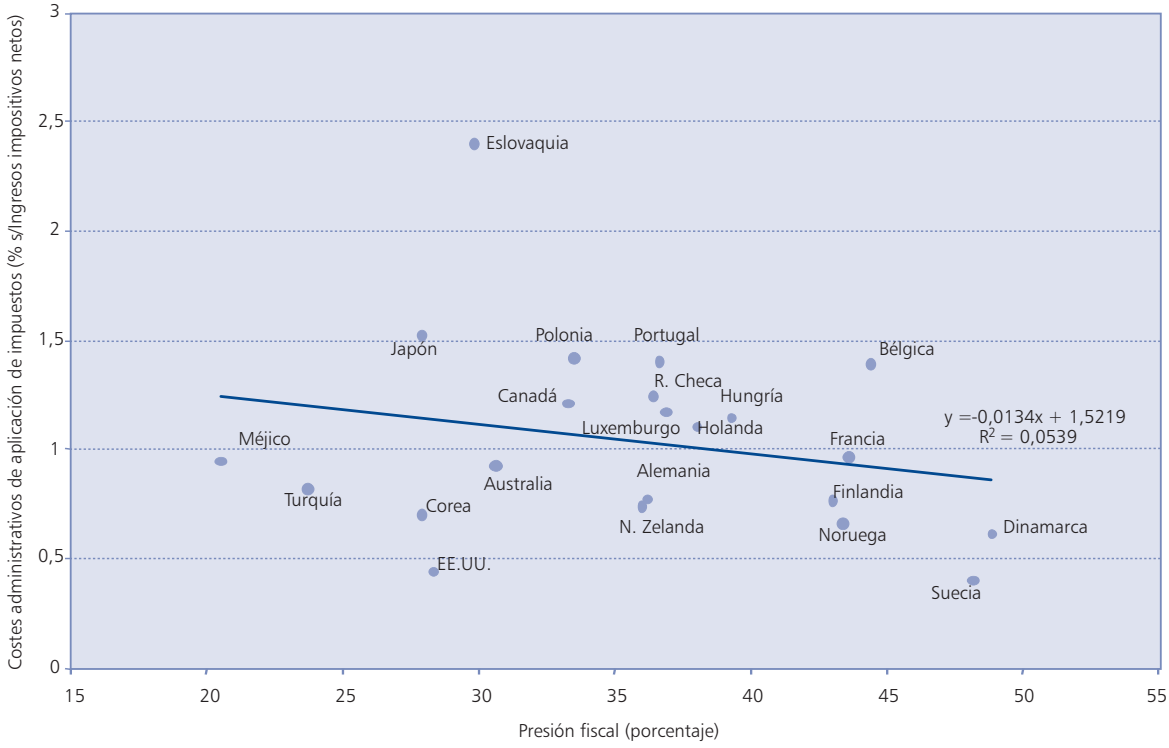
4.5. Federalismo fiscal

La participación de las administraciones territoriales en el gasto público excede la de los ingresos en todos los países de la OCDE, sin que haya modelos comunes (OCDE, 2004).

4.6. Medición de la capacidad contributiva

El concepto de capacidad económica, o capacidad de pago, es la piedra angular de los sistemas tributarios modernos, auspiciando un principio impositivo, que, como en el caso de España, se eleva al rango constitucional. Sin embargo, no puede soslayarse la enorme dificultad de formular una definición y, aún más, una cuantificación de la noción de capacidad de pago que estén exentas de toda ambigüedad y que sean capaces de aunar un consenso (Domínguez, 2009a). Ante esta situación, Banks y Diamond (2008) plan-

GRÁFICO 8
RELACIÓN ENTRE PRESIÓN FISCAL Y COSTES ADMINISTRATIVOS DE APLICACIÓN DE LOS IMPUESTOS EN LOS PAÍSES DE LA OCDE, 2007



Fuente: OCDE (2008a, 2009b) y elaboración propia.

tean que, en lugar de partir de una base impositiva ideal, debe comenzarse con el examen de los equilibrios económicos que ocurren con diferentes estructuras impositivas. Para cada equilibrio, resultará un nivel de bienestar para los integrantes de la sociedad. La elección de la mejor alternativa se realizaría mediante una función de bienestar social. Kay (2008) apunta las dificultades existentes para la definición de las utilidades individuales a incorporar en la función de bienestar social.

4.7. Coordinación internacional

La enorme asimetría existente entre la evolución de la realidad económica, que ha experimentado un intenso proceso de integración, y la de las estructuras políticas, que no se han adaptado, dificulta enormemente la solución de los problemas económicos y financieros internacionales, en general, y de los relacionados con la tributación, en particular (18). La falta de coordinación internacional actúa como un lastre para la aplicación de sistemas impositivos acordes con las nuevas realidades económicas y financieras. Tanzi (2000) ha subrayado la necesidad de adaptación de los sistemas impositivos, concebidos en épocas donde las economías estaban mucho más cerradas. Ya en la cumbre del G-7 celebrada en 1996, se pusieron de relieve los problemas derivados de la competencia fiscal perjudicial (OCDE, 1998b: 7).

4.8. Renuncia a la progresividad formal

La tendencia a la renuncia a la progresividad impositiva respecto a la renta personal se ha ido abriendo camino con ímpetu en las dos últimas décadas, incluso en países con una larga tradición de objetivos redistributivos (19). Esta tendencia, que parece imparable, refuerza el papel a otorgar a los programas de gasto público como instrumentos de redistribución.

5. CONSIDERACIÓN ESPECIAL DEL SISTEMA IMPOSITIVO ESPAÑOL

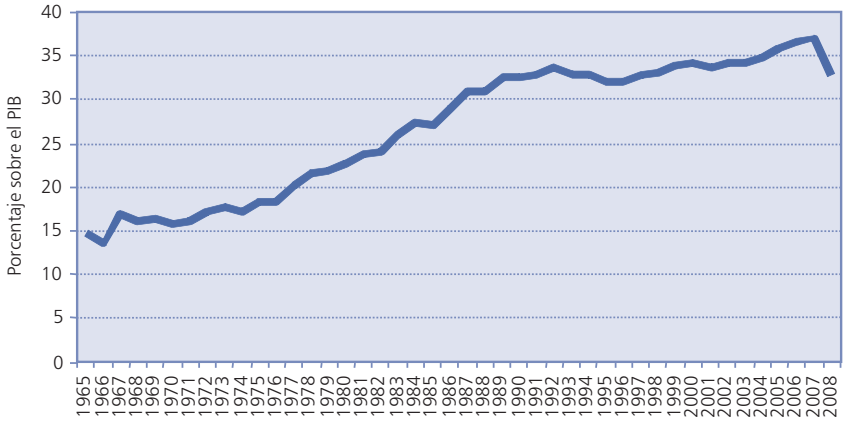
El gráfico 9 ofrece quizá la mejor síntesis posible de las transformaciones registradas por el sistema fiscal español a lo largo de las últimas décadas (Domínguez, Medel y Molina, 2009). Si tomamos como referencia el año 1975, la presión fiscal en España se situaba en el 18,4 por 100, a todas luces un valor muy alejado de

los niveles prevalecientes en los países más avanzados de Europa. Después de haber completado tres decenios de experiencia democrática, ha llegado a duplicarse: en el año 2006, era ya bastante equiparable (36,6 por 100) a la media de la UE15 (39,8 por 100). El máximo histórico se alcanza en el año 2007, en el que se supera el 37 por 100. Sin embargo, en 2008, debido a la crisis económica, se registra una disminución del orden de 4 p.p. (20).

El gráfico 10 pone de relieve cómo, a lo largo de los tres últimos decenios, España ha ido recortando significativamente las diferencias en las ratios impositivas respecto a la UE15 correspondientes a los impuestos sobre la renta y los beneficios y a los impuestos sobre el consumo, quedando situadas en ambos casos en el entorno de los 2 p.p. Al propio tiempo, se ha ido ampliando la diferencia positiva concerniente a las cotizaciones sociales y a los impuestos relacionados con la propiedad, del orden de 1 punto porcentual.

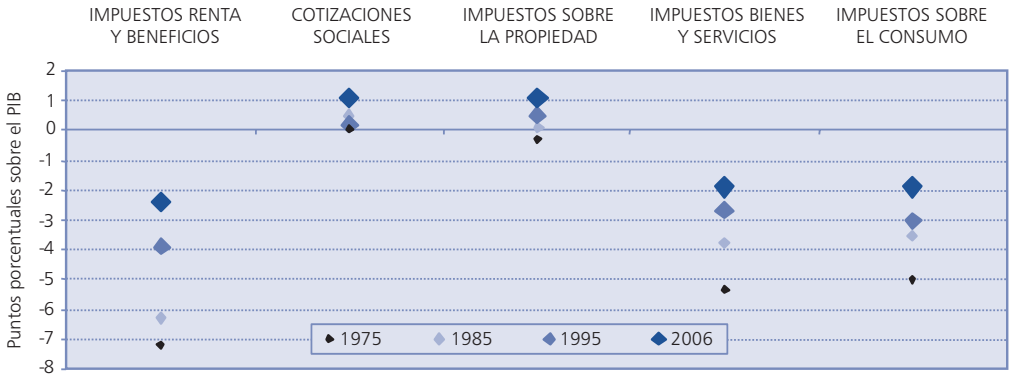
Por otra parte, de una estructura claramente dominada por las cotizaciones sociales en el año 1975 (47,5 por 100), y con un peso muy similar de los impuestos sobre la renta y los beneficios y los impuestos sobre el consumo (22,0 por 100 y 24,0 por 100, respectivamente), complementados por los impuestos relacionados con la propiedad (6,3 por 100), se ha

GRÁFICO 9
EVOLUCIÓN DE LA PRESIÓN FISCAL EN ESPAÑA (1965-2008)



Fuente: OCDE (2008a) y elaboración propia.

GRÁFICO 10
RATIOS IMPOSITIVAS: DIFERENCIAS DE ESPAÑA CON RESPECTO A LA UE15



Fuente: OCDE (2008a) y elaboración propia.

pasado, siguiendo una tendencia sostenida de aumento de la importancia de la imposición directa, a otra bien distinta: los impuestos sobre la renta y los beneficios casi han dado alcance a las cotizaciones sociales, que representan un tercio del total de ingresos fiscales; los impuestos sobre el consumo, acusando cierto retroceso en los últimos años, aportan una cuarta parte del total, y los impuestos relacionados con la propiedad, cerca de un 10 por 100 (gráfico 11).

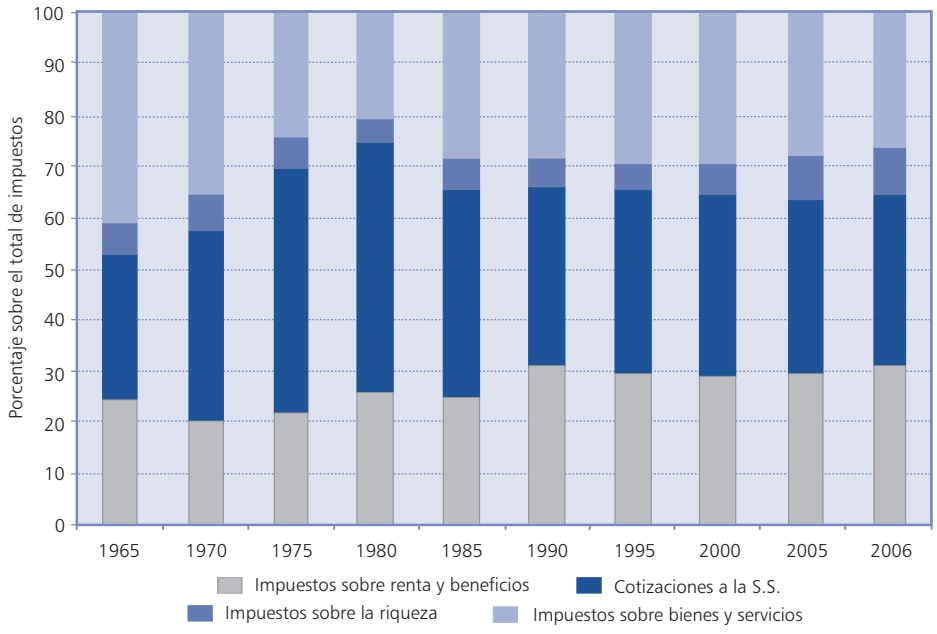
Con datos agrupados en términos de la clasificación tradicional, se observa un reparto muy equilibrado entre los impuestos indirectos, los impuestos directos y las cotizaciones sociales, aportando cada una de dichas categorías en 2006 aproximadamente un tercio del total de ingresos fiscales, con una ligera ventaja a favor de los impuestos indirectos: 34,4 por 100, frente a 32,8 por 100 en los otros dos casos (Eurostat, 2008). Un análisis por categorías concretas revela el papel dominante de las cotizaciones sociales, a las que siguen en orden de importancia el IRPF, que aporta cerca de una quinta parte de los ingresos, el IVA, que se sitúa ya muy cerca del impuesto sobre la renta, el impuesto sobre sociedades, que representa algo más de un 10 por 100, los impuestos especiales, más de un 7 por 100, y el impuesto sobre transmisiones patrimoniales, algo menos de un 5 por 100. De las restantes figuras impositivas, sólo el impuesto sobre bienes inmuebles logra superar la cota del 1 por 100 (gráfico 12).

Si se adopta una perspectiva basada en la función económica, se observa cómo, de manera preponderante, la imposición recae sobre el factor trabajo (45 por 100 del total), en tanto que el resto se reparte de manera bastante pareja entre el capital (28 por 100) y el consumo (27 por 100). Por otro lado, los gobiernos autonómicos percibían en 2006 más de una quinta parte (22 por 100) de la recaudación impositiva, muy superior a la participación de las corporaciones locales (9 por 100). Ambos niveles territoriales llegan a una proporción bastante cercana a la del Estado (37 por 100) y equivalente a la de la seguridad social (32 por 100).

Un amplio abanico de retos se cierne sobre el sistema impositivo español en la actualidad (Domínguez, 2008). A título ilustrativo, pueden señalarse los siguientes, unos, de alcance general y otros, circunscritos a impuestos concretos (Domínguez, 2007):

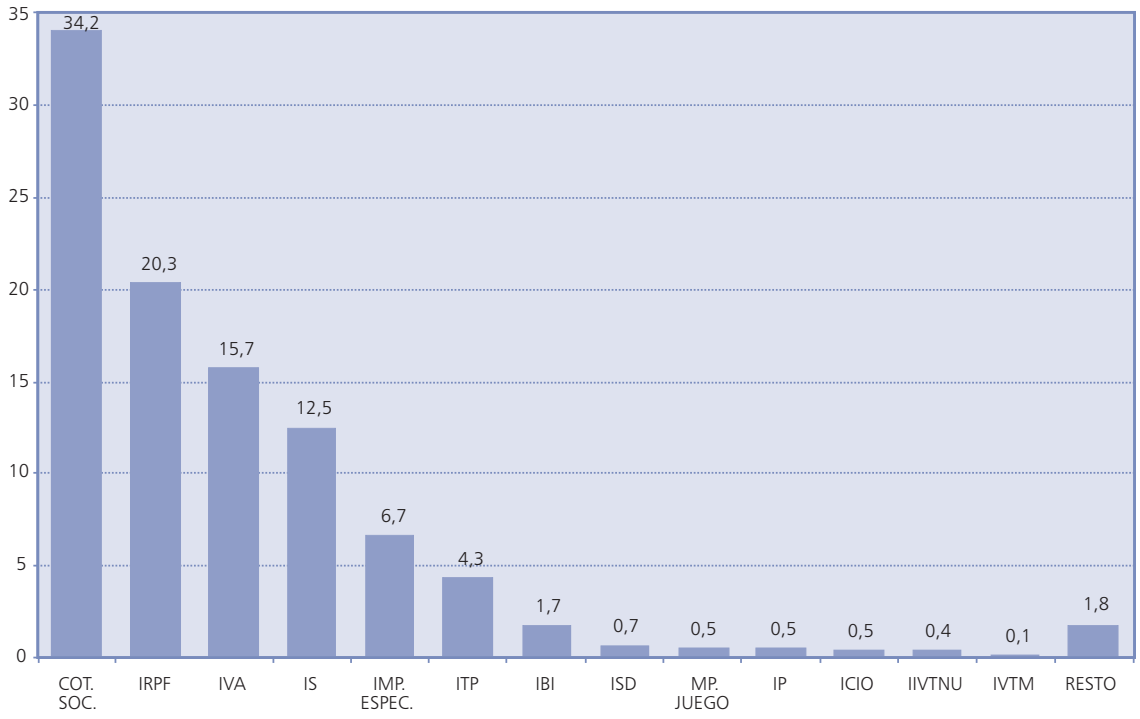
— Entre los primeros, cabe hacer mención del aún insuficiente grado de cumplimiento efectivo de los principios de generalidad —a tenor de la persistencia de niveles de fraude y del considerable peso de la economía sumergida— y de igualdad, teniendo en cuenta los acusados contrastes en los niveles de renta declarada en función de su origen; por otro lado, hay que hacer alusión a la relevancia de los costes de cumplimiento, que, en relación con las obligaciones fiscales empresariales, sitúan a España entre los países desarrollados con un mayor número de horas de dedica-

GRÁFICO 11
EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA IMPOSITIVA EN ESPAÑA (1965-2006)



Fuente: OCDE (2008a) y elaboración propia.

GRÁFICO 12
PRINCIPALES CATEGORÍAS DE INGRESOS FISCALES, ESPAÑA, 2007



Fuente: INE (CNE) y elaboración propia.

ción anual; el nivel de la cuña fiscal del trabajo tiene una especial relevancia para el equilibrio de un mercado de trabajo escasamente flexible como el español; los reducidos niveles de corresponsabilidad efectiva y la asimetría persistente entre las vertientes del gasto y de los impuestos en el ámbito autonómico siguen siendo cuestiones que demandan una adecuada solución.

— En lo concerniente a impuestos concretos, la inclinación del IRPF hacia un nuevo modelo, casi inevitablemente abocado a una dualización cada vez más explícita, es una cuestión de gran trascendencia, con implicaciones en las esferas de la eficiencia económica y de la justicia distributiva (Domínguez y López, 2008). Por otro lado, la injustificable situación de la escala de gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio ha sido objeto de una terapia radical que pasa por la desaparición del impuesto, renunciando así al rol de control para el que, entre otras funciones, fue concebido en su día. Tampoco puede decirse que la solución dada a la integración entre el IRPF y el IS, pese a su evidente simplicidad, pueda ser saludada con entusiasmo, aun cuando resulta menos criticable si se acepta la renuncia a la progresividad en el gravamen de los rendimientos del capital. Por último, dentro los impuestos especiales, al igual que ocurre en la mayoría de los países europeos, se hace necesaria una revisión de la carga fiscal sobre los carburantes en razón de su componente contaminador.

6. PERSPECTIVAS FUTURAS DE LA FISCALIDAD: INTERROGANTES PLANTEADOS

En este último apartado, simplemente a título ilustrativo, se recogen algunos interrogantes genéricos, y otros que se plantean actualmente en relación con el horizonte de la fiscalidad en los próximos años:

1) ¿Se han cumplido las predicciones teóricas respecto a la evolución de los sistemas impositivos?

2) ¿Existen sistemas impositivos más similares a raíz de la globalización económica?

3) ¿Tiene sentido comparar las principales áreas económicas mundiales (*vgr.*, EE.UU. *vs.* UE) teniendo en cuenta las grandes diferencias existentes entre los países de la UE individualmente considerados?

4) ¿Cómo pueden alterarse las tendencias impositivas en el escenario de recomposición del sistema económico y financiero?

5) En los últimos años, numerosos países de la OCDE han aprovecha-

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 125/126, 2010. ISSN: 0210-9107. «CLAVES ACTUALES DE LA FISCALIDAD DEL FUTURO»

do la existencia de ingresos fiscales abundantes para reducir los tipos de gravamen en algunos impuestos. Ante una etapa de caída de la recaudación, ¿cabe esperar una subida generalizada de la tributación o ésta sería un lastre adicional para la recuperación económica?

6) ¿Cómo va a incidir en el sistema impositivo el derrumbe (al menos transitorio) de la política de estabilidad presupuestaria?

7) ¿Llevarán las necesidades derivadas del servicio de la deuda, junto con las presiones para el aumento del gasto público, a niveles de presión fiscal que excedan de los alcanzados en el período 1998-2000?

8) ¿Es necesario buscar otra estructura impositiva menos dependiente del trabajo? ¿Cómo puede lograrse de manera efectiva?

9) ¿Pueden alcanzarse niveles adecuados de cooperación fiscal internacional sin avances en la integración política?

10) ¿Tienden los sistemas impositivos reales a acercarse o a alejarse de los postulados de los economistas?

Como señala Tanzi (2009), los sistemas impositivos tienen realmente la apariencia de *icebergs* que, en nuestra opinión, se mueven lentamente en aguas cada vez más turbulentas, anclados por verdaderas torres de Babel en sus partes no visibles. Para poder orientarnos en ese panorama diverso, quizás la primera tarea de la Organización Impositiva Mundial propugnada por Vito Tanzi podría ser proporcionar una medición homogénea de los niveles de presión fiscal.

NOTAS

(1) PREST (1978) llega a afirmar que, si no se resuelven adecuadamente los problemas existentes para la medición de los ingresos fiscales, las comparaciones internacionales de las ratios fiscales pueden estar completamente distorsionadas.

(2) En definitiva, de manera general, la importancia del fenómeno del *churning* (solapamiento de impuestos y transferencias en las mismas personas) puede condicionar considerablemente la apreciación de las magnitudes de las cargas fiscales efectivas. La OCDE (1998a) ha llamado la atención acerca de la alta correlación existente entre la dimensión del sector público y dicho solapamiento.

(3) Para el cálculo de los indicadores utilizados, se mantiene inalterada la composición del conjunto de países analizados.

(4) Dos de ellos no formaban parte de la OCDE en 1965.

(5) Tampoco con datos del año 2000 (DOMÍNGUEZ y CARRASCO, 2003).

(6) Entre 2003 y 2009, el tipo del IS ha disminuido en diecinueve de los treinta países de la OCDE, especialmente en República Checa, Turquía, Austria, Holanda y Alemania, donde la disminución se ha cifrado en 9 ó 10 p.p. (ERNST & YOUNG, 2009: 29).

(7) *Vid.*: NORREGAARD y KHAN (2007), DEVEREUX *et al.* (2002), DEVEREUX *et al.* (2008), y BÉNASSY-QUÉRÉ *et al.* (2003).

(8) Las diferencias entre los tipos legales y los tipos efectivos son bastante apreciables en algunos países, particularmente en Francia (35 - 18 por 100) y EE.UU. (38 - 28 por 100); en Italia y Japón el tipo efectivo supera al tipo legal (PWC, 2009: 23).

(9) En DOMÍNGUEZ y RUEDA (2005) se concluye que no existe correlación entre la variación de la ratio gasto público/PIB y la tasa anual media de crecimiento económico en el periodo 1990-2003. La utilización de la cifra media de la ratio gasto público/PIB en el período analizado deja entrever una cierta correlación negativa.

(10) Un elemento frecuente de rechazo del IRPF dual es la menor tributación de los rendimientos del capital en comparación con los del trabajo. Al margen de los argumentos teóricos que pueden aportarse al debate, en una situación de inflación, el tipo efectivo sobre los rendimientos del capital excede claramente del tipo nominal de gravamen. Así, con un tipo de interés nominal del 4 por 100 anual, una tasa de inflación anual del 2 por 100 y un tipo de gravamen del 18 por 100, el tipo efectivo se sitúa en el 36 por 100.

(11) MYLES (2009a; 2009b) concluye que hay evidencia de que el crecimiento económico es mayor cuando el tipo de gravamen del IS es bajo.

(12) El «fraude carrusel», a diferencia de otros fraudes habituales, no sólo implica no ingresar el importe de la obligación tributaria correspondiente, sino que origina una salida de recursos nunca ingresados en la Hacienda pública.

(13) Como se señala en COPENHAGEN ECONOMICS (2007: 12), si las familias ricas y pobres tienen distintas cuotas de consumo de los bienes y servicios sujetos a un tipo de gravamen del IVA reducido, las familias con la mayor proporción se beneficiarán de la reducción. Cuestión distinta es que los patrones de consumo reales no respondan a las presunciones acerca de su relación con el nivel de renta.

(14) En 2009, sólo en tres países de la OCDE (Francia, Noruega y Suiza); véase ERNST & YOUNG (2009: 78).

(15) No hay que olvidar que el hecho de que las cotizaciones sociales se admitan como gastos deducibles en el IRPF, como ocurre en España, implica que, en parte (determinada por el tipo marginal del contribuyente), se cambie recaudación del IRPF por recaudación de las cotizaciones sociales. En el IS dicho efecto es más acusado si los tipos de las cotizaciones a cargo de los empleadores son más elevados.

(16) Un mayor detalle se ofrece en DOMÍNGUEZ (2003).

(17) KAY (2008: 2-3) recuerda que «la complejidad de la actual normativa fiscal de todos los países desarrollados es, en muy gran medida, el resultado directo e indirecto de la dificultad de hacer del concepto económico de renta un instrumento operativo en un mundo de incertidumbre y de innovación financiera».

(18) DOMÍNGUEZ (2009b). TANZI (1998: 8) considera que «hay una creciente divergencia entre las áreas políticas, representadas por los estados-nación, y las áreas económicas de mercados particulares».

(19) Un análisis de los cambios registrados en los principios tradicionales del IRPF se ofrece en VALLE (2008).

(20) MARTÍNEZ-MONGAY *et al.* (2007) habían concluido que entre un 50 por 100 y un 75 por 100 del aumento de los ingresos fiscales en España entre 1995 y 2006 podría ser de naturaleza transitoria y desaparecer con el fin del *boom* de los activos.

BIBLIOGRAFÍA

ARNOLD, J. (2008), «Do tax structures affect aggregate economic growth? Empirical evidence from a panel of OECD countries», *OECD ECO/WKP(2008)51*.

AUERBACH, A. J. (2006), *Tax Reform in the 21st Century*, James A. Bajer III Institute, Rice University.

BANKS, J., y DIAMOND, P. (2008): «The base for direct taxation», preparado para el *Report of a Commission on Reforming the Tax Systems for the 21st Century*, Mirrlees Report, The Institute of Fiscal Studies.

BÉNASSY-QUÉRÉ, A.; FONTAGNÉ, L., y LAHRÈCHE-RÉVIL, A. (2003), «Tax competition and foreign investment», *CEPII, nº 2003-17*.

BIBBEE, A. (2008), «Tax reform for efficiency and fairness in Canada», *OECD ECO/WKP(2008)39*.

BOADWAY, R. (2004), «Dual income tax», *CESifo DICE Report*, 3/2004.

CARONE, G.; NICODÈME, G., y SCHMIDT, J. H. (2007), «Tax revenues in the European Union: recent trends and challenges ahead», European Commission.

CHRISTIANSEN, V. (2004), «Norwegian income tax reform», *CESifo DICE Report*, 3/2004.

CNOSSEN, S. (2002), «Tax policy in the European Union: a review of issues and options», *CESifo Working Papers Series*, n.º 758.

COMISIÓN EUROPEA (1997), «Advancing financial integration», *European Economy*, suplemento A, n.º 12.

COPENHAGEN ECONOMICS (2007), *Study in Reduced VAT Applied to Goods and Services in the Member States of the European Union. Final Report*.

DE MOOIJ, R. A., y EDERVEEN, S. (2001), «Taxation and foreign direct investment. A synthesis of empirical research», *CPB Discussion Paper, nº 003*.

DEVEREUX, M.; GRIFFITH, R., y KLEMM, A. (2002), «Corporate income tax reforms and international tax competition», *Economic Policy*, octubre.

DEVEREUX, M. P.; LOCKWOOD, B., y REDODANO, M. (2008), «Do countries compete over corporate tax rates?», *Journal of Public Economics*, 92.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2003), «¿Hacia dónde va el sistema fiscal?», *Cuadernos de Información Económica*, nº 177.

— (2007), «Jornada de Planificación Fiscal 2007: Presentación», El Nuevo Lunes, Málaga, mayo (mimeo).

— (2008), *El sector público español: evolución, situación actual y retos planteados*, Colegio de Economistas de Málaga, Málaga.

— (2009a), «El IRPF ante una encrucijada: opciones de reforma», Instituto de Análisis Económico y Social, Universidad de Alcalá de Henares, *WP 01-09*.

— (2009b), «Economía y poder político: un esquema analítico», *Cuadernos de Información Económica*, n.º 208.

— (2009c), «Tendencias de los sistemas impositivos en la OCDE: especial referencia al caso español», mímeo.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M., y CARRASCO CASTILLO, G. (2003), «Tendencias recientes de la fiscalidad en los países de la OCDE», *Revista de Técnica Tributaria*, nº 61.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M., y LÓPEZ DEL PASO, R. (2008), «El IRPF español en el contexto internacional», en DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ (2008).

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M.; MEDEL CÁMARA, B., y MOLINA MORALES, A. (2009), «El estilo tributario latino y el sistema fiscal español, treinta años después», en L. CARAMÉS, J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO, y F. PEDRAJA (dirs.), *Siempre la Hacienda Pública. Ensayos en homenaje al profesor Enrique Fuentes Quintana*, Civitas, Pamplona.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M., y RUEDA LÓPEZ, N. (2005), «La dimensión y el papel del sector público en los países de la Unión Europea: tendencias recientes», *Información Comercial Española*, nº 827.

ERNST & YOUNG (2009), *Barometer of Tax Competitiveness for 2009. Comparative Analysis of Tax Systems within the OECD*.

EUROSTAT (2008a), *Taxation Trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway*, Luxemburgo.

— (2009): *Taxation Trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway*, Luxemburgo.

FUENTES QUINTANA, E. (1973), *Hacienda Pública*, Imprenta Rufino García, Madrid.

HEADY, C. (2002), «The truth about tax burdens», *OECD Observer*, marzo.

KAY, J. (2008), «The base for direct taxation: commentary», preparado para el *Report of a Commission on Reforming the Tax Systems for the 21st Century*, Mirrlees Report, The Institute of Fiscal Studies.

KENNY, L. W., y WINER, S. L. (2006), «Tax systems in the world: an empirical investigation into the importance of tax bases, administration costs, scale and political regime», *International Tax and Public Finance*, nº 13.

LUPI, A. (2009), «Tax revenue in the European Union», Eurostat*, Statistics in Focus*, 43.

MARTÍNEZ-MONGAY, C.; MAZA LASIERRA, L. A., e IGAL YANIZ, J. (2007), «Asset booms and tax receipts: the case of Spain, 1995-2006», *European Economy*, *Economic Papers*, nº 293.

MUSGRAVE, R. A. (1969), *Fiscal Systems*, Yale University Press.

MYLES, G. D. (2009a), «Economic growth and the role of taxation: aggregate data», *OECD ECO/WKP(2009)55*.

— (2009b), «Economic growth and the role of taxation: disaggregate data», *OECD ECO/WKP(2009)56*.

NORREGAARD. J., y KHAN, T. S. (2007), «Tax policy: recent trends and coming challenges», *OECD WP/07/274*.

OCDE (1998a), «Forces shaping tax policy», *OECD Economic Outlook*, junio.

— (1998b), *Harmful tax competition. An emerging global issue*.

— (2001), *Mesurer les charges fiscales. Quels indicateurs pour demain*.

— (2004), «Recent tax policy trends and reform in OECD countries», *OECD Tax Policy Studies*, n.º 4.

— (2006), «Fundamental reform of personal income tax», *OECD Tax Policy Studies*, número 13.

— (2007), «Fundamental reform of corporate income tax», *OECD Tax Policy Studies*, número 16.

— (2008a), *Revenue Statistics 1965-2007*.

— (2008b), *Growing unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*.

— (2008c), *Consumption Tax Trends 2008. VAT/GST Excise Rates, Trends and Administrative Issues*.

— (2009a), *Going for Growth 2009*.

— (2009b), *Tax administration in OECD and selected non-OECD countries: comparative information series (2008)*.

OWENS, J. (2006), «Fundamental tax reform: an international perspective», *National Tax Journal*, 59.

PRICEWATERHOUSECOOPERS -PWC (2009), *Paying Taxes. The Global Picture*.

PREST, A. R. (1978), «The taxable capacity of a country», en J.F.J. TOYE (ed.), *Taxation and Economic Development. Twelve Critical Studies,* Cass, Londres.

ROSE, R. (1985), «Maximising tax revenue while minimizing political costs», *Journal of Public Policy*, 5.

SORENSEN, P. B. (1993). «From the global income tax to the dual income tax: recent tax reforms in the Nordic countries», *Economic Policy Research Unit*, Copenhague.

TANZI, V. (1995), *Taxation in an Integrated World*, The Brookings Institution, Washington, D. C.

— (1998), «The demise of the Nation State?», *IMF WP/98/120*.

— (1999), «Does the World need a World tax organization?», en A. RAZIN y E. SADKA (eds.), *The economics of globalization*, Cambridge University Press.

— (2000), «Globalization, technological developments, and the work of fiscal termites», *IMF WP/00/181*.

— (2003), «La globalización y la necesidad de una reforma fiscal en los países en desarrollo», conferencia internacional sobre *Globalización y crecimiento económico*, México.

— (2009), «Tax systems in the OECD: Recent evolution, competition and convergence»,

Conferencia en *Tax Systems: Whence and Whiter (Recent evolution, current problems and future challenges)*, FUNCAS y Unicaja, Málaga, 9-11 septiembre. Publicado en este mismo n.º 125/126 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

VALLE SÁNCHEZ, V. (2008), «El IRPF español a examen: perspectiva teórica y principios impositivos», en DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ (2008).

VAN DEN NOORD, P., y HEADY, C. (2001), «Surveillance of tax policies: A síntesis of finding in economics surveys», *OECD/ECO/WKP (2001)285*.

VARTIA, L. (2008), «How do taxes affect investment and productivity? An industry-level analysis of OECD countries», *OECD/ECO/WKP(2008)64*.

WORLD BANK (2009), *Doing Business. Measuring Business Regulation*.

WORLD ECONOMIC FORUM (2009), *The Global Competitiveness Report 2008-2009*.

SISTEMAS FISCALES E INVESTIGACIÓN FISCAL: ¿HAY PRUEBAS DE CONVERGENCIA? (*)

Richard M. BIRD

Universidad de Toronto

Resumen

Tanto en los países de la OCDE como en los países en desarrollo, los dos cambios más importantes que se han producido en los sistemas fiscales en las últimas décadas han sido la introducción del IVA y la reducción de los tipos legales del Impuesto sobre la Renta, así como el aplanamiento de sus tarifas. La mayoría de los países, sin embargo, no han hecho estos cambios porque los economistas hayan producido teorías persuasivas o por la evidencia empírica encontrada, sino por sus propias razones. Este trabajo concluye que si a los expertos en fiscalidad les interesa mejorar la política, deberían centrarse no en el juego político a corto plazo, sino más bien en el juego a largo plazo, articulando las ideas más importantes para el cambio, recogiendo y analizando los datos relevantes y evaluando y criticando los efectos de tales cambios tal y como se han realizado.

Palabras clave: política fiscal; investigación fiscal; países en desarrollo; administración, economía política.

Abstract

Both in the OECD and in the developing countries, the two most important changes that have taken place in the tax systems in recent times have been the introduction of VAT and the reduction of legal Income Tax rates and their levelling-off. Most of the countries, however, have not made these changes because economists have produced persuasive theories or because of empirical evidence found, but for reasons of their own. This article concludes that if taxation experts are interested in improving politics, they should focus their attention not on short-term but on long-term strategies, putting forward important ideas for change, collecting and analysing significant data, and assessing and criticizing the effects of such changes and how they are brought about.

Key words: fiscal policy, fiscal investigation, developing countries, administration, political economy.

JEL classification: H20, H25.

I. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA FISCAL E IMPACTO DE LA INVESTIGACIÓN FISCAL

LAS tres décadas comprendidas entre el final de la Segunda Guerra Mundial y la primera crisis del petróleo de mediados de 1970 se han llamado a veces *les trentes glorieuses,* los treinta años gloriosos (años en los que, al menos visto desde la nostalgia optimista de la retrospectiva, hubo crecimiento y creciente prosperidad para todos). En realidad, el período de 1945 a 1975 fue más matizado y diferenciado de lo que sugiere el citado calificativo, e indudablemente distó bastante de ser «glorioso» para muchos, y en absoluto para el sumamente heterogéneo grupo de países (en desarrollo) no pertenecientes a la OCDE en los que se centra este trabajo. No es ninguna sorpresa que las tres décadas posteriores produjesen resultados contradictorios, también en el plano fiscal.

Por supuesto que lo que siempre vemos depende no sólo de dónde nos situemos, sino también exactamente de hacia dónde (y cuándo) miremos, así como de lo que pretendamos con ello. Con este trabajo lo que pretendo es, en esencia, dejar constancia de cómo la investigación fiscal ha influido en la política fiscal actual. O, expuesto de otra manera, ¿qué evidencia existe de que los investigadores fiscales se han estado ocupando de los problemas que realmente configuran la política fiscal?

La mayor parte de la investigación fiscal se realiza en los países de la OCDE, que constituyen el principal objeto de este volumen, y evidentemente las cuestiones que aquí se analizan son relevantes para esos países. Sin embargo, en este trabajo me centro, en su mayor parte, en los países en desarrollo (no pertenecientes a la OCDE). Lo hago así por tres razones. La primera es que, dado que en la era de la globalización todos nos encontramos realmente en el mismo barco, puede ser útil, incluso para aquellos cuyas preocupaciones se dirigen principalmente hacia un determinado país desarrollado, reflexionar en términos más generales sobre cómo surgen y cómo se abordan los problemas fiscales en el mundo. La segunda es que, puesto que los problemas fiscales y las preocupaciones sobre la relevancia de gran parte de la investigación económica sobre la imposición son más pronunciados en los países en desarrollo, la cuestión planteada previamente es más peliaguda en este contexto (1). Finalmente, el dominio de los economistas del «primer mundo», tanto en la configuración de la investigación fiscal como en la transmisión de consejos de política fiscal a los paí-

ses en desarrollo, sugiere que la experiencia en el mundo no perteneciente a la OCDE puede constituir un *test* particularmente clarificador respecto a si esos consejos tienen sentido. ¿Hemos estado dando buenos consejos? ¿Nos ha escuchado alguien? Si deseamos que la investigación fiscal contribuya en mayor medida a la mejora del sistema fiscal, ¿hay cuestiones importantes a las que debamos prestar mayor atención? ¿Cómo pueden los investigadores fiscales de cualquier país de la OCDE o en desarrollo tener más éxito del que la experiencia sugiere que han tenido hasta la fecha no sólo en lo concerniente a «contarle la verdad al poder» (Wildavsky, 1979), sino también a la hora de ser escuchados?

II. TENDENCIAS EN LA IMPOSICIÓN

Como ha afirmado recientemente Heady (2009), con precisión, respecto a los países de la OCDE, y Norregaard y Khan (2007) han analizado desde una perspectiva más amplia, la forma en que los distintos países se someten a imposición cambia continuamente. El mundo cambia, y los impuestos también. Las modernas investigaciones pueden cambiar asimismo nuestras concepciones e ideas acerca de lo que constituye un buen sistema fiscal.

A primera vista, puede pues sorprender saber que ni los niveles de imposición ni (desde una perspectiva amplia) las estructuras impositivas de los países en desarrollo tienen visos muy diferentes a los que tenían hace 30 años. Esta conclusión parece particularmente extraña porque la mayoría de los países en vías de desarrollo se enfrentan a retos fiscales importantes, tanto desde sus entornos cambiantes como, en muchos casos, desde los países desarrollados, que constantemente les envían mensajes, a menudo contradictorios, de que gasten más, gasten mejor, graven más y graven mejor. Una valoración reciente del FMI (IMF, 2005), por ejemplo, establece una ratio de ingresos públicos-PIB del 15 por 100 al 20 por 100 como umbral mínimo razonable para los países en desarrollo (2). De forma análoga, el Proyecto Milenio de las Naciones Unidas (UN Millenium Project, 2005) informaba a los países en desarrollo que, como media, necesitaban movilizar un 4 por 100 adicional del PIB en ingresos impositivos para conseguir los objetivos mínimos establecidos por el proyecto (los Objetivos de Desarrollo del Milenio); es decir, incrementar su nivel de imposición medio actual del 17 por 100-18 por 100 hasta, aproximadamente, el 22 por 100.

1. Niveles de imposición

Como muestra el cuadro n.º 1, en las últimas décadas el nivel de imposición (excluida la seguridad social) aumentó en los países desarrollados (OCDE), en promedio, de un 30 por 100 a un 35 por 100 (3). En los países en desarrollo, en cambio, lo hizo solo ligeramente: desde la década de 1980 sus niveles de imposición han sido efectivamente casi constantes (4). En contraste, un estudio anterior halló que la ratio impositiva media de los gobiernos centrales de (una muestra más pequeña de) los países en desarrollo había crecido en torno a un 24 por 100 respecto a las dos décadas anteriores, lo que indicaba que la «convergencia» de los niveles de imposición entre los países desarrollados y en desarrollo parecía ir por buen camino (Chelliah, 1971). Las últimas décadas han cambiado el panorama. En rigor, al principio de este siglo, la ratio impositiva en los países desarrollados era aproximadamente el doble que en los países en desarrollo, diferencia muy superior a la existente en la década de 1970 (5).

Como Easterly (2009) nos ha recordado recientemente, siempre ha habido expertos externos que han urgido a los países en desarrollo a dar un «gran impulso» para escapar de la trampa de la pobreza. Esta observación es totalmente cierta respecto a la imposición. A principios de la década de 1960, por ejemplo, Nicholas Kaldor (1963), reciente aún la exposición del sistema impositivo de la India, decía que para que un país pudiera desarrollarse necesitaría recaudar ingresos impositivos del orden del 25 por 100 al 30 por 100 de su PIB (6). Ni los objetivos más actuales y modestos previamente mencionados parecen tan ambiciosos en términos de récord histórico. Unos pocos países asiáticos que están creciendo con enorme rapidez, como es el caso de India, han intentado alcanzar, e incluso superar, el incremento del 4 por 100 del PIB en la ratio impositiva recomen-

CUADRO N.º 1

INGRESOS IMPOSITIVOS COMO PORCENTAJE DEL PIB (a)

Grupos de países	*1970*	*1980*	*1990*	*2000 (b)*
Industrializados	30,1	33,7	35,5	33,4
En desarrollo	16,2	17,3	17,0	17,0
Total (c)	19,8	21,6	22,6	21,8

Notas: (a) Medias de la década.
(b) Sólo se dispone de algunos datos.
(c) El total incluye a países «en transición» no considerados en ninguno de los otros dos grupos.
Fuente: Bahl (2006).

dado por la ONU a principios de este siglo, pero no está claro en absoluto que estos niveles sean sostenibles (7). En general, más que el crecimiento de los ingresos impositivos, lo que parece prevalecer es la inercia fiscal, al permanecer aún muchos países durante períodos de tiempo relativamente grandes en aproximadamente los mismos niveles de impuestos-PIB (8).

Por supuesto que dentro del variado grupo de los países en desarrollo existen considerables diferencias (9). Aunque éste no es el foro adecuado para entrar en detalles, un análisis reciente de los factores determinantes de las ratios impositivas indica, entre otras cosas: *a)* que los países en desarrollo que elevaron los impuestos lo hicieron, en gran medida, en respuesta a un incremento del PIB per cápita, y *b)* que el argumento de que corrupción e imposición son sustitutivos cuenta al menos con cierto apoyo (Bahl, 2006) (10). Pese a que existen algunas llamativas excepciones en lo que respecta a los niveles de imposición de los países en desarrollo —como es el caso de Nicaragua, sobre el que se hablará posteriormente—, en conjunto ha ocurrido menos de lo que puede resultar evidente para esos ojos deslumbrados, al parecer, por los cambios interminables en los tipos impositivos y la legislación fiscal habidos en muchos países. Parafraseando una cita de Galbraith (1964), después de que se han producido, pocas de las irreversibles transformaciones tan a menudo anunciadas como fruto de ésta o aquella reforma fiscal parecen haber ocurrido. Como de costumbre, «negocio» es mejor descripción de la realidad fiscal de muchos países que «reforma fiscal».

Aunque la presión fiscal varía por niveles de renta, incluso los países más pobres, si bien evidentemente de forma más limitada que los más ricos, tienen una considerable discrecionalidad sobre la cuantía de la recaudación impositiva. Tanto la oportunidad como la elección afectan a los niveles de imposición. Por ejemplo, los países que tienen acceso a ingresos procedentes de ricos recursos naturales, como Venezuela y Azerbaiján, tienden a presentar una presión fiscal superior a la de países en situación comparable, pese a que estos ingresos pueden también resultar muy volátiles en respuesta a los cambios en los precios de tales bienes. Otros múltiples factores distintos al nivel del PIB per cápita afectan a las ratios impositivas.

Con sentido práctico, Tridimas y Winer (2004) dividen los posibles factores explicativos en factores de la demanda, factores de la oferta y lo que ellos denominan factores «políticos», que influyen en la forma en que los cambios en las variables de la oferta y la demanda se integran en, y configuran, las decisiones políticas. También diseñan un interesante modelo integrador que incorpora todos los grupos de factores. Con menos ambición, Bird, Martínez-Vázquez y Torgler (2006) analizan numerosos estudios empíricos precedentes sobre las variables («asideros fiscales») tradicionales por el lado de la oferta, y posteriormente realizan nuevas estimaciones cuyos resultados son bastante similares a los de la mayoría de los estudios anteriores de la misma línea: el PIB per cápita y la porción no agrícola del PIB parecen ser los principales factores explicativos de la magnitud de los ingresos públicos en diferentes países. Como Baunsgaard y Keen (2005), Bird, Martínez-Vázquez y Torgler (2006) llegan a la conclusión de que la apertura al exterior ya no es factor explicativo tan significativo como en la mayoría de los estudios precedentes, presumiblemente como resultado de la importante liberalización comercial que se ha producido en los últimos años.

Difícilmente sorprende saber que la disponibilidad de un sector petrolífero es un factor importante para explicar el ritmo de crecimiento de los ingresos públicos en un país. Sin embargo, decir que un país desea elevar su presión fiscal para encontrar petróleo no es de gran utilidad. Los estudios por el lado de la oferta hacen que el problema que afrontan los países en desarrollo parezca mucho más un dilema que un desafío: 1) Los países pobres gravan menos porque tienen menos que gravar. 2) Para desarrollar sus economías (y bases imponibles), los países pobres tienen que gastar más en infraestructura pública, educación, etcétera. 3) Por consiguiente, necesitan gravar más.

Una de las salidas a este dilema es argumentar (como hizo Kaldor en 1963) que la verdadera razón por la que los países no aumentan la presión fiscal no es tanto que la naturaleza lo impide, sino que a quienes dominan sus instituciones políticas no les interesa incrementarla, ni siguiera hasta el límite que permita la «naturaleza» (y la economía mundial). Si esta fuera la historia, a los economistas (que como colectivo parecen profesionalmente algo reacios a saltar a las barricadas revolucionarias) podría resultarles difícil sugerir una solución alternativa.

Bird, Martínez-Vázquez y Torgler (2006) ofrecen una versión de esta historia algo más esperanzadora. Utilizando algunas variables nuevas por «el lado de la demanda» (tales como la calidad de la gobernación, la desigualdad, la dimensión del sector no formal y la moral fiscal), sus estimaciones sugieren que, en una

medida significativa, los niveles de imposición reflejan la percepción que tiene la gente de la calidad y la sensibilidad del Estado. Kaldor (1963) tenía pues razón en el importante sentido de que los países que desean incrementar su presión fiscal han de asegurarse de que sus instituciones de gobierno facilitan la consecución de este objetivo. Hacerlo por los medios ya apuntados, como son la mejora del principio de legalidad, la reducción de la corrupción y la economía sumergida, y la mejora de la moral impositiva, no es ni fácil ni sencillo. No obstante, progresar por estas vías parece más factible que intentarlo, como ya se hizo, por las de las ganancias fiscales de «ingeniería» alterando la participación relativa del sector no agrícola en la economía o el peso de las importaciones y las exportaciones en el PIB (11).

2. Estructuras fiscales

La manera en que los distintos países recaudan sus impuestos difiere tanto como las sumas recaudadas. El modelo impositivo de un país depende de la estructura económica, la historia, las estructuras fiscales de los países vecinos, la capacidad administrativa y las instituciones políticas. Como ilustración, el diseño fiscal, por ejemplo, está altamente influenciado por la estructura económica. Muchos países en desarrollo cuentan con un gran sector agrícola tradicional que no es fácil de gravar. Muchos de ellos poseen también una economía informal significativa que escapa ampliamente a los límites de la estructura fiscal formal. Consiguientemente, la base imponible potencialmente gravable suele constituir una porción de la actividad económica total más pequeña que en los países desarrollados.

Como muestra el cuadro n.º 2, los impuestos sobre el consumo son mucho más importantes en los países en desarrollo. Por otro lado, los impuestos sobre la renta son mucho más importantes en los países desarrollados. Para el conjunto de la muestra analizada por Fox y Gurley (2005), los impuestos sobre la renta personal eran algo más importantes que los impuestos societarios (incluidos los impuestos sobre extracciones) y el IVA ascendía a cerca del 40 por 100 de los impuestos sobre el consumo, siendo las accisas casi tan importantes. En los países en desarrollo, sin embargo, el impuesto sobre la renta personal juega un papel muy limitado (Bird y Zolt, 2005). Estos países han temido ir demasiado lejos a la hora de gravar el trabajo en el sector formal, y el trabajo en el sector informal está bastante fuera del alcance de la autoridad fiscal. El resultado es que, aunque en los países desarrollados los ingresos procedentes del impuesto sobre la renta personal suelen representar de tres a cuatro veces los del impuesto de sociedades, en los países en desarrollo estos últimos ingresos suelen exceder a los primeros, a veces en cantidades significativas (Tanzi y Zee, 2000). Los impuestos de sociedades han mostrado también un escaso crecimiento en muchos países en desarrollo, como consecuencia, en parte, del recurso persistente, e incluso creciente, a los incentivos fiscales como instrumento de política de crecimiento (Keen y Simona, 2004) (12). Una razón obvia del porqué la mayoría de los países en desarrollo obtienen pocos ingresos con los impuestos sobre la renta o la propiedad es su permanente incapacidad para administrar dichos impuestos de forma efectiva.

CUADRO N.º 2

CATEGORÍAS IMPOSITIVAS COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE IMPUESTOS (a)

	1970	*1980*	*1990*	*2000 (b)*
Impuestos sobre la renta				
Industrializados	35,5	37,8	38,6	53,8
En desarrollo	29,6	28,6	27,6	28,3
Total (c)	30,7	30,2	29,7	28,5
Impuestos al consumo				
Industrializados	27,2	29,4	30,5	19,8
En desarrollo	25,2	29,3	34,9	40,1
Total (c)	25,3	28,9	34,2	39,0
Impuestos comerciales				
Industrializados	4,6	2,8	1,0	1,0
En desarrollo	32,4	30,7	25,6	19,0
Total (c)	25,2	23,8	18,2	14,1

Fuente y notas: ver cuadro n.º 1.

Las diferencias en el uso relativo de los impuestos sobre la renta son aún más pronunciadas cuando se analizan a escala regional. Por ejemplo, los impuestos sobre la renta personal ascienden a solo el 1 por 100 del PIB en América Latina, mientras que en África suponen (casi) el 3 por 100 (Fox y Gurley, 2005). Las variaciones internacionales dentro de regiones concretas son incluso mayores. En los pequeños países isleños, como, por ejemplo, Barbados, los impuestos sobre el comercio internacional pueden cumplir un papel inusualmente importante. Los impuestos sobre el comercio tienden, en general, a ser más importantes en los países pobres, donde ascienden al 24 por 100 de los ingresos fiscales, mientras que en los países ricos representan solo el 1 por 100. Los impuestos sobre el comercio (principalmente los derechos de aduanas) descienden pronunciadamente a medida que los países se desarrollan (13). Son los países más pobres los que se han enfrentado al

mayor desafío, al tener que sustituir estos ingresos en los últimos años a causa de la liberalización del comercio. Como confirman Baunsgaard y Keen (2005), muchos de estos países no han sido capaces de superar este reto.

Por otro lado, cuanto más alta es la renta per cápita, más son los países que tienden a confiar en los impuestos directos (sobre todo en los que recaen sobre la renta personal), tanto por las diferencias en la estructura económica como por las diferencias en la capacidad recaudatoria. Los países de baja renta obtienen la mayor parte de sus ingresos en frontera, donde hay relativamente pocos puntos de recaudación que controlar. Por la misma razón, probablemente estos países tienden más a confiar en las accisas, tales como las del tabaco y el alcohol, para obtener una parte importante de sus ingresos. El IVA, al igual que los impuestos directos, suele requerir no sólo una Administración fiscal más eficaz, sino también contribuyentes más sofisticados (dos condiciones que suelen darse en los países más desarrollados). No obstante, es indudable que la tendencia más impactante en el mundo en los últimos años ha sido el incremento de la proporción de ingresos generados por los impuestos sobre consumo interior. En particular, hay que destacar la amplia difusión de la adopción del IVA de base amplia (Bird y Gendron, 2007).

Pese a todo, el cambio en la composición de los impuestos sobre el consumo puede resultar menos significativo de lo que parece en principio, por dos razones. En primer lugar, porque, aunque la forma de recaudar los impuestos sobre el consumo ha cambiado, su importancia relativa no. En el conjunto de los países en desarrollo, el aumento del IVA se ha compensado exactamente con la caída de los impuestos sobre el comercio exterior, mientras que los impuestos sobre consumos específicos han mantenido más o menos su posición. En segundo lugar, porque en muchos países en desarrollo se sigue recaudando en las aduanas un elevado porcentaje de los ingresos del IVA (Keen, 2007), y porque la composición de los impuestos sobre el consumo tampoco ha cambiado tanto.

La forma en que los países estructuran sus sistemas fiscales depende también de factores tales como la necesidad y el deseo de mayores servicios públicos y la capacidad de aplicar impuestos de manera efectiva, así como del alcance de las preferencias por objetivos de política pública, como son el logro de la distribución deseada de la renta y el patrimonio y el aumento de la tasa de crecimiento. En un estudio reciente, basado en observaciones realizadas en 100 países durante el período 1975-1992, Kenny y Winer (2006) han comprobado que los países tienden a utilizar más *todas* las bases imponibles (incluidas algunas que normalmente no se tienen en cuenta en los estudios sobre la «ratio impositiva», como es el derecho de *señoreaje*) a medida que aumenta el nivel de imposición. Como ilustración, si comparamos a los países de la OCDE con los países latinoamericanos, éstos obtienen de cada fuente impositiva menos ingresos como porcentaje del PIB (Barreix y Roca, 2006). Y, lo que es más interesante, Kenny y Winer (2006) también han constatado que el grado de confianza en las diferentes bases imponibles a lo largo del tiempo aumenta más en aquellas que devienen relativamente más importantes. Por ejemplo, a medida que aumentan los precios y la producción de petróleo, los países petrolíferos obtienen más ingresos de esta fuente (14). Además, como se ha argumentado reiteradamente en el enfoque tradicional de los «asideros fiscales» (Musgrave, 1969), los impuestos sobre bases específicas tienden a aumentar a medida que sus costes administrativos descienden. Asimismo, al aumentar los niveles educativos, el coste de los impuestos sobre la renta personal desciende, asociándoseles por tanto una mayor confianza en tales impuestos. Finalmente, Kenny y Winer (2006) señalan que un factor crítico que influye en las elecciones de estructuras fiscales es el grado en que la confianza en fuentes impositivas específicas puede traducirse en una oposición política eficaz. A modo de ejemplo, como precisa Pritchard (2009) respecto a Ghana, una resistencia fuerte y organizada del colectivo de taxistas y camioneros puede dar al traste con los impuestos sobre combustibles. Tal y como concluyen Kenny y Winer (2006: 209), parece evidente que «…a los reformadores fiscales debería incumbirles… justificar por qué el *mix* impositivo de cualquier país debería alterarse sustancialmente en relación con el equilibrio político existente». Volveré sobre este importante punto más adelante.

Los países en desarrollo se enfrentan obviamente a desafíos especialmente difíciles a la hora de diseñar y poner en práctica sistemas fiscales deseables. Muchos países cuentan con grandes sectores agrícolas tradicionales cuya tributación es difícil para cualquiera (Bird, 1974). Otros componentes significativos de la base imponible potencial se ocultan en otros sectores de la economía también «difícilmente gravables», que van desde pequeños negocios y la economía informal a inversiones interfronterizas (Bird y Wallace, 2004). No obstante, los ingresos impositivos deberían aumentar a la vez que lo hicieran las rentas y la apertura, porque el crecimiento eco-

nómico se ve impulsado por, y trae como consecuencia, una mayor implicación en la economía internacional. A medida que los países se desarrollan y se abren al exterior, las actividades de consumo y de producción masivas modernas en expansión sobre las que se asientan los sistemas fiscales de los países desarrollados —los impuestos sobre las rentas salariales y la renta personal, sobre los beneficios societarios, sobre el valor añadido— han de capturarse en la base imponible sin sobretensionar la capacidad administrativa ni desalentar la expansión de tales actividades. Ésta es una sutil línea que ha de trazarse, y que puede no estar al alcance de algunos países, aunque sólo sea porque la globalización puede también exacerbar los problemas fiscales. La senda que conduce al crecimiento —el desarrollo orientado hacia el exterior— también puede convertirse muy fácilmente en el talón de Aquiles del sistema fiscal, en la medida en que cada vez es más y más difícil gravar de forma efectiva las rentas del capital sin exacerbar potencialmente las desigualdades internas y las presiones políticas sobre el sistema fiscal. De igual modo, aunque en el pasado los países en desarrollo han confiado a menudo excesivamente en los impuestos en aduanas sobre el comercio internacional, esta base imponible es cada vez más difícil de explotar a la vista de las presiones a favor de la liberalización del comercio. La vida no es fácil para quienes se preocupan por los problemas fiscales en los países en desarrollo.

Durante los últimos cincuenta años, la investigación académica y las instituciones internacionales han formulado muchas prescripciones políticas en pro del crecimiento económico (Easterly, 2002). En un orden cronológico aproximado, entre los consejos que se han dado figuran el aumento de la inversión de capital, mejoras en la educación, control de la población, liberalización del comercio y del mercado y reducción de los controles gubernamentales sobre las actividades de mercado. Cada una de estas medidas ha sido, a su vez, comercializada por algunos como la «bala de plata» con la que se conseguiría mejorar el funcionamiento de la economía. Desafortunadamente, ninguno de estos remedios ha funcionado como se anunciaba. Tampoco existe ninguna estrategia fiscal mágica para estimular el crecimiento económico.

En general, los estudios empíricos realizados sobre el impacto de los *niveles* de imposición sobre el crecimiento en los países en desarrollo no han podido llegar a conclusiones firmes. Ni siquiera los modelos de crecimiento endógeno que consideran los efectos de la política fiscal sobre el crecimiento dan una respuesta consensuada sobre si un aumento de la presión fiscal podría generar mayores tasas de crecimiento económico (Mintz, 2003). Es difícil separar los efectos del nivel de los impuestos de los del nivel de los gastos y el saldo presupuestario. No es ninguna sorpresa que diferentes especificaciones de un modelo produzcan diferentes resultados. El efecto de la *estructura* fiscal sobre el crecimiento sigue siendo una cuestión sin resolver. En teoría, desde luego, las no neutralidades de la estructura fiscal suponen una rémora para la economía. Con el concurso de modelos de equilibrio general computables, se ha estimado que el coste de bienestar de ciertos impuestos en algunos países en desarrollo excede del 100 por 100 de sus respectivas recaudaciones (Rutherford, Light y Barrera, 2005). Otros apuntan a los efectos incentivo de las reducciones impositivas. La evidencia a este respecto tampoco es concluyente. Ivanova, Keen y Klemm (2005), por ejemplo, no encuentran ninguna evidencia de que la reducción de la tarifa y la adopción de un impuesto lineal sobre la renta en Rusia haya tenido algún efecto por el lado de la oferta, al contrario que Martínez-Vázquez, Rider y Wallace (2008) (15). Como confirma Lindert (2003) en un contexto histórico, los efectos de los impuestos en determinados grupos de países dependen, en muchas ocasiones, de características muy concretas de la práctica y del diseño impositivo que no captan fácilmente los modelos econométricos.

Algunos países con elevadas cargas impositivas presentan elevadas tasas de crecimiento. Otros países con cargas impositivas bajas cuentan con bajas tasas de crecimiento. Si se observa la relación existente entre las tasas de crecimiento y los tipos impositivos en Estados Unidos durante los últimos cincuenta años, por ejemplo, se comprueba que este país ha tenido sus períodos de mayor crecimiento económico durante los años en los que los tipos han sido más elevados (Slemrod y Bakija, 1996). Esto tampoco significa que los tipos de gravamen sean la clave del crecimiento económico: las tasas de crecimiento podrían haber sido incluso superiores en los años con tipos impositivos elevados si éstos hubieran sido inferiores. Pero esto es una indicación más de que aún queda mucho por comprender de la relación entre impuestos y crecimiento. Ciertamente, con independencia de cómo se manejen los datos, para cualquier país, ya sea de la OCDE o de un país en desarrollo, normalmente será difícil detectar una relación económicamente significativa entre las variaciones en el tiempo tanto de los niveles de imposición como de las estructuras impositivas y las tasas de crecimiento.

3. Sistemas fiscales

Por descontado que muchos aspectos importantes de los sistemas fiscales no son directamente observables en las cifras registradas de ingresos públicos. Las leyes fiscales derivan de un proceso político, y generan ingresos sólo cuando se aplican. Lo que se *puede* hacer determina en gran medida lo que *realmente se hace* en cualquier país. En muchos países en desarrollo, como ya se ha comentado, existe un poderoso sector agrícola tradicional que no es fácil de someter a imposición (16). En muchas ocasiones existe también una importante economía (sumergida) informal que se sitúa bastante al margen de la estructura fiscal formal (Alm, Martínez-Vázquez y Wallace, 2004). En cierta medida, la dimensión de esta economía «no gravada» podría ser, *per se*, una función del diseño y la práctica del sistema fiscal. Por ejemplo, en algunos países, las elevadas cotizaciones a la seguridad social pueden inducir a los empleadores a no informar con veracidad sobre el volumen de empleo, a declarar niveles salariales inferiores a los reales y a potenciar el desarrollo de la economía informal. Si el descenso resultante de los ingresos por impuestos llevase a los gobiernos a elevar aún más los tipos impositivos, los incentivos a la evasión fiscal se exacerbarían. Estos problemas son difíciles de resolver cuando, como sucede en la mayoría de los países de renta baja, la capacidad administrativa de un país es limitada.

La importancia de disponer de una buena Administración ha sido desde hace tiempo tan evidente para quienes se han preocupado por las políticas fiscales en los países en desarrollo como su ausencia en la práctica. El sistema fiscal real al que responden las personas y los negocios no refleja simplemente la normativa fiscal, sino también cómo se aplica ésta en la práctica. La forma en que se administra un sistema fiscal afecta a su rendimiento, a su incidencia y a su eficiencia (Tanzi, 1991). La Administración fiscal es demasiado importante para los resultados políticos como para que la subestimen los reformadores de la política fiscal (17). Desafortunadamente, la administración fiscal es una tarea difícil hasta en el mejor de los momentos y el mejor de los lugares, y en pocos países en desarrollo se dan las condiciones para que se cumplan estas especificaciones. Además, la administración es inherentemente específica para cada país y sorprendentemente difícil de poder cuantificar en términos de *outputs* y de *inputs*. La mejor Administración fiscal no es simplemente la que más ingresos recauda; facilitar el cumplimiento impositivo no es simplemente una cuestión de penalizar adecuadamente el incumplimiento; la administración fiscal depende tanto o más de las actuaciones (y reacciones) privadas que de las públicas, y existe una compleja interacción entre diversos factores contextuales, las especificidades de la normativa fiscal substantiva y procedimental, y el resultado de un esfuerzo administrativo dado. Todo ello hace que la administración fiscal sea un tema complejo.

En cualquier caso, en un sentido muy realista, la «administración fiscal *es* política fiscal» (Casanegra de Jantscher, 1990: 179). El *cómo* se recaudan los impuestos —el efecto del esfuerzo de la generación de ingresos sobre la equidad, las fortunas políticas del gobierno y el nivel de bienestar económico— puede llegar a ser tan (o más) importante que *cuánto* se recauda. Hay que tener en cuenta los costes públicos y privados de la administración fiscal. Hay que prestar atención al grado en que los ingresos son atribuibles a la ejecución (la intervención activa de la Administración) más bien que al cumplimiento (la función más bien pasiva de la Administración como receptora de los ingresos generados por otros rasgos del sistema) (18). No es tarea nada fácil evaluar la relación entre el esfuerzo administrativo y el resultado en términos de ingresos públicos. El trabajo sobre esta materia apenas ha comenzado en los países desarrollados (OCDE, 2009), y, pese a algunos intentos pioneros (Gallagher, 2004), no sabemos casi nada acerca de esta dimensión crítica de la imposición en los países en desarrollo (19).

Otro tanto de lo mismo puede decirse de un factor incluso más determinante del cambio en el sistema fiscal: la economía política de la imposición. Los que diseñan y ponen en práctica los sistemas fiscales, al igual que aquellos que intentan evadirlos, se consideran a sí mismos en su mayor parte personas eminentemente «prácticas» que responden al mundo que les rodea tal como lo ven. Keynes (1936: 384-385) dijo una vez que «los hombres prácticos, que se creen libres de influencias intelectuales, suelen ser los esclavos de algún economista difunto... más tarde o más temprano, son las ideas, no los intereses creados, las que son peligrosas para el bien y para el mal». Esta afirmación halaga indebidamente a los economistas a la vez que concede poca importancia a los intereses y otros factores. La política fiscal está configurada no sólo por ideas e intereses creados, sino también por condiciones económicas cambiantes, por restricciones administrativas y posibilidades tecnológicas y, sobre todo, por las instituciones políticas dentro de las cuales estos factores afectan a las decisiones políticas (20).

Los países en desarrollo no son diferentes de otros: las ideas, los intereses y las instituciones determinan la política fiscal. El mejor sistema fiscal para un país es el que refleja presumiblemente su estructura económica, su capacidad para administrar impuestos, sus necesidades de servicios públicos y su acceso a otras fuentes de ingresos tales como las ayudas o el petróleo. Además, debe tener en cuenta todos esos factores nebulosos pero importantes, como son la «moral fiscal», la «cultura fiscal» y, quizás por encima de todo, el nivel de «confianza» existente entre las personas y su gobierno (21). Las decisiones de política fiscal no se toman en el vacío. Ni tampoco los sistemas fiscales se llevan así a la práctica. Los impuestos que se adoptan en un país y la forma en que se administran son siempre, y en cualquier lugar, interdependientes, y reflejan el resultado de complicadas interacciones sociales y políticas entre los diferentes grupos de la sociedad, en un contexto institucional determinado por la historia, y la capacidad administrativa del Estado. Como ocurre con la administración fiscal, las políticas fiscales merecen por tanto una estrecha atención por parte de los interesados en mejorar la política fiscal.

III. TENDENCIAS EN LA INVESTIGACIÓN FISCAL

Hasta hace muy poco tiempo, el análisis de las dimensiones administrativas o políticas de la imposición han recibido poca atención de los economistas. Comprensiblemente, en su lugar, las investigaciones sobre la imposición han estado tradicionalmente dirigidas hacia las cuestiones económicas más convencionales. En este contexto, ¿qué enseñanzas ha sugerido en las últimas décadas este impresionante cuerpo de investigación a quienes pretenden mejorar la política fiscal en cualquier país?

1. Renta *versus* consumo

Como señala Auerbach (2009), la visión académica aceptada de una buena política fiscal, en torno a 1970, era aproximadamente la siguiente:

1) El impuesto ideal era el impuesto sobre la renta de base amplia y tipos progresivos.

2) Las ganancias del capital se gravaban adecuadamente con este impuesto. No obstante, en la práctica, las ganancias sólo podrían gravarse sobre una base de realización, mitigándose a menudo los efectos de inmovilización resultantes mediante un tipo de gravamen reducido.

3) La integración de los impuestos sobre la renta personal y de sociedades se contemplaba como una forma de hacer más neutrales tanto la decisión de constituirse en empresa como la elección acciones-endeudamiento. Con pragmatismo, la desgravación de los dividendos también atenuaba la distorsión generada por los tipos impositivos más bajos sobre las ganancias del capital.

4) El procedimiento dominante en la imposición de los flujos de renta interfronterizos era la neutralidad en la exportación de capitales, aunque también se podría haber defendido, en cierta medida, la neutralidad en la importación de capitales.

A mi entender, este breve resumen cuenta la historia de la década de los sesenta: todo tenía que ver con el impuesto sobre la renta, por lo menos en los países de habla inglesa. Ciertamente, en su momento, Harberger (1968) calificó al informe de la Canadian Royal Comission de 1966 de «hito en los anales de la imposición», precisamente porque se consideró como el intento más detallado de convertir estas ideas en recomendaciones políticas prácticas.

Durante las últimas décadas, no obstante, muchas de las verdades políticas arriba mencionadas han sido rebatidas (22). De la investigación fiscal han surgido nuevas y diferentes directrices para los políticos. Y, lo que es más importante, la imposición sobre el consumo se ha convertido en algo intelectualmente respetable. Realmente, para muchos de los economistas contemporáneos (aunque para pocos políticos) un buen sistema fiscal será probablemente aquel que se base en la imposición sobre el consumo. De hecho, durante las décadas de 1980 y 1990 gran parte de la literatura teórica (principalmente norteamericana) sobre esta materia se centraba en cómo diseñar y aplicar un impuesto progresivo «óptimo» sobre el consumo que sustituyera al impuesto sobre la renta, aunque nadie lo haya llevado aún a la práctica en ningún sitio (23). En la actualidad, el pretérito entusiasmo por esa sustitución fiscal al por mayor parece haberse apagado incluso en los círculos teóricos. Aun así, sigue quedando un efecto residual importante: en este momento son pocos los economistas partidarios de gravar las rentas del capital, si acaso, a tipos elevados.

De la investigación fiscal contemporánea destacan dos resultados relevantes para la política fiscal. Ante todo, la expansión a escala mundial del IVA, probablemente beneficiada hasta cierto punto por la eliminación de (la mayoría de) los economistas

profesionales de la lista de oponentes a la imposición sobre el consumo en general. Curiosamente, el principal resultado práctico del prolongado debate teórico habido sobre las «nuevas» formas de impuestos directos progresivos sobre el consumo puede haber sido el de fomentar un mejor, aunque aún no muy progresivo (si algo), impuesto indirecto sobre el consumo (24). En segundo lugar, para un número creciente de economistas, cada vez es más difícil esgrimir un buen argumento (distinto al de la dificultad práctica de distinguir unas de otras) a favor de una imposición idéntica de las rentas del trabajo y de las del capital.

¿Qué significa esto para los países en desarrollo? En estos países la sustitución de los impuestos sobre la renta por la imposición progresiva sobre el consumo nunca fue, como demostraron muchos años atrás los esfuerzos inspirados por Kaldor en la India y en lo que entonces era Ceilán y ahora Sri Lanka (Goode, 1961), una posibilidad real. A la postre, además de hacer del IVA un impuesto más aceptable, en la práctica el principal impacto de todo este embrollo de las nuevas formas potenciales de impuestos directos sobre el consumo puede llegar a ser la revitalización de los impuestos sobre la renta en los países en desarrollo, mediante su conversión en algo más parecido a impuestos duales, con tipos medianamente progresivos sobre las rentas salariales, pero básicamente lineales sobre las del capital (Bird y Zolt, 2009).

Una conclusión adicional importante de la investigación contemporánea es que, como ha aclarado Auerbach (2009), los países ya no pueden seguir tratando la dimensión «internacional» de la política fiscal como una suerte de simple «apéndice» de sus políticas fiscales nacionales. Con los mercados de capitales más abiertos de las últimas décadas, todos los países compiten, en cierta medida, por el capital, y necesitan proyectar esta realidad sobre sus sistemas de imposición sobre la renta. Desafortunadamente, como señala Auerbach (2009: 22), la investigación fiscal no ha producido hasta ahora «…normas simples que nos digan cómo debería ser un sistema impositivo internacional». Aunque éste no es un tema en el que podamos profundizar aquí, parece improbable que las respuestas a los problemas irresolubles a los que se enfrentan los diseñadores fiscales internacionales se encuentren en los principios tradicionales de la residencia o la fuente (Bird y Wilkie, 2000), o en nuevos «principios» como el de «neutralidad de la propiedad del capital» (Desai y Hines, 2003). Algunos (Tanzi, 1995) han sugerido que lo que el mundo puede necesitar para intentar resolver los problemas fiscales de la globalización es algún tipo de «Organización Fiscal Internacional» formal, con ciertos poderes de ejecución como mínimo. No obstante, esto parece estar algunos pasos gigantescos más cerca del «gobierno mundial» de los que probablemente nadie vaya a dar en un futuro próximo (o quizá no debería dar en absoluto). En su lugar, lo que deberían hacer quienes buscan soluciones al dilema fiscal internacional es, probablemente, prestar más atención en el contexto internacional al marco institucional del que, si somos persistentes, pueden surgir eventualmente soluciones razonables; es decir, aceptables (Bird y Mintz, 2003). Cuando el principio no ofrece ninguna respuesta, la práctica lo hará eventualmente de una u otra forma. Como apuntan Babcock y Loewenstein (1997: 122): «…hay muchos problemas que las personas no pueden resolver en abstracto, pero que sí lo pueden hacer si se sitúan en el contexto del mundo real». La imposición internacional puede ser uno de estos problemas.

2. Teoría de la imposición óptima

Una característica adicional del panorama fiscal de la década de 1970, señalada por Auerbach (2009), es que la teoría del *second best* dificultaba la decisión acerca de si se podrían o deberían corregir ciertas distorsiones o realizar reformas parciales. Afortunadamente, los desconcertados pronto vieron la salvación, o al menos eso parecía, con la aparición de la teoría de la imposición óptima (TO). Un estudio reciente de Mankiw, Weinzierl y Yagan (2009) destaca con acierto numerosas lecciones que los políticos pueden extraer de la TO, entre las que figuran las siguientes:

1) Los tipos marginales sobre las rentas más elevadas deberían reducirse.

2) Una escala de tipo de gravamen más lineal (más proporcional) podría ser lo mejor.

3) Los impuestos deberían variar con las características personales y con la renta.

4) Sólo se deberían gravar los bienes finales, y por lo general de forma uniforme.

5) No se deberían gravar las rentas del capital, al menos *ex ante*.

Mankiw, Weinzierl y Yagan (2009) concluyen que los políticos de los países de la OCDE parecen haber

oído al menos parte de la llamada de sirena TO. Respecto al impuesto sobre la renta personal, por ejemplo, aunque tanto la teoría como la evidencia sobre los beneficios de su aplicación siguen siendo ambiguas, muchos países, desarrollados y en desarrollo, han reducido los tipos marginales establecidos sobre los receptores de rentas altas. En el caso de Latinoamérica, sin ir más lejos, el tipo medio más elevado del impuesto sobre la renta personal descendió del 51 por 100 en 1985 al 28 por 100 en 2003, y el tipo medio del impuesto de sociedades del 41 por 100 al 28 por 100 (Lora y Cárdenas, 2006).

Los tipos impositivos marginales (TIM) inducen claramente múltiples cambios en el comportamiento de los contribuyentes, con sus consiguientes costes económicos. Entre estos cambios inducidos por la imposición pueden incluirse cambios en las horas trabajadas y en la participación de fuerza de trabajo, la sustitución del consumo no gravable por el gravable, cambios en el momento de realización de la renta, cambios en las formas de las retribuciones (incluida la constitución de sociedades), el uso de la retribución diferida y otros refugios fiscales, y un aumento de la evasión fiscal (25).

Estas afirmaciones pueden no ser controvertidas para los economistas. Desafortunadamente, tampoco son de gran utilidad para los políticos. La TO deja bien claro que un TIM elevado es mucho más costoso cuando se aplica a una base imponible más sensible a los tipos marginales (cuando, por ejemplo, los contribuyentes afectados pueden sustituir fácilmente trabajo remunerado por atención familiar no remunerada, o un empleo convencional por actividades en el sector informal menos gravadas, o incluso pueden desplazarse a otro país). Estas respuestas de comportamiento a la imposición pueden resumirse de forma clarificadora en la «elasticidad de la renta imponible» (Feldstein, 1995): la reducción media porcentual de la renta imponible de un contribuyente debida a todas las respuestas de comportamiento cuando la cuota marginal del contribuyente (uno menos el tipo impositivo marginal) desciende en un 1 por 100. Al analizar los resultados de la reforma fiscal estadounidense de 1986 en una muestra de contribuyentes, Feldstein (1995) estimó una elasticidad de la renta imponible muy elevada, oscilando las estimaciones preferidas entre un 1,0 por 100 y un 1,5 por 100. Para dar perspectiva a estas estimaciones, nótese que la elasticidad unitaria implica que los ingresos públicos alcanzarían su nivel máximo a un tipo impositivo del 50 por 100; incrementos adicionales en los tipos reducirían realmente los ingresos. Este enfoque es una forma útil de tratar de dar más sentido a los antiguos argumentos de eficiencia y de hacerlos más atractivos para los políticos. Como afirman Mankiw, Weinzierl y Yagan (2009), «aunque la literatura sobre imposición óptima no ha dado una respuesta concluyente a la cuestión de cuán lejos de la linealidad se encuentra la política fiscal óptima, los políticos parecen haber decidido que cuanto más linealidad mejor». Aun así, pese a que los tipos del impuesto sobre la renta han descendido en todo el mundo, Mankiw, Weinzierl y Yagan (2009) concluyen que hay pocas pruebas de que la estructura de los TIM concuerde con lo que el análisis sugiere.

Además, aunque la mayoría de los países de la OCDE han modificado sus programas fiscales (incluidas las transferencias relacionadas directamente con la renta, así como los créditos de impuesto reembolsables), que tienen en cuenta de algún modo características distintas a la de la renta, entre ellas la edad, el parentesco y la incapacidad, muchos de ellos han sido reacios a continuar con estos «añadidos». Mankiw, Weinzierl y Yagan (2009) sugieren que una de las razones que explican esta reticencia es quizá que se han considerado relevantes otros criterios distintos al de «capacidad», como son los beneficios recibidos y la equidad horizontal. Estos criterios no sólo son probablemente correctos, sino que, además, como se verá más adelante, los políticos también actúan correctamente al tenerlos en cuenta, con independencia de si se ajustan con precisión a la estructura TO. La incapacidad de los investigadores fiscales para facilitar criterios claros respecto a cuestiones básicas del diseño del impuesto sobre la renta, como, por ejemplo, la unidad contribuyente apropiada (Auerbach, 2009), es sólo un ejemplo de las limitaciones del enforque TO como guía de una buena política fiscal. Como dijo Shakespeare, «hay más cosas en el cielo y en la tierra, Horacio, de las que tu filosofía imagina».

Volviendo a la imposición sobre el consumo, no es extraño que los autores que han cultivado diligentemente el viñedo de la TO sostengan que «…la gran y creciente importancia de los impuestos sobre el valor añadido indica que los políticos han internalizado ciertas lecciones de la teoría de la imposición óptima respecto a la imposición de los bienes y servicios. (Mankiw, Weinzierl y Yagan, 2009: 20)». No obstante, quizá sea más plausible afirmar que el IVA se ha llevado todos los premios por una serie de razones que tienen poco o nada que ver con la «internalización» de las lecciones de la TO. En lo que ahora es la Unión Europea, por ejemplo, las razones por las que se adoptó el IVA fueron, en principio, tratar de resol-

ver los engorrosos problemas comerciales interfronterizos. En la mayor parte del resto del mundo, las razones fueron, en parte, sus reputadas ventajas administrativas en comparación con otras formas de impuestos sobre las ventas, en parte el deseo del FMI y otros asesores externos de incrementar la elasticidad-renta de los impuestos sobre el consumo, y, más recientemente, la necesidad de adaptarse a la liberalización del comercio asociada a la Organización Mundial del Comercio.

De modo similar, aunque Mankiw, Weinzierl y Yagan (2009: 22) parezcan un poco desilusionados al llegar a la conclusión, respecto a los países de la OCDE, de que «tanto los tipos nominales sobre el capital como los tipos efectivos estimados siguen situándose muy lejos de cero, el nivel recomendado por los modelos de imposición óptima», algunas páginas más adelante afirman con más entusiasmo que «…ciertas tendencias de la política fiscal dejan entrever victorias, al menos parciales, de la teoría de la imposición óptima. Quizá la más importante de ellas sea la tendencia mundial a la reducción de los impuestos sobre las rentas del capital… (p. 25)». Nuevamente, puede surgir la duda de hasta qué punto se puede atribuir esta tendencia a la lenta inoculación de la TO en las mentes de los políticos. Un factor mucho más importante, por ejemplo, ha sido seguramente la tan debatida «globalización» de los mercados internacionales de capital, y la consiguiente competencia internacional y regional por el capital que tan destacado papel tuvo en la política fiscal anterior a la crisis actual.

Hace algunos años, en un estudio de Newbery y Stern (1987), el primer intento importante para aplicar la TO a la imposición de los países en desarrollo, McLure (1990: 431) apuntaba que «…los estudiantes universitarios, claramente incapaces de distinguir el bosque de la realidad en tanto que rodeados por los elevados árboles de la teoría económica, …deberían ser conscientes de que en el análisis de la imposición de los países en desarrollo hay mucho más de lo que la teoría económica más sofisticada ha desarrollado en este impresionante volumen». Mankiw, Weinzierl y Yagan (2009: 2) reconocen con acierto que «mientras sigan existiendo grandes vacíos entre teoría y política, la…cuestión va a seguir siendo si los políticos tendrían que aprender más de los teóricos, o viceversa». En lo que se refiere a los países en desarrollo, la elección parece obvia: los investigadores fiscales necesitan comprender los objetivos y las restricciones reales a los que se enfrentan los políticos antes de ofrecerles soluciones prefabricadas a lo que creen que son sus problemas. Como argumentaban Slemrod (1990) y otros, por ejemplo, es crucial incorporar las limitaciones administrativas al análisis de la TO. Más aún, como han sostenido Moore (2007) y otros, también debemos tener en cuenta explícitamente el grado en que factores tales como la equidad horizontal pueden reflejar, y afectar a, la función básica de «construcción del Estado» de la imposición en los países en desarrollo.

Este punto resulta particularmente convincente ante la cada vez más sofisticada teoría TO desarrollada recientemente en un marco analítico dinámico y estocástico. El trabajo en esta línea es complicado y, como exponen Mankiw, Weinzierl y Yagan (2009), hasta ahora ha proporcionado pocos mensajes claros a los políticos. Tampoco parece probable que vaya a hacerlo en un futuro próximo, por no decir nunca, a los políticos de los países en desarrollo. Estos países están poblados no sólo por el *homo oeconomicus* de la economía neoclásica dominante —graduados de la «MaxU» (la Facultad de Maximización de la Utilidad), si existiera—, sino también por gente muy diferente, a la que Cullis, Jones y Lewis (2009) llama *homo realitus*. Este ser, objeto de gran parte de los estudios actuales sobre economía del comportamiento, se satisface dentro de una racionalidad limitada y es sensible a los efectos de su estado, puntos de referencia, interdependencia de preferencias y otras características molestas para una perspectiva MaxU (26). Para complicar más la historia, los países en desarrollo viven supuestamente con la esperanza de que, escondido en algún lugar, pueda haber algún espécimen de la criatura recién redescubierta que Bronk (2009) denomina *homo romanticus* (el agente de cambio empresarial e imaginativo central en el modelo de desarrollo de Schumpeter, 1934, 1942) (27). No es que sólo sea complejo el mundo en el que se toman las decisiones políticas; también lo es la gente que toma, y reacciona ante, tales decisiones.

IV. ¿QUÉ HEMOS APRENDIDO?

En las últimas décadas, los dos cambios más importantes que se han producido en los sistemas fiscales han sido la introducción del IVA y la tendencia al aplanamiento de las tarifas del impuesto sobre la renta. La investigación económica ha contribuido, indudablemente, de forma muy significativa a estos dos importantes cambios de la imposición. Sin embargo, los países no los han hecho porque los economistas hubiesen producido teorías convincentes o evidencia empírica de que iban a beneficiarles. Por

el contrario, la historia de la fiscalidad sugiere que gran parte de la investigación fiscal se realiza porque los países cambian sus políticas fiscales por razones propias (28). Con frecuencia, lo que hacen los investigadores fiscales no es tanto dirigir al elefante de las reformas como limpiarlo por detrás. El IVA, por ejemplo, se desarrolló en Francia y luego se adoptó en Europa como la mejor forma de administrar el impuesto general sobre el consumo, particularmente en relación con el comercio interfronterizo. Los países redujeron e hicieron más proporcionales sus impuestos sobre la renta tanto porque aumentó el número de personas que ascendieron a tramos de renta antes ocupados, en todo caso, por unas cuantas personas ricas como por la percibida competencia internacional por el capital y, hasta cierto punto, por trabajadores altamente cualificados (29). Los economistas vinieron después, y ordenaron y racionalizaron en términos de desarrollos teóricos aceptados lo que, en cierta medida, ya había sucedido en el mundo real.

Incluso cuando los políticos compran los argumentos económicos y la evidencia empírica, casi siempre lo hacen por razones propias, no porque los doctores en economía les digan que les beneficiarían. Para ilustrar lo poco que tienen que ver, normalmente, las investigaciones con la política, considérese, por ejemplo, el caso de los impuestos sobre la propiedad en EE.UU. En este país, la investigación sobre esta figura impositiva ha sido siempre una industria importante (30). No obstante, es difícil detectar efectos, si alguno, sobre la política fiscal actual que sean fruto de dicha investigación. Ninguno de los numerosos, y en ocasiones importantísimos, cambios que se han producido en la política de la imposición sobre la propiedad en los últimos años parece reflejar una gran preocupación, si alguna, por los descubrimientos de los investigadores. Por ejemplo, es imposible encontrar algún respaldo de la literatura a la política cada vez más extendida de imponer topes y límites arbitrarios a los impuestos sobre la propiedad. La investigación acerca del impuesto sobre la propiedad y de la política fiscal en relación con este impuesto parece consistir en actividades desempeñadas por diferentes personas en diferentes despachos no bien comunicados.

Los impuestos sobre consumos específicos son vetustas figuras impositivas que siguen generando ingresos importantes en muchos países. Los estudios que han considerado los efectos de eficiencia de los impuestos sobre las bebidas alcohólicas y el tabaco son innumerables. Una vez más, sin embargo, estos estudios apenas han tenido repercusión perceptible sobre el nivel o la estructura de estos impuestos (31). Y lo mismo sucede con los impuestos sobre vehículos y combustibles, a pesar de la abundante literatura económica que sugiere diseños alternativos para estos gravámenes sobre la base de la eficiencia. Los efectos percibidos sobre la equidad y la política casi siempre prevalecen sobre los del análisis de eficiencia, incluso cuando, inusualmente, este último se presenta a los políticos en un idioma y un contexto con los que pueden relacionarse.

¿Significa esta evaluación, bastante negativa, de los efectos de la investigación sobre la política fiscal que nos debamos rendir? Por supuesto que no. En primer lugar, es fundamental, parafraseando a Harberger (1971), que los economistas sigan portando con orgullo la bandera de la eficiencia mientras se libra la batalla. Si no lo hacemos, probablemente nadie lo hará por nosotros, y la eficiencia es algo que realmente importa... «mucho», pese a que, como se ha señalado anteriormente, debería haberse hecho mucho más por expandir la perspectiva normativa, tal y como ha sugerido parte de la literatura sobre la economía del comportamiento (Congdon, Kling y Mullainathan, 2009), así como, en algunos aspectos, la perspectiva positiva; por ejemplo, en términos del probablemente mucho más elevado coste marginal de los fondos públicos (CMFP) en el contexto de los países en desarrollo que en el de los desarrollados (Estache y Wren-Lewis, 2009). En segundo lugar, el vaso de la investigación está por lo menos medio lleno desde la perspectiva política. La presión a la baja sobre los tipos de gravamen de los impuestos sobre la renta personal y de las sociedades ha venido apoyada, si no iniciada, por la creciente investigación sobre la medición de las distorsiones generadas por los elevados tipos marginales. De igual modo, la extendida adopción del IVA se debe probablemente, al menos en parte, a la aceptación del argumento económico de que esta forma de impuesto sobre las ventas es económicamente menos distorsionante (32). Sin embargo, los economistas no deberían hacerse demasiadas ilusiones; estudios económicos igualmente convincentes (no convincentes) sobre los perjuicios ocasionados por unos impuestos sobre la renta de sociedades, los consumos específicos, la propiedad y las nóminas salariales pobremente diseñados no han encontrado una audiencia tan receptiva.

Los misioneros fiscales del FMI y de otras instituciones comercializaron ampliamente el modelo de impuesto sobre la renta con tipos bajos y base amplia (TBBA), y el IVA en calidad de impuesto superior sobre las ventas y la mejor forma de sustituir los impuestos sobre el comercio exterior (33). No obs-

tante, no todo lo que estos misioneros tenían en venta encontró un mercado receptivo. El relativo éxito de los dos «grandes» cambios mencionados puede basarse perfectamente, al menos hasta cierto punto, en el hecho de que, razonablemente, coinciden con los intereses de la élite. Por definición, las élites pagan la mayor parte de los impuestos sobre la renta en los países en desarrollo. Consiguientemente, se benefician directamente de impuestos sobre la renta más reducidos y proporcionales. Las élites no pagan la mayor parte del IVA. Sin embargo, controlan a las empresas que actúan como agentes de recaudación de este impuesto, y generalmente les interesa ampliar lo más posible la base imponible para poder meter en la red impositiva cuantos más puedan de sus competidores en el «sector informal».

1. Consideraciones distributivas

De la amplia experiencia acumulada desde la posguerra pueden extraerse algunas lecciones menos frías. Una de ellas es que los economistas fiscales que deseen influir en la política pública deberán prestar mayor atención a las cuestiones que motivan a quienes toman las decisiones políticas —políticos y funcionarios— y, más generalmente, a la gente, aun cuando ello signifique prestar algo menos de atención a la producción de trabajos académicos publicables. Esto no es pedir que se «enmudezca» al análisis político. Por el contrario, es abogar por su adecentamiento.

Como ilustración, los análisis que suponen que las consideraciones distributivas no son importantes o pueden adaptarse con facilidad mediante ajustes (normalmente sin especificar) en algún otro punto del sistema de transferencias-impuestos, simplemente no tienen repercusión en el contexto político de los países en desarrollo. Los aspectos distributivos importan en política fiscal. Es más, suelen predominar en las mentes de quienes diseñan la política. Pese a ello, es improbable que la principal preocupación sea un objetivo del tipo del de alivio general de la pobreza, perseguido por numerosos escritores académicos sobre desarrollo. Los políticos pueden hablar sobre el alivio de la pobreza y una distribución más igualitaria de la renta, pero, en realidad, sus preocupaciones se centran generalmente mucho más en los resultados políticos. ¿Cómo se verá afectada esta región o localidad en relación con esta otra? ¿Saldrán beneficiados o perjudicados los propietarios residenciales? ¿Cómo afectará a los niños? ¿Y a los ancianos? ¿Cuáles serán los efectos sobre los agricultores y el sector rural? ¿Mejorará o empeorará la industria?

Estas cuestiones rara vez se consideran en las principales líneas de investigación académica, pero con frecuencia son la esencia y el meollo de las decisiones políticas actuales. Para que tenga repercusión en los círculos políticos, la investigación tiene que hablar de estas cuestiones, se adapten fácilmente o nada en absoluto al modelo de investigación disciplinaria aceptado. Como muestra la fascinante historia de la desaparición (transitoria) de los impuestos sucesorios en EE.UU. hace algunos años, una buena historia, aunque sea falsa, puede superar a 100 estudios econométricos eminentes (Graetz y Shapiro, 2005). Si los economistas quieren que sus investigaciones se tomen en serio, también tienen que ser capaces de contar buenas historias que tengan que ver con las preocupaciones de la gente, independientemente de que estas preocupaciones se consideren primordiales, o al menos aceptables, en los círculos académicos.

La justicia es siempre una cuestión clave en el diseño de cualquier régimen fiscal. Por supuesto que lo que una persona considera equitativo o justo puede diferir de lo que consideren otras. Algunos, por ejemplo, pueden poner mayor énfasis en la equidad horizontal que en la vertical, como, según la OCDE, ocurre cada vez más en los países desarrollados y como Boylan (1996) y Bergman (2003) también han observado en el caso de Latinoamérica. Otros pueden inclinar la balanza al otro lado, como han hecho durante mucho tiempo los pensadores «progresistas». En sentido amplio, la *equidad horizontal* exige que aquellos que se encuentren en circunstancias similares paguen los mismos impuestos, mientras que la *equidad vertical* exige diferencias apropiadas entre contribuyentes en diferentes circunstancias económicas. Quienes tienen la misma capacidad de pago deberían tener las mismas responsabilidades fiscales. Del mismo modo, la justicia exigiría aparentemente que los contribuyentes con mayor capacidad de pago pagasen relativamente más impuestos. Ambos conceptos tienen un considerable atractivo. Desafortunadamente, ninguno de los dos es de gran utilidad para construir en la práctica un sistema fiscal.

Chu, Davoodi y Gupta (2000) analizaron treinta y seis estudios sobre incidencia impositiva de diecinueve países en desarrollo diferentes: trece de ellos consideraban progresivos sus sistemas fiscales y otros dos grupos de siete, proporcional y regresivo; los restantes presentaban resultados contradictorios o efectos insignificantes. La mayor parte de la progresividad manifestada procedía de los impuestos sobre la renta. Hasta cierto punto, los impuestos sobre la renta

suelen ser progresivos en la mayoría de los países en desarrollo. Ciertamente, mientras los impuestos sobre la renta no afecten a las personas más pobres (las situadas al margen del sector del mercado), seguramente serán progresivos. Dentro del sector gravado incluso, tipos progresivos significan que el impacto del impuesto es progresivo, al menos en el grupo de los que han de pagar el impuesto con la mayor parte de su renta; por ejemplo, porque la reciben de una empresa del sector público en forma de salarios. No obstante, en la mayoría de los países en desarrollo se recaudan pocos impuestos, si alguno, sobre la renta del capital o la renta (mixta) de los trabajadores autónomos, y es improbable que esta escasa recaudación se distribuya de forma progresiva.

¿Es importante la progresividad impositiva para la política distributiva? Harberger (2006) sostiene que no mucho: en tanto en cuanto la política gubernamental afecte a la distribución de la renta y el patrimonio, proporcionar educación (aunque se financie con impuestos regresivos) es mucho más eficaz que gravar a los ricos. Ni siquiera en un país relativamente avanzado como Chile, que cuenta con una Administración fiscal relativamente efectiva y excepcionalmente bien desarrollada, la progresividad del impuesto sobre la renta tiene alguna influencia significativa sobre los resultados distributivos (Engel, Galetovic y Raddatz, 1999). Aunque pueda argumentarse que los impuestos progresivos reparten la carga del gobierno de forma más justa, hay pocos países pobres en los que incluso los impuestos más progresivos sobre el rico puedan, hasta ignorando los efectos de incentivo, establecer grandes diferencias con el pobre. No fue gravando a los ricos, sino a la creciente clase media, como los países desarrollados «alcanzaron la mayoría de edad» como grandes estados (Lindert 2003). En Latinoamérica, donde las desigualdades son tan evidentes, los impuestos sobre la renta sólo empezaron a ser relativamente eficientes y fuente de ingresos efectivas cuando los países (algunos) comenzaron a hincarle el diente a la clase media, combinando fundamentalmente la reducción de los tipos más altos con el descenso del nivel al que estos tipos rebajados se aplicaban (Lora y Cárdenas, 2006).

El fracaso generalizado de los economistas fiscales a la hora de decir algo sobre cuestiones distributivas que los políticos consideren útil los ha relegado, con frecuencia, a un segundo plano en el debate político. Los estudios distributivos están algo pasados de moda en los círculos académicos. Estos estudios son casi siempre conceptual y empíricamente difíciles, y se ajustan a un modelo muy específico. En cualquier caso, como la equidad sigue estando en el centro de la economía pública, a menos que los economistas puedan llegar a tratar este tema de forma más explícita y satisfactoria, y hasta que no lo hagan, parece improbable que su récord de éxito en cuanto a influencia sobre la política fiscal vaya a mejorar mucho (34).

Además, si se pretende influir en la política, hay que escribir de una forma, y en un foro, que llegue a los políticos. Algunos estudiosos de la economía no han dudado en comprometerse en el debate público sobre las cuestiones claves de la política, intentando convencer a grandes audiencias de la validez e importancia del análisis económico de la imposición. No obstante, esta incursión en la política está normalmente fuera de los límites de quienes aspiran a integrarse en un departamento universitario de economía. Aun así, los economistas preocupados por la persistencia de «malas» políticas no respaldadas por un razonamiento coherente, o por evidencia empírica consistente, deberían comunicarse con los políticos y comprometerse con el (pequeño) público informado con el que éstos interactúan.

La política fiscal no es sólo economía, sino también política. Para comprender cómo se percibe el análisis económico de los problemas fiscales en cualquier país y cómo afectará a los resultados políticos, han de comprenderse los factores políticos y económicos que dan forma a las decisiones y los resultados políticos en ese país. El nivel y la estructura de la imposición en cualquier país reflejan los factores institucionales plenamente asentados que, en ausencia de *shocks*, no cambian con rapidez. Las decisiones de política fiscal no se toman en el vacío. Tampoco las toma un gobierno de beneficencia. Reflejan el resultado de complejas interacciones sociales y políticas entre diferentes grupos de la sociedad en un contexto institucional establecido por la historia y la capacidad administrativa del Estado. La imposición no es sólo un medio de financiación del gobierno, es también un componente sumamente visible del contrato social que subyace al Estado. Es más probable que los ciudadanos cumplan las leyes fiscales si aceptan al Estado como legítimo y creíble y, hasta cierto punto, por tanto, si están dispuestos a apoyarlo y a temerlo más de lo que ocurriría de otro modo. Los cambios en la política fiscal dependen consiguientemente, en gran medida, de cómo perciban los diferentes grupos políticos los cambios propuestos y de cómo reaccionen ante estas percepciones. En palabras de Lledo, Schneider y Moore (2003), cualquier reforma fiscal importante es así, siempre y en todas partes, «un ejercicio de le-

gitimación política». Aquellos que tengan que pagar más, tendrán que estar convencidos de que a cambio obtendrán algo que merece la pena. Aquellos que no quieran pagar más no deberán poder bloquear la reforma y, a la postre, deberán estar dispuestos a permanecer en el país o a abandonarlo (35). Aquellos que, dentro del gobierno y en el sector privado, tengan que realizar la reforma, tendrán que apoyarla o, por lo menos, no sabotearla de forma activa. Y, por supuesto, los políticos tendrán que sentir suficiente apoyo como para garantizar que la reforma no sólo se incluya en la agenda, sino que además se ponga en marcha.

Los politólogos han redescubierto recientemente que los impuestos importan, y que en los países en desarrollo se están realizando algunos de los más interesantes y prometedores trabajos sobre política fiscal (36). Los economistas también deben prestar mayor atención a la cuestión de cómo se formula (y podría formularse) la política fiscal en regímenes democráticos y no democráticos, así como a la de si los políticos de los países en desarrollo deben hacer mejor uso de la experiencia para desarrollar y aplicar la política fiscal.

2. Responsabilidad y visibilidad

Como ejemplo de la importancia de adoptar la política tributaria correcta, considérese una cuestión aparentemente menor sobre el IVA. ¿Debería de presentarse el IVA por separado de los precios? Esta cuestión no tiene una respuesta fácil (37).

Los impuestos sobre la venta al por menor (IVM), al igual que la mayor parte de los que se aplican en EE.UU., se presentan invariablemente de forma separada, como gravamen girado sobre el precio notificado cuando el consumidor llega a la caja registradora de cobro. Aunque este proceso es engorroso y desagradable —¡nadie tiene nunca el cambio preciso!— el mismo hecho de resultar molesto puede considerarse positivo para la democracia si se piensa que los ciudadanos deberían conocer el coste de sus gobiernos. Sin embargo, esta transparencia también hace más difícil subir los impuestos, porque cualquiera se entera al instante de los incrementos impositivos. En contraste, en la mayoría de los países el IVA se incluye en los precios notificados, y por tanto no es obvio inmediatamente para el consumidor en el punto de venta (aunque se le puede indicar de forma explícita en el recibo o factura de la caja registradora). Visible o invisible: ¿importa?

Aunque se han realizado pocos estudios sobre esta cuestión (38), es perfectamente plausible pensar que sería más fácil introducir (o incrementar) un impuesto si no se recordase lamentablemente a las personas que los impuestos existen añadiéndolos por separado al precio indicado en el producto cada vez que compran algo (39). Además, si el IVA es relativamente invisible, puede ser más fácil disponer de una base imponible mejor y más amplia, gravándose un abanico más amplio de servicios. Una base imponible más amplia es indudablemente más deseable, tanto en el terreno administrativo como en el económico, que otra erosionada por la resistencia popular a los impuestos sobre los alimentos, las medicinas, los libros escolares y demás. Por otra parte, si las personas supiesen qué es lo que están pagando por lo que obtienen del Gobierno, entonces, aunque el precio de una mayor transparencia fuese un IVA menos perfecto, podrían considerar que vale la pena pagar el precio (40). A la vista de estos argumentos en conflicto, llama la atención el que casi todos los países con IVA hayan optado por ocultar el impuesto al público (41). Este resultado es plenamente comprensible desde el punto de vista de quienes toman las decisiones. Pero ocultar el impuesto no parece, aparentemente, una forma muy atractiva de construir un consenso democrático sostenible que apoye el equilibrio fiscal.

Estas cuestiones han de tenerse en cuenta con cuidado al formularse la política fiscal. Asuntos de *marketing*. Los que desean una reforma seria de la política o la administración fiscal en cualquier país no sólo han de comprender los detalles de la teoría y la práctica fiscal, sino también el oscuro arte de la estrategia política. Esta advertencia deben tomarla especialmente en serio aquellos que se preocupan no sólo de cómo los ingresos impositivos pueden cimentar la construcción de un Estado más sostenible, sino también de cómo la forma de recaudación de estos ingresos puede contribuir, u oponerse, al desarrollo a largo plazo de la legitimidad del Estado.

¿Es la «ilusión fiscal» una vía para alcanzar la sostenibilidad? Consideremos la afectación de ingresos y lo que Breton (1996) denomina la «conexión wickselliana» entre los dos lados del Presupuesto. Establecer este vínculo en las mentes de las personas es crucial para toda la cuestión de la legitimación del Estado (42). La afectación de ingresos (la vinculación de determinadas fuentes de ingresos a determinados gastos) ha existido desde las primeras prácticas fiscales registradas (Webber y Wildavsky, 1986). Los políticos y los contribuyentes consideran con frecuencia a la afectación como una forma atractiva y

factible de financiar la seguridad social, los trabajos en carreteras, los programas medioambientales y otras cosas buenas. A los políticos les gusta la afectación como forma de reducir la resistencia del contribuyente a los incrementos impositivos. A los contribuyentes les gusta la mayor responsabilidad que perciben respecto a cómo se gastan sus pagos impositivos. Los economistas, sin embargo, se han incorporado hace poco tiempo al cuadro en lo que se refiere a comprender y analizar esta práctica fiscal corriente (43).

Quienes se preocupan de la presupuestación coinciden, casi de manera unánime, en que la afectación de ingresos es algo malo; a menudo, al parecer, suponiendo implícitamente que, en su ausencia, las decisiones presupuestarias las tomaría algún dictador benevolente cuyo único objetivo sería maximizar el bienestar social. En términos más prácticos, los expertos presupuestarios, a la vista de la confusión que la afectación desenfrenada ha originado en algunos países, tienden comprensiblemente a afirmar que no es concebible ningún proceso presupuestario racional a menos que se prohiba esta práctica (44). Este planteamiento gladstoniano fue prácticamente indiscutible en teoría hasta que Buchanan (1963) revitalizara un importante argumento de eficiencia (planteado antes por Wicksell) a favor del establecimiento de un vínculo lo más estrecho posible entre la imposición y las decisiones de gasto (45). En este enfoque, la afectación no es simplemente una forma de asegurar el acuerdo público respecto a un incremento impositivo. Puede ser realmente la *mejor* forma disponible de abordar el problema normativo fundamental de la economía pública: cómo proporcionar a las personas los servicios públicos que realmente desean; donde «desean» se interpreta en el único sentido económico relevante de lo que ellas (de forma colectiva, esto es, según se determine a través de sus instituciones políticas) están dispuestas a pagar.

Como todas las instituciones fiscales, la afectación presenta múltiples variantes. El argumento económico a favor de la afectación es más consistente cuando existe un estrecho vínculo entre impuestos y gasto en términos de beneficio, y los ingresos recibidos se gastan en el servicio en cuestión. La afectación relacionada con los beneficios (como las tasas sobre los usuarios), siempre que se diseñe y se lleve a la práctica de forma apropiada, revela las preferencias de los contribuyentes por los servicios públicos y envía una nítida señal de demanda al sector público acerca de la cantidad de servicio que se debería proveer. Dado que los ingresos recibidos (y sólo estos ingresos) se gastan en el servicio en cuestión, la oferta se ajusta automáticamente a la demanda, y se logra la eficiencia económica. Esta afectación puede considerarse también equitativa en el sentido de que nadie recibe un servicio sin pagar por ello, ni paga sin recibir el servicio. En la medida en que el servicio público así financiado puede equipararse a un servicio ofrecido por el sector privado, en el sentido de que tanto el consumo individual del servicio como el coste marginal de provisión pueden estimarse de forma satisfactoria, la mayoría de las personas consideraría, probablemente, que tales exacciones son justas en general (46). Como los contribuyentes saben que los fondos procedentes de los pagos que se les exigen se utilizarán en la financiación de ciertos gastos, presumiblemente aprobarán los impuestos o gastos si, y sólo si, apoyan también la expansión de la oferta de los servicios públicos a los que se han destinado los ingresos afectados. En consecuencia, las decisiones de ingresos impositivos y de gastos pueden adoptarse de forma más racional que mediante financiación con cargo a fondos generales (47).

En la práctica, esta perfección rara vez parece haberse logrado. Las experiencias de afectación relativamente decepcionantes en muchos países reflejan muchos factores: el coste y la dificultad de controlar por separado muchos fondos presupuestados (Fullerton, 1996), lo inadecuado de muchos vínculos establecidos por razones políticas entre determinados gastos e impuestos (McCleary, 1991), y la comprensible resistencia de los ciudadanos a los intentos de gravarlos adecuadamente por unos servicios inicialmente provistos de forma «gratuita» o a precios altamente subvencionados (Bird y Tsiopoulos, 1997). Gran parte de los ejemplos de afectación que se encuentran en el mundo tienen poco sentido económico. En muchos casos, no sólo no existe ninguna relación lógica entre el gravamen establecido y el gasto al que se ha destinado, sino que tampoco existe ningún vínculo presupuestario sólido. La suma recaudada con la fuente elegida y la suma gastada en la actividad elegida se deciden de forma independiente. ¿Cuál es la racionalidad de esta ilógica falta de vínculos? ¿Afecta a los resultados presupuestarios? Estas cuestiones no son triviales. Muchos países tienen ingresos afectados y todos los días se crean otros nuevos (o al menos se sugieren), y no sólo en el terreno medioambiental.

Otro argumento importante en pro de la afectación de ingresos impositivos para financiar alguna actividad popular es simplemente el del aumento de los ingresos públicos. Los políticos justifican el establecimiento de un nuevo gravamen capitalizando el presunto «efecto halo» de algo popular como la edu-

cación, la salud o «el medio ambiente». En algunos casos, la afectación puede estar motivada por un comportamiento de búsqueda de ingresos. Por ejemplo, un incremento de los impuestos sobre el tabaco y la afectación de sus ingresos a un aumento del gasto en salud puede recibir apoyo desde todos los frentes: desde el de los no fumadores, porque no pagarían el impuesto, pero desean un mayor gasto sanitario; desde el de los fumadores, que se sienten culpables por fumar y les preocupan sus consecuencias, y, por supuesto, desde el elevado número de personas relacionadas con el negocio sanitario y que (presumiblemente) no sólo creen que es positivo aumentar los impuestos sobre tabaco e invertir más en salud, sino que también se percatan de que serían los verdaderos ganadores porque el gasto en salud se incrementaría en consecuencia, aunque esta consecuencia no necesariamente se produce. Algunos estudios (Cnossen y Smart, 2005) sugieren que los impuestos sobre el tabaco son altamente regresivos, y en muchos países ya más elevados de lo que pudiera racionalizarse con cualquier argumento de externalidades. Así pues, ¿cómo pueden resistirse los políticos a esta combinación ganadora para todos? (48).

Aunque las personas, o las élites relevantes, se sientan en general excesivamente gravadas o sean reacias a los incrementos impositivos, a veces puede darse la bienvenida a nuevas iniciativas de afectación por razones como las ya expuestas. Si la afectación tiene sentido, entonces estas iniciativas pueden ser económicamente sensibles. No obstante, salvo que exista una clara racionalidad en términos de beneficio, para un economista es difícil defender cualquier forma de afectación no basada en el beneficio que realmente altere los gastos (en el sentido de que en cualquier actividad el nivel de gasto se determina en el margen por la cuantía de los ingresos recaudados mediante cualquier impuesto o tasa concretos). ¿Pero es necesariamente mala la afectación no económicamente sensible? Quienes piensan que se necesitan más impuestos con buenos propósitos (esté o no la gente de acuerdo), de modo que los ingresos obtenidos por arte de magia fiscal son mejor que nada, no estarán de acuerdo. Quienes están de acuerdo con Musgrave (2000: 101) «... en que la sociedad es capaz de resolver sus preocupaciones habituales de forma democrática, justa y eficiente» pueden esperar, como dijo una vez Abraham Lincoln, que si no se puede engañar permanentemente a todo el mundo es improbable que puedan mantenerse durante mucho tiempo ingresos superiores a los aceptables en otras circunstancias manipulando ilusiones fiscales con afectaciones simbólicas (49).

Un corolario de este argumento sobre la afectación es que las tasas o impuestos sensibles relacionados con el beneficio deberían aplicarse cuando fuera factible, y sus ingresos deberían afectarse de forma apropiada. Desafortunadamente, esta propuesta rara vez se satisface en la realidad. Los derechos, las tasas y los precios públicos que se encuentran en la mayoría de los países casi nunca son sensibles. Ciertamente, una cuestión importante que requiere más estudio es por qué la impresionante evidencia económica que abona el argumento del precio igual al coste marginal ha tenido tan poco impacto en la política. En muchos países los presupuestos están repletos de derechos, tasas y pequeños impuestos que podrían abolirse sin apenas pérdidas de ingresos y con alguna ganancia de eficiencia. Incluso las escasas exacciones afectadas y basadas en el beneficio que, en principio, pudieran tener alguna racionalidad económica potencial precisan indefectiblemente una revisión sustancial para propiciar el uso eficiente de los recursos.

Las razones que subyacen a este lamentable estado de la cuestión son numerosas. Por ejemplo, curiosamente, incluso en las mejores circunstancias es difícil diseñar y poner en práctica buenas tasas sobre los usuarios, y por norma hasta las buenas tasas son impopulares entre los políticos y entre los ciudadanos (Bird y Tsiopoulos 1997). Más aún, es sorprendente la poca atención que se ha prestado a estas cuestiones. Se puede hacer mucho más para mejorar los sistemas de ingresos públicos en la mayor parte de los países en desarrollo a este respecto. Quienes ven en los impuestos «verdes» fuentes potenciales de ingresos futuros deberían estar especialmente preocupados por profundizar en estas cuestiones. Hay mucho que ganar en términos de eficiencia (aunque no siempre en términos de ingresos) mejorando nuestro conocimiento sobre presupuestación «extra-presupuestaria», afectación de ingresos, tasas sobre los usuarios y similares. Estos temas suelen considerarse periféricos a los intereses vitales de la economía pública. Es un error: con frecuencia estas áreas «periféricas» no son sólo capitales para mejorar los resultados de la política fiscal y de otras políticas en muchos países, sino que además queda mucho que aprender ahondando en ellas con detenimiento.

V. EL JUEGO CORRECTO

Al fin y al cabo, si la investigación fiscal ha de tener un impacto más efectivo sobre la política fiscal, los investigadores han de jugar correctamente. Los

cambios importantes en la imposición exigen generalmente cambios importantes en la realidad política de un país o en sus circunstancias económicas. En tiempos normales, una «buena» reforma fiscal —una con la que se pretenda recaudar más impuestos de forma más equitativa y eficiente— puede equipararse a una «buena» ley del cinturón de seguridad: de permanecer todo lo demás igual, se salvarán vidas (la ratio impositiva aumentará). Pero las cosas no siguen siendo las mismas: algunas personas conducen más deprisa cuando llevan cinturón (los esfuerzos administrativos se relajan, las concesiones a los grupos favorecidos se multiplican), con el resultado de que la tasa de siniestralidad (las ratios impositivas) experimentan pocos cambios. Los países parecen alcanzar una especie de posición de equilibrio respecto al tamaño y la naturaleza de sus sistemas fiscales que refleja el equilibrio de las fuerzas e instituciones políticas, y luego permanecen ahí fluctuando alrededor de alguna ratio estable hasta que «impactan con» un nuevo equilibrio (Bird, 2003). Dos explicaciones alternativas pueden estar detrás de este proceso. O bien —algo improbable— que los factores de «oferta» (capacidad) pueden cambiar con el paso del tiempo de tal forma que compensen todos los intentos de incrementar las ratios impositivas; o, lo que es más convincente, que las ideas en cuanto al nivel de imposición «apropiado» —factores de la «demanda»— pueden cambiar con el tiempo, o las instituciones políticas pueden articularlas de manera diferente.

Como he dicho con anterioridad, el mundo de la política fiscal es ahora muy diferente en muchos aspectos de lo que era hace 50, e incluso 20, años. El entorno económico y el intelectual han cambiado. Las ideas importan. Como dijo Blyth (2002: 274), «…ni los recursos materiales ni los intereses propios de los agentes pueden dictar...objetivos ni decirles a los agentes el futuro que deben construir. Las ideas son las que deben hacerlo». Naturalmente, las instituciones y los intereses también son importantes en la configuración de la política fiscal. Para comprender el juego de la política fiscal, han de considerarse todos estos aspectos.

Un ejemplo puede ayudar a clarificar este extremo. Hace algunos años, un análisis de la política fiscal centroamericana indicaba que, en principio, los cambios en la estructura del nivel de imposición (como el grado de énfasis en la imposición sobre la renta) reflejaban fundamentalmente el cambio de equilibrio de poder entre terratenientes, capitalistas, trabajadores y campesinos (Best, 1976). Poco más tarde de la aparición de este artículo, un régimen explícitamente «izquierdista» (los sandinistas) se hizo con el poder en Nicaragua. ¿Qué ocurrió con los impuestos? Tres cosas:

1) Como Best (1976) podría haber vaticinado probablemente, la presión fiscal creció rápidamente, del 18 por 100 al 32 por 100 del PIB en los cinco primeros años del régimen sandinista.

2) Sin embargo, casi todo este aumento de los ingresos impositivos procedía (probablemente) de impuestos indirectos regresivos, y no de impuestos progresivos sobre la renta (al menos nominalmente).

3) Lo que es más interesante en muchos aspectos, una vez aumentada la presión fiscal en Nicaragua, se mantuvo ahí durante una década (y tres gobiernos sucesivos) después de la derrota de los sandinistas (50).

Como sugiere este ejemplo, definitivamente las ideas políticas importan en la imposición, pero no la dominan necesariamente. Las realidades económicas y administrativas también son importantes. En el mundo real, pocas estructuras impositivas se han diseñado con algún objetivo determinado en mente. A menudo, han venido determinadas tanto por el entorno local cambiante como por el contexto externo cambiante. En el caso de EE.UU., por ejemplo, durante el período de 1860 a 1920, «las crisis económicas y las guerras contribuyeron a crear un consenso en torno a un impuesto sobre la renta que recayese más pronunciadamente sobre los contribuyentes más acaudalados (Weisman, 2002: 366)». El prolongado debate habido durante ese período sobre la imposición no versó realmente sobre los impuestos, sino más bien sobre la clase de sociedad que deseaban los norteamericanos. Lo mismo puede decirse de otros países.

Las ideas sobre el equilibrio relevante entre impuestos y sociedad que se fraguó a lo largo de la primera mitad del siglo XX han cambiado en los últimos años, como atestigua, por ejemplo, la defunción del impuesto de sucesiones en los países desarrollados (51) y el limitado éxito de los países en desarrollo en la consecución de los elevados niveles de imposición sobre la renta a los que muchos de ellos aspiraban en el período poscolonial (Bird y Zolt, 2005). No obstante, y como se ha señalado anteriormente, tanto los niveles como la distribución de las cargas impositivas han cambiado menos de lo que lo han hecho las ideas sobre la naturaleza de un buen sistema fiscal. La cuestión antes planteada acerca de cuál es la mejor forma de dar operatividad a la «conexión wickselliana» no es simplemen-

te que la investigación fiscal no ha dado aún respuesta: realmente hasta ahora ni siquiera se ha planteado. Está claro, sin embargo, que el grado en que se toman buenas decisiones (es decir, decisiones que reflejan las preferencias reales del público con tanta fidelidad como sea factible en la práctica) por cualquiera de los lados del Presupuesto no puede separarse de la cuestión de la estructura institucional dentro de la que se adoptan y expresan las decisiones políticas.

Al final, según parece, para la investigación fiscal contribuir a que los políticos tomen las decisiones *correctas* es garantizar que éstos (así como, idealmente, todos los afectados) estén lo más informados posible sobre todas las consecuencias relevantes. Si un país va a tener un mejor sistema fiscal —mejor en el sentido de dar a la gente lo que quiere (y está dispuesta a pagar por ello)—, ha de tener primero un sistema político mejor que convierta las preferencias de los ciudadanos en decisiones políticas tan eficientes como sea posible. «La democracia», dijo una vez Churchill, «es la peor forma de gobierno, si se exceptúan todas esas otras formas que se han probado de vez en cuando» (52). Bahl y Bird (2008b) señalan que «la representación sin imposición» no es la forma de producir buenos resultados en los países descentralizados. Análogamente, «la imposición sin representación» no es la forma de crear un sistema fiscal que probablemente sea económica o políticamente sostenible a largo plazo.

La imposición es siempre, y en todas partes, un concepto controvertido. Algunos pagan y otros no. Algunos pagan más que otros. Algunos reciben servicios compensatorios, otros no. Estos temas se resuelven en los países democráticos sólo a través de los canales políticos. De hecho, la historia sugiere que la necesidad de garantizar un grado adecuado de consenso entre los contribuyentes es una de las principales formas en que las instituciones democráticas se han propagado a lo largo de los siglos (Sokoloff y Zolt, 2005). En esta era de la información y la movilidad ningún gobierno no dictatorial puede mantenerse largo tiempo en el poder sin asegurarse cierto grado de adhesión del pueblo, naturalmente también en el área de la imposición. La legitimación del Estado descansa así, en gran medida, en el «cumplimiento cuasi-voluntario» de los ciudadanos con sus obligaciones fiscales (Levi, 1988). Para garantizar este cumplimiento de forma sostenible, los sistemas fiscales deben, a lo largo del tiempo, representar en algún sentido real los valores básicos de al menos una coalición mínima de la población que los apoye (53).

El problema central en muchos países latinoamericanos, por ejemplo, es claramente la desigualdad (De Ferranti *et al.*, 2004) (54). Relacionado con él, el problema clave de gobernación de la mayoría de estos países es la falta de responsabilidad. Un sistema fiscal mejor es crucial para solucionar los dos problemas. Las reformas que estrechan los vínculos entre los impuestos y los beneficios, tales como la descentralización y una mayor confianza en las tasas sobre los usuarios, pueden fomentar la responsabilidad (aunque no necesariamente contribuir a la reducción de la desigualdad) (55). Por otro lado, las reformas que sustituyen las altamente regresivas e inelásticas accisas por un IVA menos regresivo y más elástico pueden reducir la desigualdad; sobre todo, por supuesto, si los incrementos impositivos se invierten en actividades que faciliten el crecimiento, como son la educación y las infraestructuras (56). Desde la perspectiva del desarrollo, la función clave de los impuestos en los países emergentes es proporcionar financiación (no inflacionista) a programas de gasto pro pobres y pro crecimiento, particularmente de desarrollo del capital humano. La mejor forma de conseguir este objetivo en la mayoría de los países es, probablemente, como se reconoce desde hace tiempo (Heady, 2004), mediante un impuesto sobre el consumo no distorsionante de base amplia, como es el Impuesto sobre el Valor Añadido.

Con todo, lo que los países hacen realmente viene determinado siempre, e inevitablemente, en primera instancia, por cálculos políticos, no económicos (57). Los países varían enormemente en cuanto a la efectividad y naturaleza de sus sistemas políticos. Algunos puede aproximarse más a «estados fracasados» en los que las instituciones son tan ineficaces que no importa mucho lo que pretendan hacer: no funcionarán. Otros pueden ser más «desarrollistas» y desear utilizar sus sistemas fiscales como parte de una política relativamente intervencionista. Otros, incluso, pueden tener mayor predisposición al *laissez-faire*. Unos pueden ser más populistas, otros más elitistas, otros más depredadores.

Las *ideas* políticas dominantes en cualquier país (acerca de la equidad y la justicia, la eficiencia y el crecimiento), al igual que los *intereses* económicos y sociales dominantes (capital, trabajo, regionales, étnicos, ricos, pobres) y las *instituciones* claves, tanto políticas (democracia, descentralización, presupuestaria) como económicas (proteccionismo, política macroeconómica, estructura de mercado), interactúan en la formulación y ejecución de la política fiscal (y presupuestaria). No es probable que

de este caldero, siempre en ebullición, con diferentes mezclas de ingredientes en cada país, se obtengan resultados uniformes. El cambiante intercambio de ideas, intereses e instituciones afecta al nivel de imposición tanto como a su estructura. Ciertamente, como puso de relieve Schumpeter (1954) hace mucho tiempo, la imposición es uno de los escenarios más claros en los que puede presenciarse el funcionamiento de estas complejas fuerzas.

Visto desde una perspectiva a largo plazo, pocos países en desarrollo parecen haber completado siquiera las primeras fases del largo ciclo recorrido por los estados fiscales (más o menos) redistributivos y (más o menos) promotores del crecimiento que pueden encontrarse ahora en la mayoría de los países desarrollados (el largo período preparatorio en el que la idea de la deseabilidad, e incluso necesidad, de un estado más grande y un sistema fiscal más o menos progresivo ha podido asentarse en mayor o menor medida en los diferentes países) (58). Podría decirse, por ejemplo, que algunos países de Latinoamérica han progresado más desde la mala distribución de la tierra de la época colonial a la moderna desigualdad basada en una mala distribución del capital (59).

Muchos gobiernos de los países en desarrollo (no sólo los de Latinoamérica) se encuentran en situaciones desesperadas. Incluso los países que han llegado políticamente a puertos relativamente seguros, alcanzando un cierto grado de legitimidad y estabilidad, casi siempre sienten (muchas veces con razón) que se hallan en una situación económica precaria. El Presupuesto es limitado política y econonómicamente. La vida es difícil. No se puede hacer nada. Todo esto puede ser verdad hasta cierto punto, pero también es tanto un consejo demasiado desesperanzador como un modo demasiado fácil de evadirse. Hasta en las situaciones más desesperadas, normalmente, puede hacerse algo para mejorar. Indudablemente, en la mayoría de los países seguirá habiendo una considerable polémica en torno a qué debería hacerse para mejorar los sistemas impositivos. A menos que, y hasta que no, se consiga un adecuado grado de consenso político respecto a lo que debería hacerse para mejorar los sistemas impositivos, probablemente no se harán cambios fiscales significativos. En resumen, en gran medida, el principal reto al que se enfrentan muchos países en desarrollo es simplemente que hasta ahora no existe implícitamente ningún «… contrato social entre los gobiernos y la población en general del tipo del que existe en la imposición y los principios y las prácticas impositivos de los lugares políticamente más estables del mundo» (Lledo, Schneider y Moore, 2004: 39).

Las Historia nos dice que estos principios no se incorporan ni indolora ni rápidamente. Las sugerencias específicas de peso que Lledo, Schneider y Moore (2004) hacen para mejorar las cosas (como es una mejor administración de un IVA con una base más amplia) son el argumento de innumerables estudios disponibles. Estoy de acuerdo. La mayoría de los países deberían hacer todo (o casi todo) lo bueno que los expertos les aconsejan. Pero la verdadera cuestión es: ¿Por qué tantos han hecho tan poco? Lledo, Schneider y Moore (2004: 40) sugieren, quizá con algo de melancolía, que si los países latinoamericanos desean mejorar sus sistemas fiscales deberían «…mejorar las instituciones políticas por las vías de ampliar y profundizar los contratos sociales. Por ejemplo, crear partidos políticos más sensibles y menos clientelistas, sistemas políticos más cohesivos y menos polarizados y una sociedad civil más capacitada para supervisar al Gobierno y participar en los debates fiscales». En otras palabras, lo que dicen es que no puede haber una buena fiscalidad sin una buena representación. Tienen razón. Pero ¿qué utilidad tiene aconsejar a los países que deberían ser algo distintos a lo que son?

La reforma de la imposición en cualquier país es siempre una operación única, en el sentido de que se produce en las circunstancias únicas de ese lugar y ese momento (60). La mayor parte de los estudios sobre reforma fiscal se centran en la *esencia* de lo que debería de considerarse. No obstante, una cuestión más importante que la referente a qué es lo que debería tenerse en cuenta en el desarrollo de una propuesta de reforma fiscal es, más bien, cómo deberían abordarse las cuestiones, cualesquiera que fuesen éstas. McIntyre y Oldman (1975), por ejemplo, sostienen que una atención más amplia y minuciosa a los acuerdos institucionales de la reforma fiscal no sólo mejorará la calidad de las propuestas de reforma, sino que también aumentará las probabilidades de su adopción y del éxito en su ejecución. Para ser exitosas, las reformas han de ser comprensibles y adaptables a las instituciones existentes, entre otras cosas. En ausencia de una estrategia coherente, un apoyo continuo de las altas instancias y un nivel aceptable en la Administración, ni siquiera el mejor sistema de estudio y desarrollo de las propuestas de reforma podrá jamás originar por sí solo buenos cambios políticos (61). Una buena formulación política nunca es suficiente, pero presumiblemente es siempre mejor que su ausencia, o que lo contrario.

Ciertos países han tratado de refinar el sistema nombrando algún tipo de comisión especial de reforma fiscal, ya sea extranjera, nacional o mixta. El

historial de estos esfuerzos no es bueno. Nombrar un grupo externo es simplemente una forma de posponer el tratamiento del problema. Al margen de lo bueno que pueda ser el *output* final de tales esfuerzos, los resultados rara vez los «poseen» quienes han de venderlos primero y aplicarlos después. La posesión importa. También el liderazgo. Y una estrategia coherente, y, desde luego, unos recursos adecuados. La planificación de una buena política fiscal implica a economistas, abogados, gestores y, lo que es más importante, un adecuado debate con los contribuyentes y «terceras partes» recaudadoras, como son los bancos y las empresas. Una reforma fiscal exitosa implica todo esto más un apoyo continuo y firme y un seguimiento administrativo apropiado. Lo que no es fácil en ningún sitio. Pero puede hacerse.

Una formulación política y una planificación buenas se centran en lo que importa y en lo que puede hacerse, y prestan gran atención al detalle y a la ejecución (Gillis, 1989; Thirsk, 1997). En particular, la construcción de una adecuada capacidad institucional en el terreno fiscal, dentro y fuera del Gobierno, es crucial para poder adaptar las políticas a las necesidades y circunstancias cambiantes, asegurando con ello cierto grado de robustez y flexibilidad. El papel de los agentes externos en este proceso, tales como agencias de ayuda o académicos, es más de apoyo, una vez que los países han decidido acometer la reforma de sus sistemas, que de decirles cuándo y cómo han de hacerlo. Probablemente, la contribución más importante a largo plazo que los agentes externos han hecho para mejorar la política fiscal por medio de la investigación en muchos países ha consistido en promover, e incluso financiar, «grupos de expertos no gubernamentales» informados y estudios universitarios en campos relevantes (incluida la formación a cargo de extranjeros), así como fomentar la recogida y el análisis de datos dentro y fuera del Gobierno. Estas actividades no son atractivas, y excepcionalmente producen beneficios claros a corto plazo. No obstante, son decisivas para crear instituciones capaces, a lo largo del tiempo, de proporcionar información e ideas que puedan informar (y quizás articular más) los intereses que configuran los sistemas fiscales.

En definitiva, si un país necesita o desea una mejor administración o política fiscales, las puede tener: la respuesta la tiene en gran medida en sus propias manos. Aun así, incluso aquellos que quieren hacer lo correcto, pueden pedir normalmente ayuda para saber qué es lo correcto y cómo poder llevarlo a cabo mejor. Dar consejos a quienes intentan participar en el juego siempre es fácil, aunque rara vez efectivo, para quienes no participan en él. En general, sin embargo, los investigadores académicos y las agencias externas interesadas en promover mejores sistemas fiscales sostenibles en los países en desarrollo emplearán con mayor utilidad sus esfuerzos y recursos si participan en el juego correcto. Cincuenta años de experiencia nos dicen que el juego correcto para los investigadores fiscales no es el juego político a corto plazo en el que se toman las decisiones políticas. Lo es, por el contrario, el juego a largo plazo de construir una capacidad institucional, dentro y fuera de los gobiernos, que articule las ideas relevantes para el cambio, recoja y analice los datos relevantes y, por supuesto, evalúe y critique los efectos de esos cambios conforme se han realizado. Los investigadores fiscales pueden y deben desempeñar un papel activo en todas estas actividades. Actividades de «construcción de instituciones» a largo plazo que casi nunca tienen una recompensa inmediata. Para las agencias internacionales de desarrollo parecen estar pasadas de moda. Al parecer, es mucho más atractivo e inmediatamente productivo establecer puntos de referencia de realizaciones para el éxito, apoyar esta particular reforma organizativa (autoridad fiscal) aquí y esa nueva tecnología (informatización) allí, en la aparente creencia de que estos simples modelos «de talla única» pueden aportar soluciones rápidas (¡y sostenibles!) a los numerosos y complicados problemas inherentes a la reforma política en entornos difíciles. Puede resultar atractivo. Pero es erróneo.

NOTAS

(*) Versión revisada de un trabajo presentado originalmente en la conferencia sobre *Tax Systems: Whence and Whiter (Recent Evolution, Current Problems and Future Challenges)*, Málaga, España, septiembre 2009.

(1) Algunos apartados del presente trabajo se basan estrechamente en un análisis previo de algunas de estas mismas cuestiones realizado en BIRD (2007).

(2) «Ingresos» (incluso los corrientes) e impuestos no son conceptos idénticos, aunque el FMI (IMF, 2005) parece utilizar los dos términos con el mismo significado. No obstante, BIRD, MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y TORGLER (2006) han analizado las ratios de impuestos y de ingresos en los países en desarrollo y no han encontrado grandes diferencias en la mayoría de los casos.

(3) Los dos breves cuadros que se incluyen en este apartado y parte de su contenido se basan en BAHL y BIRD (2008a).

(4) En los países en transición (los países de la antigua Unión Soviética, así como China y Vietnam, a los que se considera en transición de sistemas de planificación central a otros más dominados por el mercado), las participaciones porcentuales de los ingresos impositivos descendieron realmente en la década de 1990, como reflejo presumiblemente de un reajuste continuo de las responsabilidades de gasto público-privado. Sobre estos países no comento nada más aquí.

(5) Respecto a un análisis más detallado de los niveles y estructuras impositivos en países agrupados por niveles de renta, véase, por ejemplo FOX y GURLEY (2005). Las medias ponderadas por la población se comportan de forma algo diferente porque los países más grandes, como son Brasil, India y China, dominan los resultados; no obstante, esto no es relevante en el contexto presente, porque las decisiones políticas se toman al nivel de Estado-nación.

(6) KALDOR obviamente no estaba de acuerdo con Colin CLARK (1945) o, en este punto, con KEYNES, con quien CLARK (1977: 28) dice haber coincidido en correspondencia privada en que «...como propuesta práctica…un 25 por 100 de impuestos es casi el límite de lo que se puede soportar sin problemas».

(7) Como POIRSON (2006) constata, los ingresos del gobierno general en porcentaje del PIB han sido sorprendentemente constantes a lo largo del tiempo en la India... Gran parte del aumento de los ingresos públicos en este país a principios de la presente década fue reflejo del incremento de la imposición empresarial (fuente de ingresos siempre bastante volátil, como muchos países han podido comprobar recientemente una vez más).

(8) A menudo, aun cuando en apariencia la introducción de nueva tecnología o de un mayor esfuerzo administrativo puede, en principio, elevar los ingresos, determinados factores de diversa índole parecen empañar de inmediato, e incluso anular por completo, cualquier incremento neto resultante en las ratios de ingresos impositivos. Respecto a una interesante discusión sobre el caso de México, por ejemplo, véase MARTÍNEZ-VÁZQUEZ (2001).

(9) El término «países en desarrollo» abarca un espectro de países tan amplio —desde pequeños estados frágiles y fragmentados con conflictos en el pasado, como Liberia y Afganistán, hasta países bien asentados y en fase de rápido crecimiento, como Brasil, China e India— que probablemente cualquier generalización va a tener muchas excepciones.

(10) El último punto cuenta también con cierto apoyo del estudio de BIRD, MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y TORGLER (2008). Claro es que las interpretaciones basadas en regresiones transversales por países siempre se pueden contemplar con cierto escepticismo.

(11) De todos modos, como sostiene BIRD (2007), las bases imponibles no vienen simplemente «dadas»: hasta cierto punto pueden «aumentarse» —o destruirse— por la forma en que se recaude una carga impositiva concreta. Por ejemplo, los impuestos pueden alentar o desalentar la «formalización» de la economía, pueden promover o desincentivar el crecimiento de «asideros fiscales» tales como las importaciones, o pueden utilizarse para progresar y dirigir el crecimiento económico por cauces concretos de múltiples formas y con diversos propósitos.

(12) Ni que decir tiene que, como ya se ha comentado, cualquier generalización respecto a un grupo tan heterogéneo es sospechosa. Por una parte, como se ha dicho en la nota 7, los impuestos societarios han contribuido considerablemente al reciente aumento de la ratio impositiva en la India. Por otra, en los países más pequeños una pérdida tan reducida como puede ser la de una o dos empresas puede diezmar la base imponible.

(13) FOX y GURLEY (2005) señalan que, en una regresión del PIB per cápita respecto a los impuestos sobre el comercio internacional en proporción al PIB, el coeficiente es negativo y estadísticamente significativo. Una excepción es la constituida por los países en transición del centro y Este de Europa, que (aunque muchos de ellos integran el grupo de baja renta) tradicionalmente han confiado poco en los impuestos sobre el comercio exterior (MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y MCNAB, 2000).

(14) En contraste, la expansión comercial en general no ha estado asociada en los últimos años a una creciente dependencia de los impuestos sobre el comercio (BAUNSGAARD y KEEN, 2005).

(15) Respecto a un estudio reciente sobre la experiencia de la Europa del Este con impuestos lineales, véase GRAY, LANE y VAROUDAKIS (2007).

(16) Aquí no se discuten los problemas especiales de la fiscalidad de la agricultura. Un estudio reciente de utilidad es el de KHAN (2001). BIRD (1974) analiza con algún detalle el aspecto administrativo de la fiscalidad de la agricultura.

(17) Como dice textualmente MCLAREN (2003): «…una política óptima exige la consideración simultánea del diseño de la normativa fiscal y de la estructura administrativa creada para aplicarla».

(18) En el que sigue siendo uno de los pocos estudios realizados sobre cómo funcionan las administraciones fiscales en los países en desarrollo, RADIAN (1980) pone el énfasis en el grado en que dichas administraciones tienden a ser receptoras pasivas de fondos, en vez de recaudadoras activas. Radian «califica» este importante aspecto de la administración fiscal de «hacer caja», como opuesto a «recaudar.» En lugar de salir y buscar ingresos fiscales, estas administraciones tienden a sentarse detrás de un mostrador y esperar que la gente les traiga dinero. Como expongo más adelante, facilitar y supervisar este cumplimiento «cuasi-voluntario» (LEVI, 1988) tiene una importancia crítica por razones adicionales a las de los ingresos.

(19) Para un estudio previo detallado sobre la dimensión administrativa crítica de la política fiscal, véase BIRD (2004a).

(20) Respecto a un interesante estudio reciente, en esta misma línea, sobre el caso de Latinoamérica, véase IDB (2006). Aquí no se analiza la tecnología fiscal; no obstante, véase BIRD y ZOLT (2008).

(21) Respecto a estudios introductorios sobre los tres factores mencionados en el texto, véase, respectivamente, FREY (2002), EDLING y NGUYEN-THAHN (2006), BERGMAN (2002) y los estudios de casos de BRAUTIGAM, FJELDSTAD y MOORE (2007).

(22) Por ejemplo, AUERBACH (2009) destaca que la investigación moderna cuestiona la consistencia del argumento tradicional a favor de la integración de los impuestos personal y de sociedades, y también demuestra que la imposición de las ganancias de capital sobre una base de acumulación más que de realización parece ser técnicamente factible. Sin embargo, nadie ha intentado aún gravar las ganancias de capital acumuladas, y los pocos intentos parciales que se han hecho en este sentido (por ejemplo, en Canadá en la década de 1980) se desvanecieron pronto a la vista de la indiferencia popular y la oposición interesada. Al parecer, no se pueden ignorar las fuertes barreras de percepción a la imposición acumulativa que surgen de la preocupación por la liquidez, y mucho menos la forma en que la gente relaciona los impuestos con el objeto específico gravado.

(23) Respecto a un estudio reciente útil sobre los impuestos directos sobre el consumo, véase MCLURE y ZODROW (2007).

(24) Para un estudio sobre la cuestión de la progresividad del IVA en los países en desarrollo, véase BIRD y GENDRON (2007).

(25) Parte del texto que sigue se basa en BIRD y SMART (2001).

(26) Véanse las recientes investigaciones útiles de DELLAVIGNA (2009) y CONGDON, KLING y MULLAINATHAN (2009).

(27) Si tales seres se manifestaran, los países tendrían que rezar para que lo hicieran en su modo de «destrucción creativa», derribando las ruinas de modelos antiguos para construir otros nuevos, y no en el modo de «destrucción por destrucción» de la «revolución romántica», que tanta confusión ha creado en el pasado en algunos países. Respecto a una comparación reveladora de las dos modalidades «románticas», véase BRONK (2009); véase también la interesante historia intelectual del impacto de la izquierda en Latinoamérica en CASTAÑEDA (1994).

(28) Ésta es al menos mi interpretación de la historia de la fiscalidad expuesta en fuentes tales como el magistral estudio de WEBER y WILDAVSKY (1986), los estudios por países de DAUNTON (2001, 2002), SMITH (2004), GILLESPIE (1991), STEINMO (1993), BROWNLEE (2007) y LINDERT (2003), y el más reciente sobre Latinoamérica de IDB (2006).

(29) El último argumento fue, por ejemplo, la principal razón dada por el Informe Carter (Royal Comission on Taxation, 1966) para reducir los tipos del impuesto sobre la renta.

(30) Según atestiguan los relevantes estudios de ZODROW (2001) y FISCHEL (2001): de acuerdo con las referencias aportadas por AUGUSTINE *et al.* (2009), el índice de producción no ha caído. Es improbable que la evaluación positiva que sobre los efectos de crecimiento de la imposición sobre la propiedad se ha hecho recientemente en OCDE (2008) provoque un mayor uso de este tributo.

(31) COOK (2007) ofrece un estudio actual acerca de la investigación y la política sobre el alcohol en EE.UU. Respecto a un trabajo más general sobre la investigación y la política en lo referente a los impuestos sobre consumos específicos, véase CNOSSEN (2005). La importante interacción entre la política regulatoria y la fiscal es un aspecto que evidentemente requiere mayor atención. En lo que respecta a la estructura teórica, puede consultarse CHRISTIANSEN y SMITH (2009).

(32) Por ejemplo, BIRD y SMART (2001) sugieren que los economistas de Canadá jugaron un papel importante al conseguir que el Gobierno sustituyese el arcaico impuesto sobre las ventas de los fabricantes por el IVA moderno (Impuesto sobre Bienes y Servicios, IBS). En efecto, puesto que el único beneficio claro de la introducción del IBS era la reducción de distorsiones económicas, puede afirmarse que el gobierno que lo hizo fue el primero en la historia de Canadá (y probablemente el último) dispuesto a autoinmolarse en el altar de la eficiencia económica. Claro es que gran parte del debate público que ha habido en Canadá en torno al IBS, como en otros países, se ha centrado no en su vertiente de eficiencia, sino en la de la equidad. Economistas de ambos lados han opinado sobre los dos aspectos de esta cuestión; pero de nuevo podríamos pensar que su aportación a la demostración, a partir de suposiciones verosímiles, de que el impuesto no era seriamente regresivo contribuyeron a su actualización. En resumidas cuentas, al margen de lo que pueda pensarse del IBS, su adopción destaca por ser, probablemente, el único y más importante ejemplo hasta la fecha de la influencia de los economistas en la política fiscal de Canadá. Respecto a un interesante debate sobre la dimensión política de la elección del IVA en numerosos países desarrollados, véase ECCLESTON (2007).

(33) Respecto al IVA, véase BIRD y GENDRON (2007), y en cuanto a las reformas TBBA, véase BIRD (2008).

(34) Por ejemplo, aunque sorprendentemente pocos hacendistas parecen estar familiarizados con RAWLS (1971), harían bien en pensar con mayor profundidad en algunas de las importantes y difíciles cuestiones planteadas, en su reciente e impresionante reconsideración de la idea de «justicia realizada» de SEN (2009).

(35) O quizá crear su propio país. Por ejemplo, en su reciente y exhaustivo estudio sobre la imposición de la América colonial, RABUSHKA (2008: 868) concluye que «La revolución americana….fue una rebelión fiscal, en primera y última instancia».

(36) Respecto a una buena muestra, véase BRAUTIGAM, FJELDSTAD y MOORE (2007). Desde luego, los economistas también han realizado últimamente un excelente trabajo sobre la economía política de la imposición, resumido hace pocos años por PERSSON y TABELLINI (2000, 2003) y desarrollado posteriormente por ellos y otros estudiosos del tema. En su mayor parte, no obstante, este trabajo sirve comprensiblemente de gran ayuda a nuestra experiencia disciplinaria en econometría y en la construcción de modelos. Aparte de unos pocos historiadores de la economía (como LINDERT 2003), ni el desarrollo ni los hacendistas han contribuido mucho hasta ahora al análisis pormenorizado, a pesar de los prometedores modelos teóricos construidos por autores como HETTICH y WINER (1999) y WINTROBE (1998).

(37) Este análisis se basa en gran medida en BIRD y GENDRON (2007).

(38) Respecto a dos estudios pioneros, véase TANZI (1970) y BIRD (1982). Recientemente, bajo el nombre de «visibilidad» los estudios teóricos y empíricos han empezado por fin a tener en cuenta explícitamente esta importante característica (CHETTY, LOONEY y KROFT, 2007). Véase especialmente CHETTY, LOONEY y KROFT (2007), aunque debo decir que mi argumento aquí es, en algún sentido, el reverso del de ellos.

(39) Una razón por la que los conservadores de EE.UU. se han opuesto al IVA y han defendido la sustitución del impuesto sobre la renta por un IVM nacional, especificado por separado, es que creen que un IVA «ocultado» originaría un gobierno de mayor dimensión —creencia que la evidencia respecto de los países desarrollados apoya hasta cierto punto (KEEN y LOCKWOOD, 2006)—, mientras que por otro lado piensan que sustituir el impuesto sobre la renta (tanto tiempo reteniéndose) por un IVM más visible puede dar como resultado un gobierno más pequeño. Tales argumentos, en ambos sentidos, se basan más en la fe que en la evidencia.

(40) Hasta los demócratas más perfeccionistas podrían preferir que algunos impuestos se ocultasen por la misma razón que las personas apoyan los programas de ahorro forzoso: como forma de obligarse a sí mismas a comportarse de un modo más racional a largo plazo (ELSTER, 1984). O pueden preferir dichos impuestos por razones paternalistas (o, quizá de «bienes de mérito») parecidas a las de algunos partidarios de los sistemas de seguridad social: para forzar a otros a comportarse de un modo más racional (y consiguientemente, en última instancia, en su propio interés) a largo plazo (MUSGRAVE, 1981).

(41) La principal excepción es Canadá. Véase BIRD (2009) respecto a un examen actual del caso canadiense.

(42) Este argumento es, por ejemplo, uno de los elementos fundamentales a la hora de explicar la popularidad (y los resultados dispares) de la descentralización fiscal en todo el mundo (BAHL y BIRD, 2008b).

(43) Este análisis se ha extraído de BIRD y JUN (2007).

(44) Por ejemplo, el FMI, al observar el mal estado de las finanzas públicas en muchos países en desarrollo, insiste normalmente en que un elemento esencial de una gestión financiera transparente es una Cuenta del Tesoro única.

(45) Si la afectación aumenta o disminuye la confianza del público en el Gobierno depende del contexto. Por ejemplo, la afectación se extendió mucho en Gran Bretaña en los inicios del siglo XIX, pero después se rechazó y sustituyó, a mediados de siglo, por el enfoque «gladstoniano» de la Hacienda pública, uno de cuyos rasgos distintivos era el presupuesto consolidado sin afectación de ingresos (DAUNTON, 2001). Resulta interesante comprobar que la razón manifestada para el abandono de la afectación fue la *restricción* del crecimiento del Estado para restaurar la confianza del público en la neutralidad de las finanzas públicas, a la vista de la percepción, entonces generalizada, de que los ingresos fiscales hipotecados estaban siendo (mal) utilizados por la élite política para expandir su estado «fiscal-militar» en su propio beneficio. Como este ejemplo sugiere, con el paso del tiempo puede cambiar también lo que se entiende por una política «transparente».

(46) Una afectación parcial de ingresos puede resultar apropiada incluso si el consumo de un determinado servicio público genera beneficios externos a otras economías domésticas. En el caso limitado de que el servicio sea un bien público puro, y el coste marginal de extender el servicio a otra economía doméstica sea cero, no habrá ninguna razón de eficiencia a favor ni de la afectación ni del pago de precios a cargo de los usuarios.

(47) En teoría, una afectación de ingresos diseñada adecuadamente puede ser, en determinadas circunstancias, una forma efectiva de forzar un acuerdo intertemporal (TEJA, 1988). También puede ser una forma de superar el problema de la contratación incompleta que existiría de otro modo, al aumentar efectivamente los costes políticos para futuros gobiernos si rompen el contrato (CREMER, ESTACHE y SEABRIGHT, 1995). En algunos ejemplos, la afectación puede ser para los votantes una forma de maniatar a los políticos de los que no están seguros, y para los políticos una manera de «señalizar» sus preocupaciones a los votantes en términos creíbles (BRETT y KEEN, 2000).

(48) La afectación de los impuestos sobre el tabaco a programas de salud puede racionalizarse, hasta cierto punto, sobre la base del «be-

neficio», pero es improbable que tenga gran repercusión en el gasto sanitario. La afectación de tales impuestos, por ejemplo, a campañas publicitarias «anti-tabaco» puede incrementar de forma significativa el flujo de fondos a dichas actividades (JHA y CHALOUPKA, 2000), pero eso no significa que éste sea el mejor uso que pueda darse a los mismos.

(49) En algunos contextos, no obstante, incluso una afectación simbólica puede ser comprensible, y estar justificada como forma de manifestar compromisos y asegurar una mayor responsabilidad política.

(50) PEACOCK y WISEMAN (1961) explicaron, tiempo atrás, un salto discreto similar en el esfuerzo fiscal y el gasto público en la Gran Bretaña de posguerra en términos de «efecto desplazamiento»: las percepciones generalizadas respecto a lo que es un nivel de imposición tolerable tienden a ser estables hasta que se ven sacudidas por alguna conmoción social que convierte en aceptables niveles de imposición que otrora serían intolerables.

(51) Respecto a una explicación ingeniosa de esta tendencia, que engloba cambios en la estructura económica y en la desigualdad en la renta, véase BERTOCCHI (2007).

(52) Esta cita tuvo realmente una implicación algo distinta en su contexto original, pero, así y todo, parece bastante acertada pese a que nuestra principal preocupación sea el crecimiento. Como concluye LINDERT (2004: 344), la Historia nos dice que «la democracia media ha sido mejor para el crecimiento económico que la autocracia media….»

(53) DAUNTON (2001, 2002) ha constatado que en Gran Bretaña se prestó una enorme atención precisamente a esta tarea, encontrando que las combinaciones de impuestos y los niveles de imposición más adecuados para el objetivo del «mantenimiento del consenso» diferían bastante a lo largo de los años. GILLESPIE (1991) ofrece una versión parecida (más centrada en la economía) para Canadá. LIEBERMAN (2003), hasta cierto punto, cuenta historias similares respecto a Brasil y Sudáfrica. En lo que se refiere a un interesante modelo general de equilibrio de las preocupaciones políticas y económicas en la formulación y ejecución de la política fiscal en un régimen democrático, véase HETTICH y WINER (1999). TRIDIMAS y WINER (2004) extienden este modelo a regímenes no democráticos.

(54) Parte de este análisis se basa en una investigación más completa realizada por BIRD (2003) sobre el caso de Latinoamérica.

(55) Como se decía anteriormente, otra reforma de este tipo es la afectación de ingresos públicos (BIRD y JUN, 2007), pero ello también puede empeorar, en vez de mejorar, las cosas si favorece a algún interés particular, como puede suceder con demasiada facilidad hasta en los países desarrollados y democráticos. No hay nada gratis en el diseño institucional.

(56) Nótese que una implicación es que el análisis relevante de la incidencia de los cambios políticos ha de considerar a menudo los dos lados del Presupuesto. Como señalaba BREAK (1974), el análisis impositivo «diferencial» ensalzado por los economistas (y adoptado en la mayoría de los estudios de incidencia), no es normalmente el enfoque más relevante de la incidencia con propósitos políticos.

(57) Obviamente, tal y como han desarrollado con detalle HETTICH y WINER (1999), los factores económicos y políticos suelen ser la mayor parte de las veces interdependientes.

(58) Compárense las diferentes, aunque paralelas, historias que ofrecen LINDERT (2003) y ALESINA y ANGELETOS (2003) sobre cómo han alcanzado los diferentes países desarrollados equilibrios fiscales tan diferentes. ¿Por qué habrían de esperarse resultados uniformes en el mucho más heterogéneo mundo en desarrollo?

(59) WARRINER (1969) expuso una vez, con desesperación, que muchos latinoamericanos no parecen saber lo que significa una buena reforma de la tierra (probablemente porque nunca han presenciado ninguna). Del mismo modo, en la mayoría de los países de la región, como ENGERMAN y SOKOLOFF (2002) casi (porque no mucho) dicen, la mayor parte de la gente quizá no sepa lo que significa una desigualdad justificable o moderada porque nunca la han visto.

(60) Gran parte de lo que sigue alude solamente a reformas fiscales «importantes». Muchos países reforman constantemente sus sistemas fiscales alterando los tipos de gravamen, redefiniendo las bases y añadiendo y aclarando interpretaciones de las leyes en vigor. No siempre es tarea fácil decir cuándo estos cambios técnicos constituyen reformas importantes, aunque en adelante no insistiremos más en esta cuestión.

(61) Por ejemplo, como pudo comprobar YOINGCO (1976), durante muchos años Filipinas tuvo con mucho el mejor proceso de planificación fiscal institucionalizado y desarrollado de Asia, y en algunos aspectos quizás del mundo en desarrollo. Pese a ello, los resultados en términos de buena política no son muy evidentes.

BIBLIOGRAFÍA

ALESINA, A., y G. ANGELETOS (2003), «Fairness and redistribution: U.S. versus Europe», *Working Paper 9502*, National Bureau of Economic Research, MA, febrero.

ALM, J.; J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, y S. WALLACE (eds.), (2004), *Taxing the Hard-to-Tax*, Amsterdam, Elsevier.

AUERBACH, A. (2009), «Directions in tax and transfer theory.» Disponible en http://taxreview.treasury.gov.au/content/html/conference/downloads/attachment_03_Draft_Alan_Auerbach_paper.pdf.

AUGUSTINE, N., *et al.*, (eds.) (2009), *Erosion of the Property Tax Base: Trends, Causes, and Consequences*, Cambridge, MA, Lincoln Institute of Land Policy.

BABCOCK, L., y G. LOEWENSTEIN (1997), «Explaining bargaining impasse: The role of self-serving biases», *Journal of Economic Perspectives*, 11 (1): 109-126.

BAHL, R. (2006), «How to approach comprehensive tax reform: Have the rules of the game changed?», en J. ALM, J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y M. RIDER (eds.), *The Challenges of Tax Reform in a Global Economy* Nueva York, Springer.

BAHL, R., y R. BIRD (2008a) «Tax policy in developing countries: Looking back - and forward», *National Tax Journal*, 61 (2): 279-301.

— (2008b), «Subnational taxes in developing countries: The way forward», *Public Budgeting and Finance*, 28 (4): 1-25.

BARREIX, A., y J. ROCA (2006), «Arquitectura de una propuesta de reforma tributaria», Universidad Católica de Uruguay, abril.

BAUNSGAARD, T., y M. KEEN (2005), «Tax revenue and (or?) trade liberalization», *Working Paper WP/05/112*, International Monetary Fund, junio.

BERGMAN, M. (2002), «Who pays for social policy? A study on taxes and trust», *Journal of Social Policy*, 31 (2): 289-305.

— (2003), «Tax reforms and tax compliance: The divergent paths of chile and Argentina», *Journal of Latin American Studies*, 35:593-624.

BERTOCCHI, G. (2007), «The vanishing bequest tax: The comparative evolution of bequest taxation in historical perspective», *IAZ DP n.º 2578*, Institute for the Study of Labor, Bonn, enero.

BEST, M. (1976), «Political power and tax revenues in Central America», *Journal of Development Economics*, 3: 49-82.

BIRD, R. (1974), *Taxing Agricultural Land in Developing Countries*, Cambridge MA, Harvard University Press.

— (1982), «Closing the scissors, or the real public sector has two sides», *National Tax Journal*, 35 (4): 477-481.

— (2003), «Taxation in Latin America: Reflections on sustainability and the balance between efficiency and equity.» Disponible en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1393962.

— (2004a), «Administrative dimensions of tax reform», *Asia-Pacific Tax Bulletin*, 10 (3): 134-150.

— (2004b), «Managing Tax Reform», *Bulletin for International Fiscal Documentation*, 58 (2): 42-55.

— (2007), «Tax challenges facing developing countries: A perspective from outside the policy arena.» Disponible en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1393991.

— (2008), «The BBLR approach to tax reform in emerging countries.» Disponible en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1273818. Se publicará próximamente en M. GOVINDA RAO y Mihir RAKSHIT (eds.) *Public Economics: Theory and Policy* (Nueva Delhi, Sage Publishers.

— (2009), «The GST in Canada: Plus ça change, plus c'est la même chose?», *Bulletin for International Taxation*, 63 (8/9, agosto-septiembre): 414-423.

BIRD, R., y P. GENDRON (2007), *The VAT in Developing and Transitional Countries,* Cambridge University Press.

BIRD, R., y J. JUN (2007), «Earmarking in theory and Korean practice», en S.PHUA (ed.), *Excise Taxation in Asia,* Singapur: National University of Singapore.

BIRD, R., y J. MINTZ (2003), «Sharing the international tax base in a changing world», en S. CNOSSEN y H. SINN (eds.), *Public Finance and Public Policy in the New Century,* Cambridge, MA, MIT Press.

BIRD, R., y M. SMART (2001), «Tax policy and tax research in Canada», en P. GRADY y A. SHARPE (eds.), *The State of Economics in Canada*, Montreal, McGill-Queen's University Press.

BIRD, R., y T. TSIOPOULOS (1997), «User Charges for public services: Potentials and problems», *Canadian Tax Journal*, 45 (1, 1997), 25-86.

BIRD, R., y S. WALLACE (2004), «Is it really so hard to tax the hard-to-tax? The context and role of presumptive taxes», en J. ALM, J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y S. WALLACE (eds.), *Taxing the Hard-to-Tax: Lessons from Theory and Practice*, Amsterdam, North-Holland.

BIRD, R., y S. WILKIE (2000), «Source vs. residence taxation in the European Union: The wrong question?» en S. CNOSSEN (ed.), *Taxing Capital Income in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.

BIRD, R., y E. ZOLT (2005), «Redistribution via taxation: The limited role of the personal income tax in developing countries», *UCLA Law Review*, 52 (6, 2005): 1627-1695

— (2008), «Technology and taxation in developing countries: From hand to mouse», *National Tax Journal*, 61 (4, Part 2): 791-821.

— (2009), «Dual income taxation: A potentially promising approach to tax reform in developing countries», *Draft paper*, julio.

BIRD, R.; J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y B. TORGLER (2006), «Societal institutions and tax effort in developing countries», en J. ALM, J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y M. RIDER (eds.), *The Challenges of Tax Reform in a Global Economy*, Nueva York, Springer.

— (2008), «Tax effort in developing countries and high income countries: The impact of corruption, voice and accountability», *Economic Analysis & Policy*, 38 (1): 55-71.

BLYTH, M. (2002), *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge, Cambridge University Press.

BOYLAN, Delia M. (1996), «Taxation and transition: The politics of the 1990 Chilean tax reform», *Latin American Research Review*, 31 (1): 7-31.

BRAUTIGAM, D.; O. FJELDSTAD, y M. MOORE (eds.), (2007), *Taxation and State Building in Developing Countries: Capacity and Consent,* Nueva York, Cambridge University Press.

BREAK, G.F. (1974), «The incidence and economic effects of taxation», en A. BLINDER *et al.*, *Economics of Public Finance,* Washington DC, Brookings Institution.

BRETON, A. (1996), *Competitive Governments*, Cambridge, Cambridge University Press.

BRETT, C., y M. KEEN (2000), «Political uncertainty and the earmarking of environmental taxes», *Journal of Public Economics*, 75: 315-340.

BRONK, R. (2009), *The Romantic Economist: Imagination in Economics*, Cambridge, Cambridge University Press.

BROWNLEE, W. (2007), *Federal Taxation in America: a Short History*, segunda edición, Nueva York, Cambridge University Press.

BUCHANAN, J. (1963), «The economics of earmarked taxes.» *Journal of Political Economy*, 71: 457-469.

CASANEGRA DE JANTSCHER, M. (1990), «Administering the VAT», en GILLIS, M., C. SHOUP, y G.P. SICAT (eds.), *Value Added Taxation in Developing Countries*, Washington, World Bank.

CASTAÑEDA, J. (1994), *Utopia Unarmed: The Latin American Left after the Cold War*, Nueva York, Random House.

CHELLIAH, R. (1971), «Trends in taxation in developing countries», *International Monetary Fund Staff Papers*, 18 (1971): 254-331.

CHETTY, R.; A. LOONEY, y K. KROFT (2007), «Salience and taxation: Theory and evidence», *Working Paper 13330*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, agosto.

CHRISTIANSEN, V., y S. SMITH (2009), «Externality-correcting taxes and regulation», *WP09/16*, Institute of Fiscal Studies.

CHU, K.; H. DAVOODI, y S. GUPTA (2000), «Income distribution and tax and government social spending policies in developing countries», *Working Papers n.º 214*, UNU/WIDER, diciembre.

CLARK, C. (1945), «Public finance and changes in the value of money», *Economic Journal*, 55 (220): 371-89.

— (1977), «The scope for, and the limits of, taxation», en INSTITUTE OF ECONOMIC AFFAIRS, *The State of Taxation*, Londres.

CNOSSEN, S. (ed.) (2005), *Theory and Practice of Excise Taxation: Smoking, Drinking, Gambling, Polluting and Driving*, Oxford, Oxford University Press.

CNOSSEN, S., y M. SMART (2005), «Tobacco taxation», en S. CNOSSEN (ed.), *Theory and Practice of Excise Taxation*, Oxford, Oxford University Press.

CONGDON, W.J.; J.R. KLING, y S. MULLAINATHAN (2009), «Behavioral economics and tax policy», *National Tax Journal*, 52 (3): 375-386.

COOK, P. (2007), *Paying the Tab: The Costs and Benefits of Alcohol Control*, Princeton, NJ, Princeton University Press.

CREMER, J.; A. ESTACHE, y P. SEABRIGHT (1995), «The decentralization of public services: Lessons from the theory of the firm», en A. ESTACHE (ed.), «Decentralizing infrastructure: advantages and limitations», *World Bank Discussion Paper 290*, Washington.

CULLIS, J.; P. JONES, y A. LEWIS (2010), «Tax compliance: social norms, culture and endogeneity», en J. ALM, J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, y B. TORGLER (eds.), *Developing alternative frameworks for explaining tax compliance*, Nueva York, Routledge.

DAUNTON, M. (2001), *Trusting Leviathan: The Politics of Taxation in Britain 1799-1914*, Cambridge, Cambridge University Press.

— (2002), *Just Taxes: The Politics of Taxation in Britain 1914-1979*, Cambridge, Cambridge University Press.

DE FERRANTI, D., *et al.* (2004), *Inequality in Latin America: Breaking with History?*, Washington, The World Bank.

DELLAVIGNA, S. (2009), «Psychology and economics: Evidence from the field», *Journal of Economic Literature*, 47 (2): 315-372.

DESAI, M., y J. HINES (2003), «Old rules and new realties: Corporate tax policy in a global setting», *National Tax Journal*, 57 (4): 937-960.

EASTERLY, W. (2002), *The Elusive Quest for Growth*, Cambridge MA, MIT Press.

— (2009), «Can the West save Africa?», *Journal of Economic Literature*, 48 (2): 373-447.

ECCLESTON, R. (2007), *Taxing Reforms: The Politics of the Consumption Tax in Japan, the United States, Canada and Australia*, Cheltenham, Reino Unido, Edward Elgar.

EDLING, Herbert, y David NGUYEN-THANH (2006), «Taxes and culture – Tax reforms for sustainable development», *Fiscal Studies n.º 5*, Public Finance and Administrative Reform Studies, GTZ, Eschborn.

ELSTER, J. (1984), *Ulysses and the sirens: Studies in Rationality and Irrationality*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.

ENGEL, E.; A. GALETOVIC, y C.E. RADDATZ (1999), «Taxes and income distribution in Chile: Some unpleasant distributional arithmetic», *Journal of Development Economics*, 59 (1): 155-192.

ENGERMAN, S., y K. SOKOLOFF (2002), «Factor endowments, inequality, and paths of development among new world economies», *Working Paper n.º 9259*, National Bureau of Economic Research, octubre.

ESTACHE, A., y L. WREN-LEWIS (2009), «Toward a theory of regulation for developing countries: Following Jean-Jacques Laffont's lead», *Journal of Economic Literature*, 47 (3): 729-770.

FELDSTEIN, M. (1995), «The effects of marginal tax rates on taxable income: A panel study of the 1986 Tax Reform Act», *Journal of Political Economy*, 103: 551-572.

FISCHEL, W. (2001), «Homevoters, municipal corporate governance, and the benefit view of the property tax», *National Tax Journal*, 54 (1), 157-173

FOX, W., y T. GURLEY (2005), «An exploration of tax patterns around the world», *Tax Notes International*, febrero 28: 793-807.

FREY, B. (2002), *The Role of Deterrence and Tax Morale in Taxation in the European Union,* Jelle Zijlstra Lecture 1, Netherlands Institute for Advanced Study in the Humanities and Social Sciences.

FULLERTON, D. (1996), «Why have separate environmental taxes?», en J. POTERBA (ed.), *Tax Policy and the Economy 10*, Cambridge, MA, MIT Press.

GALBRAITH, J.K. (1964), *Economic Development*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

GALLAGHER, M. (2004), «Benchmarking tax systems», *Public Administration and Development*, 25 : 125-144.

GILLESPIE, W.I. (1991), *Tax, Borrow and Spend: Financing Federal Spending in Canada 1867-1990*, Ottawa, Carelton University Press.

GILLIS, M. (ed.) (1989), *Tax Reform in Developing Countries*, Durham NC, Duke University Press.

GOODE, R. (1961), «Taxation of savings and consumption in underdeveloped countries», *National Tax Journal*, 14 (4): 305-321.

GRAETZ, M.J., y I. SHAPIRO (2005), *Death by a Thousand Cuts: The Fight over Taxing Inherited Wealth*, Princeton, Princeton University Press.

GRAY, C.; T. LANE, y A. VAROUDAKIS (eds.) (2007), *Fiscal Policy and Economic Growth: Lessons for Eastern Europe and Central Asia*, Washington DC, World Bank.

HARBERGER, A. (1968), «A landmark in the annals of taxation», *Canadian Journal of Economics*, 1(1, Supplement): 183-194.

— (1971), «Three basic postulates for applied welfare economics», *Journal of Economic Literature*, 9 (3): 785-791.

— (2006), «Taxation and income distribution: Myths and realities», en J. ALM, J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y M.RIDER (eds.), *The Challenges of Tax Reform in a Global Economy*, Nueva York, Springer.

HEADY, C. (2004), «Taxation policy in low-income countries», en T. ADDISON y A. ROE (eds.), *Fiscal Policy for Development: Poverty, Reconstruction and Growth*, Londres, Palgrave.

— (2009), «Directions in overseas tax policy.» Disponible en http://taxreview.treasury.gov.au/content/html/conference/downloads/attachment_01_Draft_Christopher_Heady_paper.pdf.

HETTICH, W., y S. WINER (1999), *Democratic Choice and Taxation*, Cambridge, Cambridge University Press.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (IDB) (2006), *The Politics of Policies*, Washington.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF) (2005), «Monetary and fiscal policy design issues in low-income countries», agosto.

IVANOVA, A.; M. KEEN, y A. KLEMM (2005), «The Russian flat tax reform, *IMF Working Paper 05/16*, Washington DC, International Monetary Fund.

JHA, P., y F. CHALOUPKA, (eds.) (2000), *Tobacco Control in Developing Countries*, Oxford University Press.

KALDOR, N. (1963), «Will underdeveloped countries learn to tax?», *Foreign Affairs*, 41: 410-419.

KEEN, M. (2007), «VAT attacks! Second-best perspectives on the Value Added Tax», *International Tax and Public Finance*, 14 (4), 35-81.

KEEN, M., y B. LOCKWOOD (2006), «Is the VAT a money machine?», *National Tax Journal*, 49 (4): 905-928.

KEEN, M., y A. SIMONE (2004), «Tax policy in developing countries: Some lessons from the 1990s and some challenges ahead», en S. GUPTA, B. CLEMENTS, y G. INCHAUSTE (eds.), *Helping Countries Develop – The Role of Fiscal Policy*, Washington, DC, International Monetary Fund.

KENNY, L.W., y S.L. WINER (2006), «Tax systems in the world: An empirical investigation into the importance of tax bases, administration costs, scale and political regime», *International Tax and Public Finance*, 13 (2/3): 181-216.

KEYNES, J. (1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Nueva York, Harcourt, Brace.

KHAN, M. (2001), «Agricultural taxation in developing countries: A survey of issues and policy», *Agricultural Economics*, 24 (3): 315-328.

LEVI, M. (1988), *Of Rule and Revenue*, Berkeley, University of California Press.

LIEBERMAN, E. (2003), *Race and Regionalism in the Politics of Taxation in Brazil and South Africa*, Cambridge, Cambridge University Press.

LINDERT, P. (2003), *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*, Cambridge, Cambridge University Press.

— (2004), «Voice and growth; Was Churchill right?», *Journal of Economic History,* 63 (2): 315-350.

LLEDO, V.; A. SCHNEIDER, y M. MOORE (2003), «Pro-poor tax reform in Latin America: A critical survey and policy recommendations», Institute of Development Studies, Brighton, marzo.

— (2004), «Governance, taxes, and tax reform in Latin America», *IDS Working Paper 221*, Institute of Development Studies, Brighton.

LORA, E., y M. CARDENAS (2006), «La reforma de las instituciones fiscales en América Latina», Inter-American Development Bank, Research Department, *Documento de Trabajo 559*, abril.

MANKIW, G.; M. WEINZIERL, y D. YAGAN (2009), «Optimal taxation in theory and practice», *NBER Working Paper n.º 15071*, Cambridge, MA, junio.

MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2001), «Mexico: An evaluation of the main features of the tax system», *Working Paper 01-12*, International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, noviembre.

MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., y R. MCNAB (2000), «The tax reform experiment in transitional countries», *National Tax Journal*, 53 (2): 273-298.

MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J.; M. RIDER, y S. WALLACE (2008), *Tax Reform in Russia*, Cheltenham, Reino Unido, Edward Elgar.

MCCLEARY, W. (1991), «The earmarking of government revenue: A review of some world Bank Experience», *World Bank Research Observer*, 6: 81-104.

MCINTYRE, M., y O. OLDMAN (1975), *Institutionalizing the Process of Tax Reform: A Comparative Analysis*, Amsterdam, International Bureau of Fiscal Documentation.

MCLAREN, J. (ed.) (2003), *Institutional Elements of Tax Design*, Washington, World Bank.

MCLURE, C. (1990), «Review of Newbery and Stern», *Economic Development and Cultural Change*, 38 (2): 426-431.

MCLURE, C., y G. ZODROW (2007), «Consumption-based direct taxes: A guided tour of the Amusement Park», *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, 63(2): 285-307,

MINTZ, J. (2003), «Growth and taxes: Some implications for developing economies», en J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y J. ALM, (eds.), *Public Finance in Developing and Transition Countries*, Cheltenham, Reino Unido, Edward ELGAR.

MOORE, M. (2007), «How does taxation affect the quality of governance?», *Tax Notes International*, 47 (2 de julio): 79-98.

MUSGRAVE, R. (1969), *Fiscal Systems*, New Haven, Yale University Press.

— (1981), «A reappraisal of financing social security», en F. SKIDMORE (ed.), *Social Security Financing*, Cambridge MA, MIT Press.

— (2000), *Public Finance and Democratic Society, III: The Foundations of Taxation and Expenditure*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, Edward Elgar.

NEWBERY, D., y N. STERN (eds.) (1987), *The Theory of Taxation in Developing Countries*, published for the World Bank by Oxford University Press.

NORREGAARD, J., y T. KHAN (2007), «Tax policy: Recent trends and coming challenges», *WP/07/274*, International Monetary Fund, Washington, diciembre.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2006), «Reforming Personal Income Tax», *Policy Brief*, marzo.

— (2008), «Tax and economic growth», *Economic Department Working Paper n.º 620*, julio.

— (2009), *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2008)*, París.

PEACOCK, A., y J. WISEMAN (1961), *The Growth of Government Expenditures in the United Kingdom*, Princeton, Princeton University Press.

PERSSON, T., y G. TABELLINI (2000), *Political Economics: Explaining Economic Policy*, Cambridge, MA, MIT Press.

— (2003), *The Economic Effects of Constitutions: What do the Data Say?*, Cambridge, MA, MIT Press.

PETER, K.; S. BUTTRICK, y D. DUNCAN (2009), «Global reform of personal income taxation, 1981-2005: Evidence from 189 countries», *IZA Discussion Paper n.º 42228*.

POIRSON, H. (2006), «The tax system in India: Could reforms spur growth?» *IMF Working Paper WP/06/93*, Washington, DC, abril.

PRITCHARD, W. (2009), «The politics of taxation and implications for accountability in Ghana 1981-2008», *Working Paper n.º 330*, Institute of Development Studies, julio.

RABUSHKA, A. (2008), *Taxation in Colonial America*, Princeton, NJ, Princeton University Press.

RADIAN, A. (1980), *Resource Mobilization in Poor Countries: Implementing Tax Reform*, New Brunswick, NJ, Transaction Books.

RAVAILLON, M. (2009), «Do poorer countries have less capacity for redistribution?» *Policy Research Working Paper 5046*, World Bank, septiembre.

RAWLS, John (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

ROYAL COMMISSION ON TAXATION (1966) *Report*, 6 volúmenes, Ottawa.

RUTHERFORD, T.; M. LIGHT, y F. BARRERA (2005), «Equity and efficiency costs of raising tax revenue in Colombia», en R. BIRD, J. POTERBA y J. SLEMROD (eds.), *Fiscal Reform in Colombia: Problems and Prospects*, Cambridge, MA, The MIT Press.

SCHUMPETER, J. (1934), *Theory of Economic Development*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

— (1942), *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper & Brothers.

— (1954), *History of Economic Analysis*, Nueva York, Oxford University Press.

SEN, Amartya (2009), *The Idea of Justice*, Cambridge, MA, The Belknap Press of Harvard University Press.

SLEMROD, J. (1990), «Optimal taxation and optimal tax systems», *Journal of Economic Perspectives*, 4 (1): 1257-1278.

SLEMROD, J., y E. BAKIJA (1996), *Taxing Ourselves: A Citizen's Guide to the Great Debate on Tax Reform*, Cambridge, MA, MIT Press.

SMART, M., y R. BIRD (2009), «Earmarked grants and accountability in government», ponencia para la conferencia sobre *Policies of Grants to Sub-Central Government: Local Accountability or Control*, Copenague, septiembre.

SMITH, J. (2004), *Taxing Popularity: the Story of Taxation in Australia*, Sydney, Australian Tax Research Foundation.

SOKOLOFF, K.L., y E.M. ZOLT (2005), «Inequality and taxation: Evidence from the Americas on how inequality may influence tax institutions», *Tax Law Review*, 59 (2): 167-241.

STEINMO, S. (1993), *Taxation and Democracy: Swedish, British, and American Approaches to Financing the Modern State*, New Haven, Yale University Press.

TANZI, V. (1970), «International tax burdens: A study of tax ratios in the OECD countries», en *Taxation: A Radical Approach*, Londres, Institute for Economic Affairs.

— (1991), *Public Finance in Developing Countries*, Aldershot, Reino Unido, Edward Elgar.

— (1995), *Taxation in an Integrating World*, Washington, Brookings Institution.

TANZI, V., y H. ZEE (2000), «Tax policy for emerging markets: Developing countries», *National Tax Journal*, 53 (2): 299-328.

TEJA, R. (1988), «The case for earmarked taxes», *International Monetary Fund Staff Papers*, 35: 523-533.

THIRSK, W. (1997), *Tax Reform in Developing Countries*, Washington, World Bank.

TRIDIMAS, G., y S. L. WINER (2004), «The political economy of government size», *European Journal of Political Economy*, 21 (3): 643-666.

UN MILLENNIUM PROJECT (2005), *Investing in Development*, Nueva York.

WARRINER, D. (1969), *Land Reform in Theory and Practice*, Oxford, Clarendon Press.

WEBBER, C., y A. WILDAVSKY (1986), *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*, Nueva York, Simon and Shuster.

WEISMAN, S.. (2002), *The Great Tax Wars*, Nueva York, Simon and Schuster.

WILDAVSKY, A. (1979), *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Little, Brown.

WINTROBE, R. (1998), *The Political Economy of Dictatorship*, Cambridge, Cambridge University Press.

YOINGCO, A. Q. (1976), «Tax research: The Philippine experience», Graduate School, Centro Escolar University, Manila, marzo.

ZODROW, G. (2001), «The property tax as a capital tax: A room with three views», *National Tax Journal,* 54 (1), 139-156.

COMENTARIO

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 capitanee 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 correlacionado 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 sistemas 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 *policymakers*, 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 sobregravar 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 Mankiw 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 imponibles 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 la 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 capital 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 la 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 incurren 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 *policymakers*. 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 detraer 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 (Haberger, 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 servicios 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 redunda 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 pseudomercado 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 aquélla 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 las 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 un 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 reformista 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-tres 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 la 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 desfiscalizadores 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%

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 125/126, 2010. ISSN: 0210-9107. «CLAVES ACTUALES DE LA FISCALIDAD DEL FUTURO»

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 CO_2 y SO_2, 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 imposición 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.

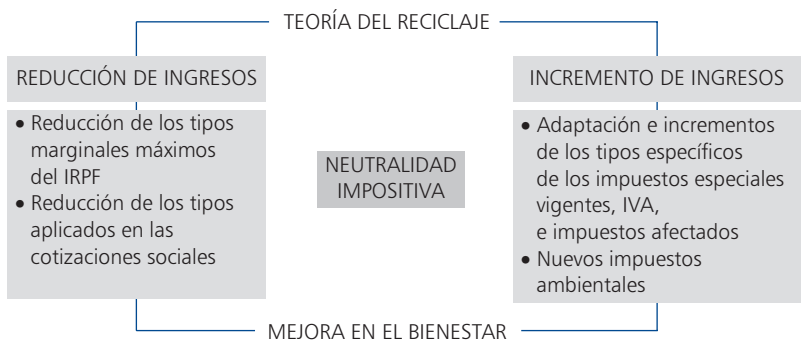
La idea de la competitividad empresarial debe servir de marco, en los momentos actuales, a la discusión de los criterios de reforma de la fiscalidad española. La profundización de nuestras relaciones con el exterior pasa inevitablemente por la instrumentación de una política económica, y como parte de 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-

CUADRO N.º 3

ESQUEMA BÁSICO DE UN MODELO DE REFORMA FISCAL VERDE



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 lograse 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 exige, 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 promociona 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 tendentes 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 mecanismos 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 impuesto 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 CO_2, y la correcta gestión de los recursos naturales. El fundamento teórico de esta incorporación descansa en la idea de asociar cambios fiscales desfiscalizadores 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-

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:

— 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.

— 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 generalizado de los nuevos instrumentos de apoyo que aportan las nuevas tecnologías en la explotación de censos, bases de datos, etcétera.

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.

IMPOSICIÓN DIRECTA *VERSUS* IMPOSICIÓN INDIRECTA: TENDENCIAS, TEORÍA E IMPORTANCIA ECONÓMICA

Jorge MARTÍNEZ-VÁZQUEZ
Violeta VULOVIC
Yongzheng LIU
Georgia State University

Resumen

Este artículo realiza una revisión exhaustiva de los fundamentos teóricos y de la reciente evolución de la ratio de los impuestos directos e indirectos en una gran cantidad de países. Asimismo, a través de su evaluación econométrica, se estudian los determinantes que influyen en la intensidad con que se utilizan ambas formas de imposición dentro de las estructuras tributarias. Por último, se realiza un análisis del impacto económico de la elección de la estructura fiscal sobre la magnitud del crecimiento económico, la estabilidad macroeconómica, la distribución de la renta y el flujo de la inversión extranjera directa.

Palabras clave: imposición directa, imposición indirecta, estructuras fiscales, crecimiento económico, distribución de la renta, estabilidad, inversión extranjera directa.

Abstract

This article carries out a comprehensive review of the theoretic fundamentals and of the recent trends in the ratio between direct and indirect taxes in a large number of countries. Likewise, through their econometric evaluation, we study the determining factors that affect the intensity with which both forms of taxation are applied in tax structures. Lastly, we conduct an analysis of the economic impact of the choice of fiscal structure on the extent of economic growth, macroeconomic stability, income distribution and the flow of foreign direct investment.

Key words: direct taxation, indirect taxation, fiscal structures, economic growth, income distribution, stability, foreign direct investment.

JEL classification: F21, H24, H25, O11.

I. INTRODUCCIÓN Y ALGUNAS DEFINICIONES (*)

UNA de las cuestiones más antiguas de la teoría y la práctica de la imposición es la que se refiere a cuál es la combinación más apropiada entre impuestos directos e indirectos. La elección entre unos y otros ha contribuido a mantener un largo y animado debate, en círculos académicos y políticos, sobre las virtudes y los defectos de ambas formas de imposición. En este trabajo ofrecemos información general sobre la evolución de la ratio impuestos directos e indirectos en diversos países a lo largo de las tres últimas décadas, los fundamentos teóricos que están detrás de la supuesta superioridad de una u otra forma de tributación, los determinantes que pueden explicar la intensidad con la que se utilizan ambas formas de imposición, y la importancia económica de la elección de la estructura fiscal en términos de crecimiento económico, estabilidad macroeconómica, la distribución de la renta y el flujo de inversión extranjera directa (IED).

Para empezar, puede ser útil disponer de una definición operativa de qué son los impuestos directos e indirectos. Según Atkinson (1977), definimos como impuestos directos a aquellos que pueden adaptarse a las características individuales de los contribuyentes, y como indirectos a los que se aplican a las transacciones, con independencia de las circunstancias particulares del comprador o el vendedor. De este modo, los impuestos sobre la renta convencionales pueden ser clasificados como impuestos directos, y lo mismo puede decirse de la mayoría de tributos sobre los activos y la riqueza, en la medida en que se puedan aplicar ajustes en función de las características de los propietarios. Por ejemplo, los impuestos sobre bienes inmuebles aplicados a viviendas ocupadas por sus propietarios pueden ser ajustados en función de las características personales de los propietarios, aunque no siempre ése sea el caso.

Los impuestos sobre la propiedad de edificios comerciales, los vehículos a motor y similares son difíciles de ajustar según las características personales o familiares y, por lo tanto, podrían ser considerados como impuestos indirectos. En esta categoría de impuestos indirectos se incluye la mayoría de tributos sobre las transacciones con tipos diferenciados: sobre ventas, impuestos sobre el valor añadido (IVA), impuestos especiales, tributos de aduanas, etc. Pero, como señalaba Atkinson, existen los que podrían llamarse impuestos «transicionales» o «a caballo» entre las dos categorías; en particular, un impuesto general y uniforme sobre las ventas puede transformarse de forma sencilla en un impuesto general sobre el consumo o el gasto, que puede ser adaptado a las características personales o familiares de los contribuyentes (1).

A lo largo de las tres últimas décadas, la ratio media de los impuestos directos respecto a los indirectos, para una muestra de 116 países, ha tendido a crecer, y estos cambios han sido más pronunciados en los países desarrollados que en los países en desarrollo. Como veremos con detalle en el siguiente apartado de este trabajo, en el caso de los países desarrollados ha sido el numerador de la ratio el que más ha cambiado, gracias especialmente a los aumentos de la importancia relativa de las cotizaciones sociales, mientras que los aumentos relativos más pequeños de los impuestos sobre la renta de sociedades se han compensado con disminuciones también pequeñas en los impuestos sobre la renta personal; esta tendencia ha venido acompañada por un mantenimiento relativamente estable (*flat performance*) de los impuestos internos sobre el consumo.

En el caso de los países en desarrollo, el mayor impacto se produjo como consecuencia de los cambios en el denominador de la ratio. La notable disminución de la importancia relativa de los impuestos de aduanas sólo fue parcialmente compensada por los aumentos del peso relativo de los impuestos sobre el consumo interior, mientras que, de forma paralela, una pequeña disminución de la imposición sobre la renta ha sido compensada en exceso por el incremento de la importancia relativa de las cotizaciones sociales.

En la literatura económica, la elección entre las formas de imposición directa o indirecta se ha venido dando a lo largo del tiempo en el marco de un debate teórico. La elección de impuestos directos o indirectos es fundamental para el diseño óptimo de estructuras impositivas, en la medida en que tales formas de tributación pueden afectar de forma diferente a los objetivos de eficiencia y equidad. Mientras algunas contribuciones pioneras demostraban la superioridad de los impuestos directos sobre los indirectos bajo específicas condiciones (Hicks, 1939) (2), la mayoría de las propuestas iniciales de la literatura de imposición óptima ponían el acento en el empleo de formas diferenciadas de imposición (por ejemplo, Ramsey, 1927; Diamond y Mirrlees, 1971).

El documento seminal de Atkinson y Stiglitz (1976) constituyó un desarrollo clave en la literatura de la imposición óptima, en el ámbito concreto de la combinación óptima de impuestos. Dichos autores, que por primera vez consideraron la interacción de impuestos directos e indirectos como un factor importante para el logro de los objetivos de eficiencia y equidad, alcanzaron un poderoso resultado. El teorema de Atkinson y Stiglitz establece que, en una economía en la que los individuos sólo difieren en su capacidad para conseguir ingresos, el Gobierno puede aplicar un impuesto general sobre la renta, y si la función de utilidad es separable entre el trabajo y el resto de los bienes, se puede lograr un diseño impositivo óptimo que no hace necesario utilizar la imposición indirecta.

Este importante resultado fue seguido, como tendremos ocasión de ver en la revisión de la literatura que efectuamos más adelante, por un número significativo de otras contribuciones teóricas que demostraban cómo importantes aspectos de la economía (por ejemplo, el tamaño de la evasión fiscal) y la heterogeneidad de los contribuyentes justificarían la existencia simultánea de formas de tributación directa e indirecta. Se trata de un resultado tranquilizador, ya que, en términos generales, todas las economías aplican conjuntamente formas de imposición directa e indirecta, aun cuando estemos lejos de comprender completamente cuáles son los principales determinantes de la combinación de impuestos directos e indirectos (Kenny y Winer, 2006).

Una vez asumida la coexistencia de formas de imposición directas e indirectas, tal como se explica desde la teoría de la imposición óptima, la cuestión principal que ha permanecido incontestada durante largo tiempo es la que se refiere a las consecuencias económicas de diferentes combinaciones de impuestos directos e indirectos. Por ejemplo, desde la perspectiva del crecimiento económico, en un marco neoclásico, la estructura impositiva, y en particular el *mix* de impuestos, no tienen efectos permanentes sobre la tasa de crecimiento, aunque determinados cambios de la política fiscal pueden producir efectos transitorios (3). Pero, en el contexto de modelos de crecimiento endógenos, incluso estructuras fiscales estables pueden generar efectos sobre la tasa de crecimiento como consecuencia de los efectos externos vinculados a la acumulación de capital físico y humano. Como tendremos ocasión de ver más adelante, un número creciente de estudios ha puesto de manifiesto la existencia de importantes efectos provocados por la combinación de impuestos directos e indirectos sobre la tasa de crecimiento económico.

Como veremos más adelante, también es probable que la elección de un *mix* adecuado de impuestos directos e indirectos produzca importantes consecuencias en otras dimensiones de la economía, incluyendo la estabilidad macroeconómica, las disparidades en la distribución de la renta y los flujos

de inversión extranjera directa. Todos esos efectos, incluyendo los generados sobre el crecimiento económico, serán revisados después en este documento. Hay otros diversos efectos potenciales derivados de la elección del *mix* de impuestos, entre los que se incluyen el impacto en la capacidad para asumir riesgos y para llevar a cabo actividades empresariales, o en relación con el cumplimiento ético y voluntario de los contribuyentes. Como señala Atkinson (1977), es razonable suponer que los contribuyentes muestren su preferencia por la imposición indirecta en la medida en que les ofrece la posibilidad de elegir; y algunos políticos pueden tener similares preferencias, ya que los impuestos indirectos supuestamente son menos visibles para los individuos (4). Pero estos otros posibles efectos no serán objeto de atención en este trabajo.

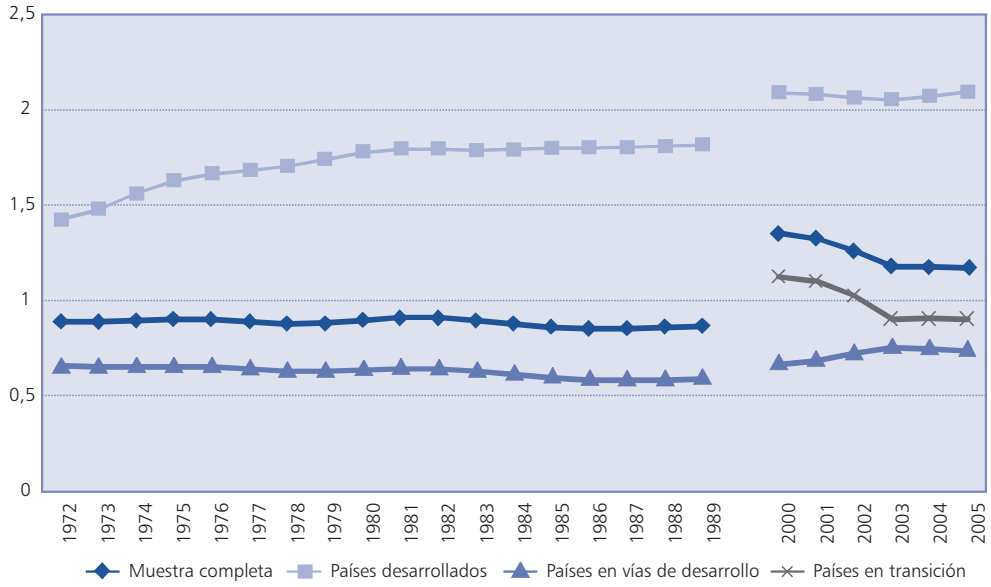
El resto del artículo se estructura de la siguiente manera. En el apartado II se ofrece una revisión de las tendencias internacionales en el empleo de formas de imposición directas *versus* las indirectas a lo largo de las tres últimas décadas. En el apartado III revisamos la literatura teórica del diseño impositivo óptimo y la literatura empírica más reciente sobre las consecuencias económicas de la elección de una determinada estructura impositiva. En el apartado IV volvemos a analizar la cuestión de los determinantes de la estructura impositiva con datos de panel internacionales desde la perspectiva de la ratio impuestos directos/indirectos. En la sección V, mediante el empleo de la misma serie de datos internacionales de panel, exploramos los efectos del *mix* de impuestos sobre el crecimiento económico, la estabilidad macroeconómica, la distribución de la renta y los flujos de la inversión directa exterior. Por último, en el apartado VI ofrecemos las conclusiones del trabajo.

II. TENDENCIAS DE LAS FORMAS DE IMPOSICIÓN DIRECTA RESPECTO A LAS INDIRECTAS

En este apartado ofrecemos como información básica una revisión de la evolución de la ratio media de los impuestos directos respecto a los indirectos en el período 1972-2005, para una muestra de 116 países desarrollados y en desarrollo.

El gráfico 1 muestra esa tendencia cuando los impuestos sobre la propiedad son clasificados como impuestos directos, pero la tendencia se mantiene,

GRÁFICO 1
RATIO IMPUESTOS DIRECTOS SOBRE INDIRECTOS (*), 1972-2005
(medias anuales)



(*) Basado en una muestra de 116 países (el número de países de la muestra varía a lo largo del período analizado).
Nota: Cambio en la metodología de la base de datos GFS desde 1990. Datos no disponibles para 1990-99.
Fuente: Base de datos GFS del FMI.

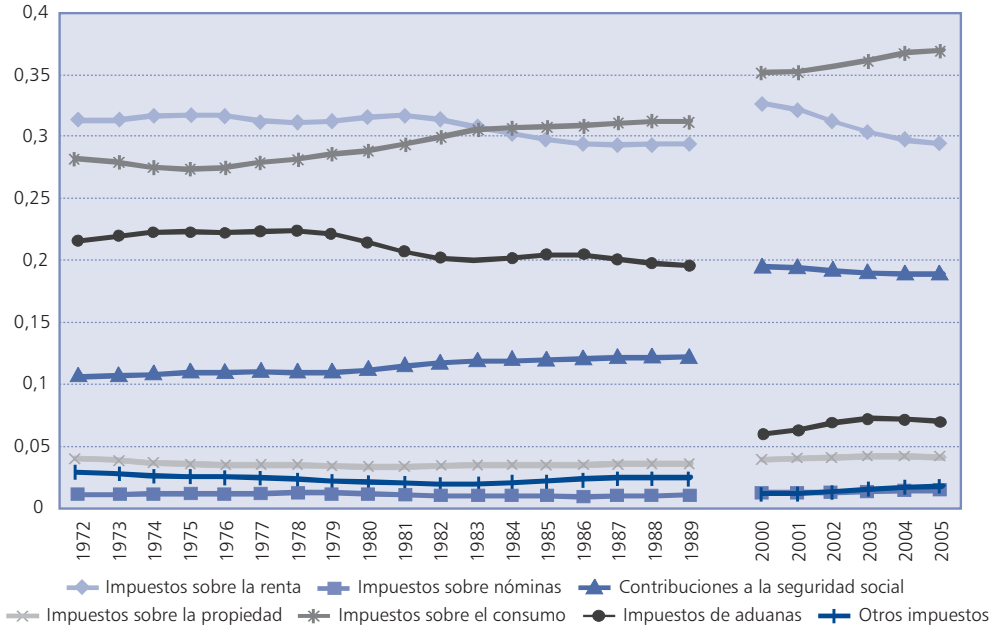
con un valor de la ratio más bajo, cuando los impuestos sobre la propiedad se consideran indirectos (5). Este gráfico no incluye observaciones del período 1990-1999, porque un cambio de criterio de las estadísticas GFS del FMI dio lugar a una información irregular de los países durante ese período que distorsiona las cifras medias (6).

Pueden observarse algunas tendencias significativas. En el caso de los países desarrollados, la ratio crece intensamente en el período, por encima del 50 por 100, mientras que en los países en desarrollo ha permanecido prácticamente estable, con una relación media equivalente a la tercera parte del valor correspondiente al promedio de los países desarrollados. En ambos tipos de países, parece darse un cierto salto en la ratio en la década de los años 2000, pero sin una tendencia clara. Una parte de ese aumento se debe sin duda a los cambios en las definiciones de las estadísticas GFS, que contemplaban de forma explícita una contabilidad separada de los impuestos sobre la seguridad social, pues antes de 1990 se consideraban como ingresos no impositivos, y también, parcialmente, como impuestos sobre la renta. Con la muestra completa, se observa también, lógicamente, un aumento de la ratio entre ambos tipos de impuestos, desde un valor aproximado de 0,75 durante los años setenta y los ochenta, hasta un valor de alrededor de un punto en los años más recientes.

Para comprender mejor las razones que explican el comportamiento de la relación entre los impuestos directos y los indirectos, mostramos las evoluciones históricas de la participación de cada uno de los impuestos más importantes en los impuestos totales durante el período 1972-2005 para toda la muestra, así como para los países desarrollados, los que están en proceso de desarrollo y los que se encontraban en situaciones de transición en los gráficos 2, 3, 4, y 5, respectivamente. Hemos de hacer notar que la información procedente del GFS es muy agregada en algunos casos y, en consecuencia, por ejemplo, no podemos distinguir, en un cierto número de países, entre los impuestos personales o societarios sobre la renta o, en el caso de los tributos sobre consumo interno, entre el IVA y los impuestos especiales.

Aunque no se debería prestar mucha atención a las fluctuaciones en cortos períodos de tiempo (que

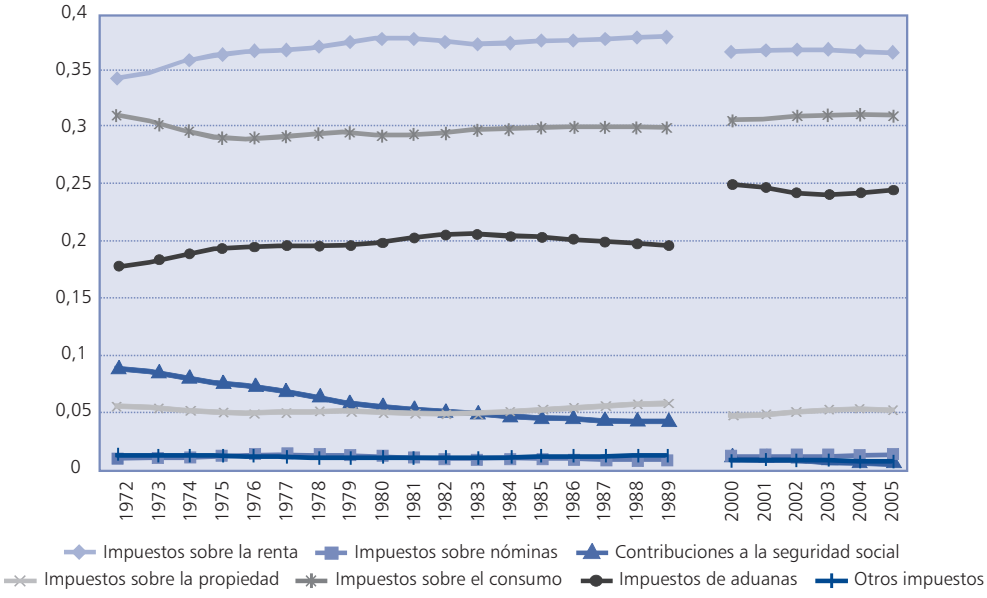
GRÁFICO 2
PESO RELATIVO DE LAS DIFERENTES FIGURAS IMPOSITIVAS (*), 1972-2005 (medias anuales)



(*) Basado en una muestra de 116 países (el número de países varía a lo largo del período analizado).
Nota: Cambio en la metodología de la base de datos GFS desde 1990. Datos no disponibles para 1990-99.
Fuente: Base de datos GFS del FMI.

GRÁFICO 3

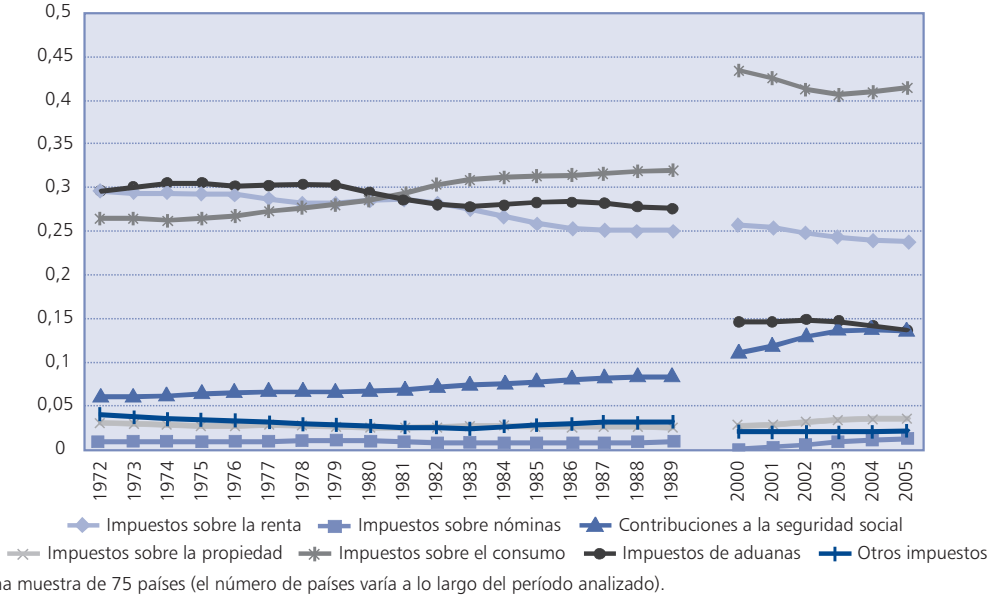
PESO RELATIVO DE LAS DIFERENTES FIGURAS IMPOSITIVAS EN PAÍSES DESARROLLADOS (*), 1972-2005 (medias anuales)



(*) Basado en una muestra de 32 países (el número de países varía a lo largo del período analizado).
Nota: Cambio en la metodología de la base de datos GFS desde 1990. Datos no disponibles para 1990-99.
Fuente: Base de datos GFS del FMI, y *World Bank World Development Indicators*.

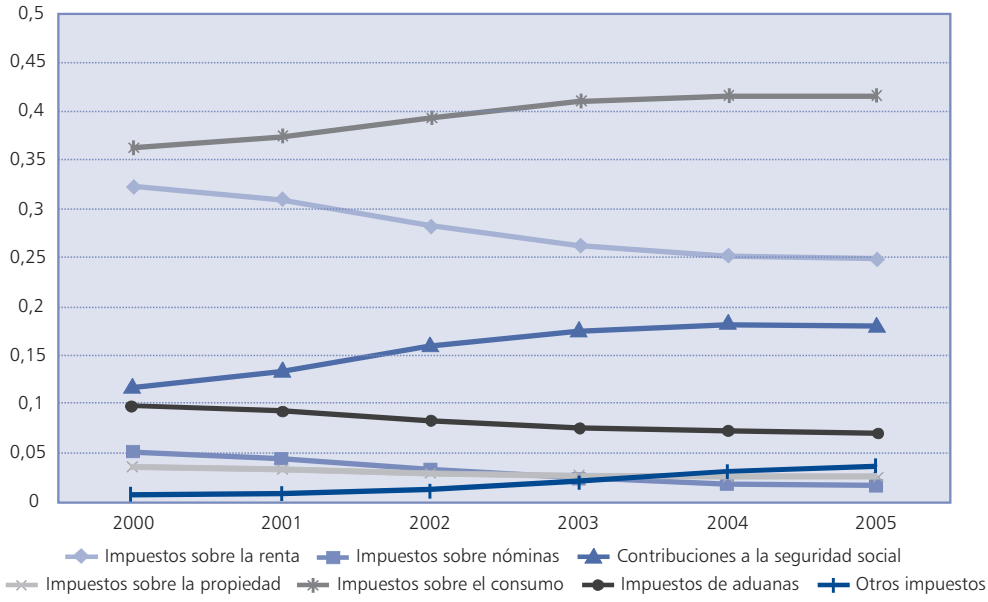
GRÁFICO 4

PESO RELATIVO DE LAS DIFERENTES FIGURAS IMPOSITIVAS EN PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO (*), 1972-2005 (medias anuales)



(*) Basado en una muestra de 75 países (el número de países varía a lo largo del período analizado).
Nota: Cambio en la metodología de la base de datos GFS desde 1990. Datos no disponibles para 1990-99.
Fuente: Base de datos GFS del FMI, y *World Bank World Development Indicators*.

GRÁFICO 5
PESO RELATIVO DE LAS DIFERENTES FIGURAS IMPOSITIVAS EN PAÍSES EN TRANSICIÓN (*), 1972-2005 (medias anuales)



(*) Basado en una muestra de 9 países (el número de países varía a lo largo del período analizado).
Nota: Cambio en la metodología de la base de datos GFS desde 1990.
Fuente: Base de datos GFS del FMI, y *World Bank World Development Indicators*.

pueden deberse, entre otras cosas, a la composición de la muestra), estos gráficos son útiles para identificar algunas tendencias. En el marco de los impuestos indirectos, para la muestra total se observa un aumento de los tributos sobre el consumo, supuestamente como consecuencia de los incrementos de la recaudación del IVA. Este aumento de la importancia relativa de los impuestos sobre el consumo es significativo en los grupos de los países en vías de desarrollo o en procesos de transición; en el caso de los países desarrollados, su importancia permanece casi sin cambios.

Otra tendencia llamativa es la caída de la importancia relativa de los impuestos de aduanas, especialmente entre los países en desarrollo. Durante muchas décadas, hasta nuestros días, el FMI, el Banco Mundial y otros organismos han mantenido una recomendación estándar a los países en desarrollo para promover la liberalización del comercio a través de la aplicación de reformas impositivas neutrales, basadas en la reducción de las tarifas aduaneras y el aumento de los tributos sobre el consumo, sobre todo el IVA. Sin embargo, esta tendencia política se ha demostrado tan sólo como un éxito parcial en su implementación efectiva en algunos estudios empíricos recientes (7). Keen (2008) ofrece argumentos para explicar por qué es complicado reemplazar la pérdida de los impuestos de aduanas con aumentos de recursos vinculados al IVA en los países en desarrollo, y Baunsgaard y Keen (2005) mostraron que el grado de recuperación de ingresos a través de impuestos internos es significativamente menor en los países de renta más baja respecto a los de renta media y alta. Mientras que en los países de renta alta y media, este efecto de recuperación de ingresos es generalmente efectivo, en los de renta baja, por el contrario, este efecto es limitado: el aumento de los impuestos internos sobre el consumo sólo puede compensar menos del 30 por 100 de la pérdida por impuestos sobre el comercio. Y no existe evidencia de que la presencia de un IVA significará una diferencia sustancial respecto al grado de recuperación de ingresos en los países de renta baja.

En términos de impuestos directos, el factor clave y dinamizador lo constituyen las cotizaciones a la seguridad social, que experimentaron un importan-

te incremento en las dos últimas décadas, especialmente en los países desarrollados, y un aumento menor en los países en vías de desarrollo y en transición. Los impuestos sobre la renta han disminuido en importancia relativa en los países en vías de desarrollo y en transición, pero han permanecido prácticamente estables en los países desarrollados. A partir de datos de la OCDE para los países desarrollados, se comprueba que, aunque los impuestos sobre la renta de las personas físicas han disminuido, los que afectan a las sociedades han aumentado (8). Los aumentos en los impuestos sobre sociedades han tenido lugar a pesar de que los tipos legales han disminuido internacionalmente como respuesta a la creciente movilidad del capital y de las empresas en las dos últimas décadas, en un intento, por parte de muchos gobiernos, de seguir siendo atractivos para el capital internacional.

Un número sustancial de investigaciones ha planteado diversas explicaciones para aclarar la aparente paradoja. En primer lugar, la ampliación en las diversas legislaciones de la base imponible de las sociedades ha desempeñado un importante papel como factor compensador de la reducción de los tipos impositivos nominales (Devereux, Griffith y Klemm, 2002; Simmons, 2006; Sørensen, 2006; Piotrowska y Vanborren, 2008). En segundo lugar, se ha sugerido, como otra explicación de la paradoja, la traslación de rentas desde las bases del impuestos personal a las de las sociedades, o desde el sector no societario al societario, debido al incentivo de los bajos tipos impositivos aplicados en el sector empresarial (Devereux y Sørensen, 2005; De Mooij y Nicodème, 2008). En tercer lugar, un aumento de la rentabilidad empresarial y del tamaño del sector societario puede haber incrementado el tipo efectivo y, en consecuencia, los ingresos impositivos (Devereux, Griffith y Klemm, 2002; Devereux y Sørensen, 2005; Auerbach, 2006; Simmons, 2006; Clausing, 2007).

Las participaciones relativas de los impuestos sobre la propiedad y de otros tributos (gravámenes medioambientales, etc.) han permanecido básicamente constantes a lo largo del tiempo.

III. ELECCIÓN ENTRE IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS: UNA REVISIÓN DE LA TEORÍA Y DE LAS CONTRASTACIONES EMPÍRICAS

A lo largo de las últimas décadas, se ha desarrollado una ingente producción de trabajos sobre el diseño óptimo de los sistemas fiscales y, más particularmente, sobre la elección entre formas directas o indirectas de tributación. En este apartado ofrecemos un repaso de los principales desarrollos de dicha literatura, explicando además dónde se sitúa el debate en la actualidad.

1. Teoría de la imposición óptima: ¿Qué papel les corresponde a los impuestos indirectos?

El teorema de Atkinson-Stiglitz. El punto de partida de la teoría de la imposición óptima es el teorema, bien conocido, de Atkinson y Stiglitz (1976), que señala que cuando el Gobierno puede elegir una función impositiva general sobre la renta, los individuos sólo se diferencian por su capacidad para generar salarios, y las funciones de utilidad entre el trabajo y el resto de los bienes son separables, no es necesario emplear impuestos indirectos. Este teorema implicaba, como los autores hicieron notar, que el grado de utilización de los impuestos indirectos puede depender de la forma (más compleja) de las preferencias de los consumidores y, posiblemente, de las modalidades de imposición sobre la renta que se puedan aplicar; por ejemplo, se pueden introducir restricciones en la estructura de la imposición sobre la renta por razones de equidad horizontal. Por otra parte, tampoco se tienen en cuenta los costes de administración de los tributos: admitir diferencias de costes para impuestos individuales puede afectar también a la estructura impositiva óptima.

El teorema de Atkinson-Stiglitz ha marcado la agenda de investigación de las estructuras impositivas óptimas para muchos años, pero es importante tener en cuenta que estos autores consideraban que su análisis era más útil para ordenar la discusión sobre la elección de la estructura impositiva óptima que para proporcionar asesoramiento político. El trabajo de Atkinson-Stiglitz fue seguido de una serie de documentos importantes que demostraban cómo los impuestos indirectos podían justificarse en una estructura impositiva óptima si se relajaban algunos de los supuestos explícitos, y también implícitos, de su trabajo.

El papel de la elusión y la evasión fiscal. La administración de los impuestos, y en particular las cuestiones relativas al cumplimiento y la evasión, tienen importantes consecuencias para la combinación óptima de impuestos directos e indirectos. Boadway, Marchand y Pestieau (1994) mostraron que si distintos impuestos tienen características diferentes en relación con la evasión, surge de forma natural al-

guna modalidad de estructura impositiva óptima en la que los impuestos indirectos desempeñan un papel significativo. Los autores analizan el caso de añadir a la imposición (no lineal) sobre la renta un tributo sobre bienes y servicios, suponiendo que sólo el impuesto sobre la renta puede ser evadido —o puede ser objeto de evasión más fácilmente— (9), y desarrollan las condiciones bajo las cuales la imposición sobre el consumo no tenga que aplicarse al mismo tipo impositivo (10).

El papel de la incertidumbre. Cremer y Gahvari (1995) ponen de manifiesto que, en presencia de incertidumbre, cuando algunos individuos, idénticos en otros aspectos, desconocen cuál será su salario futuro, la imposición diferencial (no uniforme) sobre el consumo es un componente necesario de una estructura impositiva óptima.

La vertiente de la producción. Naito (1999) demuestra que, aun cuando el Gobierno emplea un sistema de imposición sobre la renta no lineal y eficiente en el sentido de Pareto, con funciones de utilidad de los trabajadores con separabilidad débil, aplicar un impuesto sobre el consumo no uniforme puede mejorar el bienestar, una vez se abandona el supuesto de costes marginales de producción constantes y se introduce en el análisis, de forma explícita, el lado de la producción de la economía.

La heterogeneidad. Cremer, Pestieau y Rochet (2001) señalan que, cuando los individuos difieren en diversas características inobservables (productividad y dotaciones), los impuestos diferenciales sobre bienes y servicios juegan un papel como instrumentos de política fiscal óptima —un impuesto sobre la renta óptimo (general) no será suficiente— si los tipos del impuesto óptimo sobre bienes y servicios siguen las tradicionales reglas de Ramsey. Los trabajos de Saez (2002) y Balestrino, Cigno y Pettini (2003) ofrecen contribuciones en una línea similar.

El papel de la acumulación endógena de capital humano. Naito (2004) muestra que el empleo de un impuesto sobre bienes puede aumentar el bienestar social en presencia de sistemas de imposición sobre la renta no lineales cuando la acumulación del capital humano es endógena. En particular, asumiendo que los sujetos con mayor capacidad tienen ventaja comparativa en la acumulación de capital humano cualificado, Naito demuestra que la redistribución indirecta (como la aplicación de un arancel sobre los bienes intensivos en capital humano no cualificado) puede complementar e incrementar la eficiencia de un sistema de imposición sobre la renta.

Transparencia. Dahlby (2003) argumenta que aplicar impuestos directos e indirectos sobre el consumo puede mejorar la transparencia del sistema fiscal, especialmente cuando hay varios niveles de gobierno con capacidad autónoma de aplicar impuestos.

2. Impacto sobre la actividad económica: ¿Importa la selección de la combinación entre impuestos directos e indirectos?

Junto a la modelización teórica de una estructura impositiva óptima, a lo largo de las décadas pasadas se ha desarrollado una literatura empírica que ha estudiado el impacto de la ratio entre impuestos directos e indirectos sobre la actividad económica. Los hallazgos empíricos son variados, y no siempre consistentes. Mientras los estudios más antiguos tienden a señalar unos efectos económicos menos relevantes, los estudios más recientes tienden a mostrar que la proporción entre impuestos directos e indirectos provoca algunas consecuencias significativas. Esas diferencias en los resultados tienen que ver con los períodos de muestra de los trabajos, pero también con las metodologías aplicadas.

Efectos sobre la oferta de trabajo, los precios y la producción. Un trabajo seminal en este ámbito es el debido a Atkinson y Stern (1980), que empleaban un sistema de gasto lineal extendido con datos de la *Encuesta de presupuestos familiares* del Reino Unido para estudiar el impacto de una reducción del impuesto sobre la renta y un aumento del IVA sobre la oferta de trabajo y el bienestar. En el caso de la oferta de trabajo, se demostraba que se producía un incremento neto de la oferta de trabajo por parte de los trabajadores de salarios más altos, con un aumento de las horas generado por el recorte del impuesto sobre la renta, y una reducción producida por el cambio en el IVA. El análisis de los cambios en bienestar muestra que son los trabajadores de salarios más altos quienes se benefician de la traslación desde el impuesto sobre la renta al impuesto sobre el valor añadido.

Un segundo trabajo, elaborado por Poterba, Rotemberg y Summers (1986), utiliza datos trimestrales del Reino Unido y de los Estados Unidos para investigar cómo los cambios en la proporción de impuestos directos e indirectos afectan a los salarios, los precios y la producción. El período estudiado para el Reino Unido se extendía del tercer trimestre de 1963 al cuarto de 1983, mientras que para el caso de los Estados Unidos abarcaba desde

el primer trimestre de 1948 hasta el tercero de 1983. En el Reino Unido, los resultados sugieren que los cambios de impuestos directos a indirectos conducen, en el corto plazo, a un aumento de los precios y los salarios después de impuestos, y reducen el producto real, pero, en el largo plazo, el cambio de impuestos directos por indirectos no parece que tenga efectos significativos. Los resultados para Estados Unidos son muy similares.

Madsen y Damania (1996) extienden el trabajo de Poterba *et al*. (1986) para explorar el impacto de los cambios de impuestos directos a indirectos sobre los salarios y los niveles de producción en veintidós países de la OCDE durante el período 1960-1990. Concluyeron que, en la mayoría de los países de la muestra, un cambio neutral en ingresos de impuestos directos a indirectos no tiene impacto sobre el nivel de actividad económica a largo plazo. Sin embargo, también demostraban que, en algunas economías, tales cambios impositivos generaban aumentos en los niveles de producción y caídas de los salarios nominales a largo plazo.

Estudios más recientes han llegado a resultados bastante diferentes. Un estudio de la Comisión Europea (European Commission, 2006) simula los efectos macroeconómicos de un cambio de impuestos directos a indirectos neutral en ingresos, a partir del modelo QUEST, y muestra que el cambio podría realmente fortalecer el crecimiento económico y aumentar el empleo. En un documento más reciente, Johansson *et al.* (2008) analizan los efectos de cambios en la estructura impositiva sobre el PIB per cápita para veintiún países de la OCDE en el período 1970 a 2005. Los autores concluyen que los impuestos sobre el consumo y la propiedad tienen un efecto adverso significativamente menor sobre el PIB per cápita que gravar la renta, y que los impuestos sobre la renta de sociedades no parece que tengan un impacto particularmente negativo sobre el PIB per cápita.

Impacto sobre el crecimiento económico. Las mayores evidencias de que la elección entre impuestos directos e indirectos es importante se dan en el contexto de escenarios de crecimiento dinámico endógeno, en los que esta evidencia señala el hecho de que el desplazamiento del *mix* impositivo hacia la imposición de consumo, y en contra de la imposición sobre la renta, genera efectos muy significativos sobre el crecimiento o sobre las ganancias dinámicas de eficiencia (Kim, 1998; Dahlby, 2003; Li y Sarte, 2004) (11). En los apartados posteriores repasamos algunos de estos trabajos empíricos que se han llevado a cabo principalmente con datos de los países de la OCDE.

Kneller, Bleaney y Gemmell (1999), a partir de datos medios de cinco años de veintidós países de la OCDE para el período 1970-95, concluían que, mientras los impuestos sobre la renta reducen el crecimiento, los que afectan al consumo no producen ese efecto. Wildmalm (2001), utilizando datos de panel de veintitrés países de la OCDE entre 1965 y 1990, concluye que la proporción de ingresos impositivos recaudados por el impuesto sobre la renta personal está correlacionada, de forma robusta y negativa, con el crecimiento económico. Wildmalm también halló evidencia de que la progresividad impositiva, medida en términos de la elasticidad renta de los ingresos imposivos a largo plazo, tiende a reducir el crecimiento económico, y que la progresividad afecta al crecimiento no tanto a través de la acumulación de capital físico como por la vía de la acumulación de capital humano.

Padovano y Galli (2001), también con datos de panel de veintitrés países de la OCDE que cubren las décadas de los años cincuenta hasta los ochenta, hallan resultados robustos de que los tipos marginales elevados sobre la renta y la progresividad están correlacionados negativamente con el crecimiento económico. A la misma conclusión llegan Padovano y Galli (2002) con un panel actualizado de veinticinco países industrializados entre 1970 y 1998. Li y Sarte (2004) hallaron evidencia de que la disminución de la progresividad asociada a la Ley de Reforma Fiscal de 1986 (TRA-86) en los Estados Unidos llevó a pequeños (pero no despreciables) aumentos del crecimiento de Estados Unidos a largo plazo (entre 0,12 y 0,34 puntos porcentuales). Finalmente, Lee y Gordon (2005), a partir de datos de panel de setenta países para el período 1970-1997, comprobaron, con regresiones de sección cruzada y regresiones de efectos fijos, que los tipos impositivos más altos de sociedades están relacionados con tasas más bajas de crecimiento.

Efectos sobre la distribución de la renta. El interés por el impacto de la estructura fiscal sobre la distribución de la renta procede del trabajo de Meltzer y Richard (1981) —sobre la regla de la mayoría y el modelo del votante mediano—, en el que señalan que cuando la renta media se eleva respecto a la renta mediana (la que corresponde al votante decisivo), los impuestos suben, y al contrario. Sin embargo, su modelo no distingue entre impuestos diferentes, aunque probablemente entendían que el aumento de los impuestos tendería a concentrarse en los im-

puestos directos, mayoritariamente pagados por los grupos de ingresos más altos, respecto a los indirectos, distribuidos más uniformemente entre todos los contribuyentes (12). Aunque existe una buena cantidad de trabajos empíricos sobre incidencia impositiva, esto es, la asignación de la carga fiscal entre diferentes grupos de renta a partir de una serie de supuestos convencionales sobre traslación impositiva (13), hay menos análisis empíricos sobre el impacto de la estructura fiscal; en particular, de la combinación impuestos directos *vs.* indirectos sobre la distribución de la renta.

Li y Sarte (2004) demostraron que los cambios en la progresividad asociados a la Ley de Reforma Fiscal de 1986 (TRA) en los Estados Unidos provocaron un efecto significativo sobre la desigualdad, con un aumento del coeficiente de Gini aplicado a la renta del 22 al 24 por 100. Más recientemente, Weller (2007) utiliza datos de sección cruzada desde 1981 a 2002 y comprueba la existencia de efectos positivos de la imposición progresiva sobre la distribución de la renta. Un importante *handicap* que puede explicar los escasos estudios disponibles es la dificultad de reunir datos de panel compatibles sobre distribución de la renta.

Duncan y Peter (2008) examinan si la desigualdad de la renta se ve afectada por la progresividad estructural de los sistemas tributarios nacionales sobre la renta, y concluyen que, mientras la progresividad reduce la desigualdad observada en la renta bruta y neta declaradas, tiene un impacto significativamente menor sobre la verdadera desigualdad, aproximada por índices de Gini basados en el consumo.

Impacto sobre la estabilidad macroeconómica. Aunque las propiedades estabilizadoras de las estructuras fiscales han constituido una cuestión destacada desde el trabajo de Musgrave (1959), se han llevado a cabo muy pocas investigaciones empíricas para estimar el impacto de diferentes estructuras fiscales, y en particular del papel del *mix* de impuestos directos e indirectos en relación con el incremento de la estabilidad macroeconómica, bajo la presunción de que los sistemas fiscales que se sustentan más intensamente en la imposición directa contribuyen de forma más efectiva a la estabilidad macroeconómica (14). Por su parte, Auerbach y Feenberg (2000) examinaron el potencial del sistema fiscal para estabilizar las fluctuaciones de la renta en la economía de Estados Unidos desde el principio de los años sesenta y descubrieron que la estabilización automática de la demanda agregada probablemente compensaba alrededor de un 8 por 100 de los *shocks* iniciales sobre el PIB. Además, comprobaron que se ha producido un escaso cambio neto en el papel del sistema fiscal como estabilizador automático; la efectividad del sistema fiscal estadounidense para estabilizar la demanda agregada en 1995 fue aproximadamente la misma que al comienzo de los años sesenta, aunque por debajo de su máximo estimado en 1981. En un trabajo más reciente, Weller (2007), utilizando datos de sección cruzada de 1981 a 2002, concluye que la relación entre impuestos progresivos y volatilidad del crecimiento es ambigua.

En el apartado V de este documento revisaremos las cuestiones sobre el impacto económico potencial del *mix* impuestos directos-indirectos sobre el crecimiento económico, la estabilidad macroeconómica y la distribución de la renta, a partir de una serie unificada de datos internacionales de panel. Pero, antes de ello, en el apartado siguiente, examinaremos los determinantes de la ratio entre ambos tipos de impuestos.

IV. LOS DETERMINANTES DE LA PROPORCIÓN IMPUESTOS DIRECTOS-INDIRECTOS

En este apartado analizamos los determinantes de la relación entre fiscalidad directa e indirecta a partir de los trabajos recientes de Kenny y Winer (2006), y Hines y Summers (2009) sobre los determinantes de los diferentes componentes de las estructuras fiscales. Nuestra pregunta central es: en la práctica, ¿cuáles son los principales determinantes de la proporción en la que se emplean impuestos directos e indirectos? Es una cuestión muy amplia, y nosotros estamos interesados en los diferentes aspectos de las instituciones económicas y sociales que tienen que ver esta cuestión. En la primera parte, analizaremos una serie de cuestiones metodológicas, y en la segunda, presentaremos la serie de datos de panel y los resultados obtenidos de la estimación.

Aproximación empírica. Estimamos el siguiente modelo mediante mínimos cuadrados bietápicos (2SLS) con datos de panel corregidos de errores estándar (15), incluyendo *dummies* por países para tener en cuenta cualesquiera efectos potenciales individuales.

$$TaxRatio_{it} = X_{it}\beta + \upsilon_i + \varepsilon_{it}; \quad i = 1,., n, \ t = 1,..., T, \ [1]$$

En la ecuación [1], el subíndice *i* se refiere a los países y *t* al año de que se trate; además, representa los efectos fijos del país específico.

La ratio impositiva mide la relación entre los impuestos directos (impuestos sobre la renta personal y societario, impuesto sobre las nóminas, cotizaciones a la seguridad social e impuesto sobre la propiedad) y los indirectos (impuestos sobre bienes y servicios, tributos sobre el comercio internacional y otros impuestos). Los datos impositivos se refieren a la información consolidada del Gobierno general, y proceden de la base de datos GFS del Fondo Monetario Internacional. Dado que algunos impuestos sobre la propiedad pueden ser considerados como directos y otros como indirectos, y como no podemos distinguir entre diferentes tipos a partir de los datos manejados, llevaremos a cabo una estimación alternativa del modelo, empleando una variable dependiente en la que el impuesto sobre la propiedad se incluye como un impuesto indirecto en el denominador.

Es posible aplicar definiciones alternativas de la variable dependiente (la ratio impuestos directos-indirectos). Por ejemplo, Poterba *et al.* (1986), en su análisis para medir el efecto de los sistemas fiscales sobre los salarios, los precios y la producción, emplean una variable del *mix* impuestos directos-indirectos, definida como la diferencia entre los tipos impositivos de los tributos directos e indirectos expresada como $(\tau - \theta)/(1 + \theta)$, en la que τ es el tipo impositivo directo y θ el tipo impositivo indirecto; ambos tipos se calculan, respectivamente, como el cociente de los impuestos directos y de los indirectos y el PIB nominal. Esta definición alternativa está altamente correlacionada con nuestra medida de la *ratio impositiva;* el coeficiente de correlación simple para las dos medidas en nuestra serie de datos de panel era 0,841 (16).

El conjunto de características observables X_{it}, que incluimos como hipótesis que afectan a la ratio impositiva, se seleccionó a partir de los trabajos de Kenny y Winer (2006) y de Hines y Summers (2009) (17). El primer artículo examina los determinantes de la estructura del sistema fiscal partiendo de una muestra de cien países democráticos y no democráticos en el período de 1975 a 1992. A efectos de estimación, Kenny y Winer (2006) utilizan una aproximación SUR —regresión aparentemente no relacionada (*seemingly unrelated regresion*)— para comprobar si las variables explicativas afectan, y en qué medida, a cada uno de los instrumentos impositivos del sistema fiscal de un país. Dado que nuestra variable de interés es la relación entre impuestos directos e indirectos, más que los impuestos individuales *per se*, no deberíamos esperar encontrar las mismas relaciones, en términos de signos e importancia, entre las variables explicativas y nuestra variable dependiente, que se basa en los resultados de Kenny y Winer (2006). Sin embargo, su estudio proporciona una guía muy útil de los canales a través de los cuales se puede esperar que unos determinantes particulares influyan en la relación impuestos directos-indirectos.

El trabajo de Hines y Summers (2009) analiza los efectos de la globalización sobre el diseño fiscal a partir de datos de sección cruzada de los países entre 1972 y 2006. En las regresiones de corte transversal para 1973, 1985 y 1999 concluyen que la proporción de los impuestos sobre la renta (impuestos sobre la renta de las personas físicas e impuestos sobre sociedades) sobre el total de impuestos es mayor cuanto más grande sea el país (medido a través del logaritmo de la población) y cuanto más rico sea (aproximado por medio del logaritmo de la renta per cápita), y dicha dependencia aumenta con el tiempo (18). En relación con los impuestos sobre el consumo (impuestos sobre bienes y servicios e impuestos sobre el comercio internacional), las regresiones de corte transversal para 1973, 1985, y 1999 hacen pensar que el tamaño del país y la renta per cápita se relacionan de forma consistente con ratios más pequeñas de impuestos sobre el consumo respecto a los ingresos impositivos totales. Los resultados de las pruebas del panel son bastante coherentes con los que se obtienen a partir del análisis de corte transversal. Los crecientes niveles de renta están asociados a una menor dependencia de los impuestos sobre el consumo (44,2 por 100), y el crecimiento de la población está igualmente vinculado a un menor empleo de los impuestos sobre el consumo.

Los determinantes de la ratio entre impuestos directos e indirectos pueden clasificarse en factores de «demanda» y factores de «oferta». En el primer caso, nos referimos a aquellos factores que elevan el nivel de ciertos impuestos o el nivel global de fiscalidad por razones de preferencias o debido a la restricción presupuestaria global. Por su parte, los factores de oferta son los que facilitan la recaudación de algunos impuestos o de todos los impuestos en general, como la disponibilidad de bases imponibles o de impuestos heterogéneos (*tax handles*), así como las características institucionales y estructurales que facilitan la administración y el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Entre los factores de demanda, en primer lugar identificamos varias modalidades de «efectos escala». El tamaño de los ingresos totales respecto al PIB

mide qué nivel de gobierno total desea tener una sociedad particular. Cuando el tamaño del gobierno crece, es probable que la mayoría o todas las categorías de renta (medidas en relación con el PIB) necesiten elevarse, pero no hay una razón clara de por qué los impuestos directos o indirectos tendrían que crecer más deprisa.

Otros efectos de escala adicionales proceden del tamaño del país medido por la población y por el grado de descentralización. Una mayor población y, en consecuencia, la aparición de problemas de congestión pueden conducir a niveles impositivos más altos; del mismo modo, con la descentralización también es probable que sea mayor el sector público consolidado; estos dos factores podrían provocar un uso más intenso de diferentes fuentes tributarias, pero sin una clara inclinación a priori por un mayor uso de impuestos directos o indirectos.

Un factor adicional de demanda es el relacionado con las *preferencias políticas*. Por ejemplo, los regímenes represivos pueden desechar las fuentes que requieren una mayor cooperación ciudadana o el cumplimiento voluntario en el pago de impuestos, como ocurre en el caso de los impuestos sobre la renta; por razones opuestas, los regímenes más democráticos pueden poner el acento en estos tipos de impuestos. Por lo tanto, podemos esperar que los mayores niveles de libertades democráticas conduzcan a ratios impuestos directos-indirectos más elevadas. Pero el color político en los sistemas democráticos también puede tener un impacto sobre la proporción de impuestos directos respecto a los indirectos. Kenny y Winer (2006) probaron que los gobiernos socialistas tendían a utilizar impuestos sobre bienes y servicios de sociedades (en sustitución de otros tributos), lo cual no conduce a una clara predicción sobre la proporción entre impuestos directos e indirectos. Otro factor político importante puede ser el que se refiere a las preferencias colectivas sobre la redistribución y a favor de sociedades más equitativas globalmente. Podemos asumir que la «redistribución» es un bien normal, o incluso con elasticidad de la renta positiva o mayor que uno; en ese caso, la variable renta per cápita puede captar este efecto.

Con respecto a los «factores de la oferta», necesitamos identificar los elementos que hagan más fácil (más difícil) recaudar ingresos tributarios procedentes de fuentes diversas. En la lista, pueden incluirse los que Kenny y Wines denominan «efectos base imponible», para señalar que los países se inclinarán por el uso de impuestos para los que existen bases imponibles relativamente más amplias. Por ejemplo, los principales países productores de petróleo pueden disponer de cantidades cuantiosas de ingresos no tributarios y también de ingresos adicionales, fáciles de obtener a través del impuesto de sociedades que grava los beneficios derivados de la explotación de sus reservas de petróleo. En este caso, es razonable esperar que la importancia de la producción petrolífera en un país dé lugar a una relación fiscalidad directa-indirecta más alta.

De manera similar, una ratio impuestos directos-indirectos más elevada puede proceder de la existencia de bases imponibles relativamente mayores del impuesto sobre la renta de las personas físicas (medida a partir del PIB real por trabajador), y de impuestos sobre las nóminas (aproximados por el grado de participación de la fuerza de trabajo). Por otro lado, los impuestos sobre bienes y servicios nacionales se aplican sobre bases más amplias en el sector formal en los países donde la población se concentra en las zonas urbanas. Esto puede conducir a una ratio más baja de los impuestos directos respecto a los indirectos.

Del mismo modo, los países con economías más abiertas tenderían a confiar más en los impuestos sobre actividades económicas y otros impuestos indirectos, debido a la recaudación más sencilla del IVA y de los impuestos especiales en los puertos de entrada. Un conjunto adicional de factores de oferta, no enteramente distinguibles de los anteriores, es el que se refiere a los «costes de administración», incluyendo, entre otros factores, la capacidad de proporcionar servicios a los contribuyentes y de realizar actividades que aseguren el cumplimiento de las obligaciones tributarias. La urbanización también puede dar lugar a un cierto efecto de los costes de administración sobre la estructura fiscal. Debido a la mayor densidad de población en las zonas urbanas, el control de las obligaciones tributarias puede resultar menos costoso, favoreciendo un mayor cumplimiento global de las obligaciones fiscales. Sin embargo, el impacto de la urbanización sobre el cumplimiento de las obligaciones fiscales puede tener efectos más complejos (Kau y Rubin, 1981). Dado que la gente tiene más proximidad a sus vecinos en los entornos urbanos, las transacciones no formales resultan más viables, lo cual, a su vez, puede generar una reducción de la relación impuestos directos-indirectos.

Resumiendo, el conjunto de características observables X_{it}, que incluimos como variables explicativas

en nuestro análisis de la combinación de impuestos directos e indirectos, es el siguiente:

1) *Factores de demanda*:

— Relación de los ingresos totales (incluyendo ingresos tributarios y no tributarios) respecto al PIB.

— Logaritmo de la población, normalizado, al dividirlo por la media anual de esta variable.

— Una variable *dummy* para recoger la estructura federal oficial del país.

— Descentralización del gasto, calculada como la relación de los gastos locales y estatales respecto a los gastos totales.

— Un índice de democracia.

— Una variable *dummy* en el caso de un gobierno socialista.

— Logaritmo del PIB per cápita, normalizado, que se obtiene dividiéndolo por la media anual de esta variable.

2) *Factores oferta*:

— Producción nacional de petróleo crudo per cápita.

— Participación de la mano de obra.

— Grado de apertura comercial, medida como la ratio de importaciones más exportaciones / PIB.

— Participación de la agricultura en el PIB (19).

— Índice de globalización.

— Porcentaje de población urbana (20).

En realidad, nuestro método se aparta en diversos aspectos del utilizado por Kenny y Winer (2006). Además de las diferentes variables dependientes, empleamos una muestra un poco mayor, de ciento dieciséis países desarrollados, en vías de desarrollo y en transición, y observamos un periodo de tiempo más largo, entre 1972 y 2005. Además, empleamos una especificación de la regresión un poco diferente, basada en una serie de supuestos teóricos sobre los determinantes del *mix* de impuestos; además, utilizamos datos anuales, en lugar de crear promedios de submuestras (21). Nuestro análisis cubre la muestra completa de países, pero también aplicamos regresiones separadas a los países desarrollados y a los que se encuentran en vías de desarrollo para comprobar la existencia de efectos independientes debidos a diferencias en la estructura económica.

Como Kenny y Winer, tenemos en cuenta la endogeneidad de ciertas variables del lado derecho del modelo. Pero además corregimos la autocorrelación. Veamos, en primer lugar, la posible presencia de endogeneidad entre algunas de las variables explicativas. Kenny y Winer (2006) tienen en cuenta la posible endogeneidad del tamaño del gobierno (aproximado por la relación de ingresos totales sobre el PIB); con corrección de endogeneidad o sin ella, la inclusión de esta variable en la regresión produce un escaso impacto sobre sus resultados (22). Dado que nuestra variable dependiente es la relación entre impuestos directos e indirectos, en lugar de instrumentos fiscales particulares, es menos probable que exista una causalidad inversa de la relación entre la ratio impuestos directos-indirectos y la variable ingresos totales / PIB. Hicimos la prueba de endogeneidad en el caso de los ingresos totales respecto al PIB empleando los mismos instrumentos que Kenny y Winer (2006), es decir, la latitud absoluta de la ciudad más grande del país, ajustada para que tomara valores entre 0 y 1, y el índice de participación de votantes, pero no logramos detectarla (23).

Una segunda cuestión es la necesidad de corregir por autocorrelación (24). Como detectamos la existencia de la autocorrelación específica de panel de primer orden (*first-order panel-specific autocorrelation*) en nuestro modelo, estimamos el modelo con errores estándar corregidos de panel (*Panel Corrected Standard Errors*, PCSE), como sugieren Beck y Katz (1995) (25) (26).

Resultados de la estimación:

El cuadro n.º 1 presenta los efectos estimados que hemos obtenido a partir de datos anuales y aplicando errores estándar corregidos de panel a la muestra completa para corregir la posible autocorrelación específica de panel (27). El efecto estimado, positivo y altamente significativo, de la relación entre los ingresos totales y el PIB hace pensar que los países con un mayor tamaño de sector público tienden a depender más de los impuestos directos (un incremento de 10 puntos porcentuales en la relación entre ingresos totales y el PIB conduce a un aumento de la relación entre impuestos directos e indirectos de entre 2,1 y 3,7 puntos).

En cuanto al tamaño de la población, las pruebas recientes hacen pensar que los países con po-

CUADRO N.º 1

DETERMINANTES DEL *MIX* IMPOSITIVO: 1972-2005, EFECTOS FIJOS, DATOS ANUALES
VARIABLE DEPENDIENTE: RATIO IMPOSITIVA IMPUESTOS DIRECTOS-INDIRECTOS

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Completa	*Desarrollados*	*En desarrollo*	*Completa*	*Desarrollados*	*En desarrollo*
Factores de demanda						
Efecto escala						
Ingresos/PIB	2,20***	1,45***	2,15**	1,59***	1,70***	0,76
	(0,50)	(0,42)	(1,03)	(0,42)	(0,48)	(0,70)
Log (Población)	29,39***	6,68	67,08***	19,67***	-4,37	39,39***
	(9,86)	(14,80)	(24,23)	(7,36)	(9,53)	(13,09)
Federal	-3,59***	1,85	-18,63***	-13,36*	22,76*	-36,76***
	(1,24)	(3,83)	(6,46)	(7,96)	(12,08)	(13,85)
Descentralización	-0,01*	-0,03***	0,01*	-0,01**	-0,02***	0,00
	(0,00)	(0,01)	(0,01)	(0,00)	(0,00)	(0,00)
Preferencias políticas						
Democracia	0,38*	-0,42	0,72**	0,02	-0,18	0,04
	(0,22)	(0,55)	(0,33)	(0,14)	(0,48)	(0,14)
Socialista	-0,36	0,00	-0,25	-0,16	0,00	-0,24
	(0,34)	(0,00)	(0,41)	(0,31)	(0,00)	(0,37)
Log(PIB pc)	-2,26	-2,92	-1,45	-2,41*	-6,56***	-0,71
	(2,20)	(3,88)	(3,05)	(1,44)	(2,41)	(1,74)
Factores de oferta						
Efecto base imponible						
Petróleo	0,01	0,00	0,06			
	(0,01)	(0,01)	(0,10)			
LFP	0,01	0,03**	-0,01	0,01	0,02**	0,02
	(0,01)	(0,01)	(0,02)	(0,01)	(0,01)	(0,01)
Apertura	0,33**	0,30	0,35**	0,13	-0,39**	0,13
	(0,14)	(0,22)	(0,16)	(0,12)	(0,20)	(0,14)
Agricultura	0,62	-12,50***	0,27	-0,29	-7,81***	-0,60
	(1,48)	(3,54)	(1,69)	(1,02)	(2,08)	(0,95)
Globalización	-2,77***	-1,52	-2,09**	-1,37***	0,01	-2,03***
	(0,70)	(1,12)	(0,82)	(0,53)	(0,71)	(0,64)
Costes de administración						
Urbanización	-7,14***	-11,41***	-9,47***	-6,14***	-10,61***	-6,60***
	(1,76)	(2,73)	(2,83)	(1,61)	(1,70)	(1,90)
Constante	-19,56**	6,71	-45,44**	0,00	0,00	0,00
	(9,21)	(17,30)	(17,77)	(0,00)	(0,00)	(0,00)
Observaciones	437	227	210	635	328	307
Número de id.	41	17	24	63	24	39
R-cuadrado	0,91	0,97	0,81	0,93	0,96	0,83

Nota: Errores estándar corregidos de panel entre paréntesis
* significativo al 10 por 100; ** significativo al 5 por 100; *** significativo al 1 por 100.

blaciones más pequeñas tienen bases imponibles relativamente móviles y, en consecuencia, dependen relativamente menos de los impuestos sobre la renta de las personas físicas y de los impuestos sobre sociedades que otros países (Hines y Summers, 2009). Estos países, en cambio, dependen más de los tributos sobre los gastos, los impuestos sobre bienes y servicios y los impuestos a la importación. Nuestros resultados apoyan en gran medida estos resultados previos.

Los resultados significativos de la *dummy* que intenta recoger la estructura federal sugieren que los países federales tienden a depender relativamente más de la fiscalidad directa. Además, el grado de descentralización del gasto no parece ser, en general, importante para decidir la combinación fiscal, pero cuando observamos los países desarrollados y en vías de desarrollo por separado, encontramos que la descentralización del gasto es importante en ambas submuestras, aunque el efecto tiene los signos

opuestos en éstas: negativo para los países desarrollados y positivo para los países en desarrollo; no obstante, hay que señalar que el efecto económico es bastante pequeño en ambos casos (28).

Por lo que respecta a los factores que representan las preferencias políticas, los datos ponen de manifiesto que, por lo general, más democracia implica la presencia de ratios impositivas más altas; sin embargo, en las submuestras, el coeficiente para los países desarrollados también es significativo, pero adopta un inesperado signo negativo (29). No hemos encontrado pruebas de que los países en transición desde el socialismo tiendan a mostrar una marcada dependencia, ya sea de los impuestos directos, ya de los indirectos (30). Los coeficientes estimados del PIB per cápita no son estadísticamente significativos, excepto para los países en vías de desarrollo, en los que adoptan un signo negativo.

En el lado de la oferta, el efecto de la globalización sobre la proporción impositiva parece ser estadísticamente significativa y negativa, lo cual es coherente con la hipótesis ampliamente aceptada de que, a medida que aumenta la globalización, todos los países se transforman en pequeñas economías abiertas, viéndose obligados a reducir su dependencia de los impuestos directos con respecto a los indirectos (31). Además, de acuerdo con las expectativas, los impuestos sobre bienes y servicios nacionales son más importantes en países en los que las personas se concentran en zonas urbanas.

Nuestros resultados sugieren un efecto robusto y negativo muy importante de la urbanización, nuestra variable *proxy* sustitutiva de la base imponible indirecta interior, sobre la relación impositiva directos / indirectos (32). Por último, una población con mayor nivel de estudios puede facilitar la implementación de los impuestos, como ocurre en el caso del impuesto sobre la renta de las personas físicas, que requiere una mayor capacidad para rellenar los sofisticados formularios fiscales. Nuestros resultados indican que un mayor nivel educativo conduce a una mayor dependencia de los impuestos directos. Este resultado es razonablemente robusto ante especificaciones alternativas.

V. RELEVANCIA DE LA RATIO DE IMPOSICIÓN DIRECTA SOBRE IMPOSICIÓN INDIRECTA EN LA ECONOMÍA REAL

En este apartado, usamos un panel de datos relativamente grande, que incluye países desarrollados y en desarrollo, con el objetivo de explorar los efectos que las decisiones de los países acerca de la importancia relativa de los impuestos directos e indirectos tienen sobre cuatro aspectos de carácter macroeconómico: crecimiento, estabilidad macroeconómica, distribución de la renta e inversión extranjera directa.

1. Crecimiento económico

Aunque controvertido, sin duda el efecto económico más estudiado del peso que los impuestos directos tienen sobre los indirectos es el impacto que ese peso tiene sobre el crecimiento económico. En la revisión de la literatura que se ha mostrado con anterioridad, hemos visto que algunos estudios recientes muestran evidencia empírica, aunque no siempre consistente, acerca de los efectos negativos que los impuestos directos tienen sobre el crecimiento en el largo plazo, en particular la imposición sobre la renta societaria y los impuestos personales sobre la renta. Nuestro objetivo, más específico, es estudiar el papel que la ratio imposición directa/imposición indirecta podría tener sobre el crecimiento económico. Extrapolando los supuestos de la literatura empírica más reciente, deberíamos anticipar que ratios más elevadas deberían llevar, *ceteris paribus*, a tasas de crecimiento económico menores. La literatura empírica sobre crecimiento económico es muy abundante y dinámica (33). En este epígrafe, nuestro análisis se basa en un reciente estudio de Lee y Gordon (2005) que analiza el papel de los impuestos sobre la renta societaria a partir de un panel de datos de setenta países en el periodo 1980-1997.

Además de añadir la ratio imposición directa/imposición indirecta, introducimos algunas modificaciones al enfoque de Lee y Gordon (34). En primer lugar, extendemos la muestra en ocho años, abarcando el periodo 1972-2005, y la dividimos en siete submuestras: un periodo de tres años (1972-74), cinco periodos de cinco años (1975-79, 1980-84, 1985-89, 1990-94, 1995-99) y un periodo de seis años (2000-2005). Siguiendo a Lee y Gordon, hacemos una regresión del crecimiento medio del PIB per cápita real de cada submuestra con la variable impositiva y algunas variables de control. En segundo lugar, extendemos la muestra de setenta a ciento dieciseis países. A partir del nuevo panel, estimamos la siguiente ecuación:

$$GDPg_{it} = \alpha TaxRatio_{it} + X_{it}\beta + \upsilon_i + \varepsilon_{it}, \quad i = 1,\ldots,n, \; t = 1,\ldots,T \qquad [2]$$

donde *i* se refiere al país y *t* denota el subperiodo de referencia, GDP_g representa la tasa media de crecimiento real del PIB per cápita de cada subperiodo, la $Tax\ Ratio_{it}$ es el peso de la imposición directa sobre la indirecta de la submuestra, X_{it} representa un grupo de variables de control que afectan al crecimiento del PIB, incluyendo: PIB per cápita en el año inicial del subperiodo (en dólares de EE.UU.), el tipo impositivo marginal más alto del inicio del periodo, el número de matriculados en enseñanza primaria en el año inicial de cada subperiodo, la apertura comercial media de la submuestra (medida como el peso de importaciones y exportaciones en el PIB), el índice promedio de riesgo-país, el crecimiento demográfico medio y la tasa de inflación media de la submuestra.

Antes de comenzar, necesitamos tener en cuenta algunas cuestiones relativas a la estrategia de estimación. En primer lugar, existe la posibilidad de que la variable imposición directa/imposición indirecta sea endógena; por ejemplo, países con un crecimiento mayor podrían aumentar con el paso del tiempo el peso de los impuestos directos por razones de equidad y estabilidad económica. Para tener en cuenta este problema, usamos una variable instrumental para la ratio de impuestos, calculada de una forma similar a la utilizada para la imposición societaria en Lee y Gordon (2005). En concreto, primero aplicamos a cada observación de nuestra variable la ratio media ponderada de los demás países en el año correspondiente, utilizando como ponderaciones la inversa de la distancia entre dos países, tal y como se describe más abajo. Así, el valor de la variable instrumental para la ratio de impuestos en el país *i* en el año *t*, $TaxRatioIV_{it}$ es calculada como:

$$TaxRatioIV_{it} = \frac{1}{\sum_{j=1}^{n} \frac{1}{d_j}} \sum_{j=1}^{n} \frac{1}{d_j} TaxRatio_{jt}; i \neq j \qquad [3]$$

donde d_j es la distancia entre las grandes ciudades en el país *i* y el país *j*, y $TaxRatio_{jt}$ es la ratio impositiva en el país *j* en el año *t*. El argumento que subyace al uso de este instrumento en concreto es que el crecimiento económico de un país en relación con el de otros no debería tener un efecto sobre el diseño de la cesta de impuestos, por lo que la variable dependiente no debería estar correlacionada con el instrumento. Por otro lado, el diseño de la cesta de impuestos en un país debería estar afectado por el diseño de la cesta en países vecinos, siendo este efecto especialmente importante en el caso de países pequeños (35). Debido a que utilizamos el impuesto sobre la renta societaria en nuestras regresiones, que es la variable fiscal de interés en Lee y Gordon (2005), nosotros también repetimos sus pasos en lo que respecta a la obtención de la variable instrumental.

En segundo lugar, antes de aplicar la metodología de variables instrumentales, aplicamos un test de Hausman de endogeneidad en relación con la ratio impositiva y el tipo impositivo del impuesto de sociedades. El test de Hausman rechaza la hipótesis nula de que MCO es un estimador consistente, lo que sirve de argumento para usar las variables instrumentales. El test de especificación del modelo tiene un P-valor de 0,9, lo que sugiere que no podemos rechazar la hipótesis nula de que todos los instrumentos excluidos son exógenos.

En tercer lugar, y siguiendo a Lee y Gordon (2005), usamos una batería de estimadores diferentes: primero empleamos una regresión de mínimos cuadrados ordinarios, una regresión robusta y una regresión mediana para comprobar la robustez ante casos atípicos; después, usamos una estimación con un panel de datos aplicando una regresión con efectos fijos (36), e introduciendo variables instrumentales dicotómicas *(dummies)* para cada país.

Los resultados de la estimación se muestran en el cuadro n.º 2 para el caso en que nuestra variable independiente de interés —la ratio impositiva— incluye los impuestos sobre la propiedad como impuestos directos (37). Desde nuestro punto de vista, el dato más relevante es que ratios impositivas más elevadas parecen tener un impacto negativo y significativo sobre el crecimiento económico. En la regresión robusta y la regresión mediana del cuadro n.º 2, podemos ver que el coeficiente estimado para la ratio impositiva es bastante robusto a los atípicos. Después de controlar por los efectos individuales por país, el impacto de la ratio impositiva sobre el crecimiento económico sigue siendo negativo y estadísticamente significativo, y este resultado general también se mantiene después de controlar por la potencial endogeneidad de las variables ratio impositiva y tipo impositivo del impuesto de sociedades.

Sin embargo, cuando dividimos la muestra en submuestras de países desarrollados y en desarrollo, algunos resultados cambian. En el primer caso, la ratio impuestos directos/impuestos indirectos continúa teniendo un efecto negativo significativo sobre el crecimiento económico. En el segundo, aunque el coeficiente sigue siendo negativo, no es estadísticamente significativo.

Para el resto de variables de control, obtenemos resultados comparables a los recogidos en la litera-

CUADRO N.º 2

RELACIÓN DE IMPUESTOS DIRECTOS-INDIRECTOS Y REGRESIONES DE CRECIMIENTO ECONÓMICO PARA PERÍODOS DE LA SUBMUESTRA, 1972-2005
VARIABLE DEPENDIENTE: TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA POR PERÍODOS DE LA SUBMUESTRA

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
					Dummies *de países + IV*					
	MCO	*Robusta*	*Mediana*	*Efectos fijos*	*Completa I*	*Desarrollados*	*En desarrollo*	*Full*	*Desarrollados*	*En desarrollo*
Ratio Impositiva (a)	-0,248	-0,323**	-0,338*	-0,872***	-3,910**	-5,575**	-2,429	20,107	-4,293	0,272
	(0,179)	(0,147)	(0,178)	(0,284)	(1,575)	(2,774)	(2,791)	(20,683)	(3,321)	(4,058)
Tipo sociedad (b)	-0,028*	-0,034**	-0,031*	-0,052***	-0,092***	-0,055*	0,057			
	(0,015)	(0,014)	(0,017)	(0,019)	(0,033)	(0,032)	(0,099)			
PIB per cápita (b).....	-0,891***	-0,775***	-0,929***	-1,924***	-1,654***	-2,401***	-11,247*	-3,805	-1,733***	-12,399***
	(0,243)	(0,246)	(0,319)	(0,549)	(0,559)	(0,705)	(6,304)	(2,382)	(0,557)	(3,565)
Matrículas primaria (b) ...	0,026	0,016	0,041**	-0,035	-0,089**	-0,141**	-0,076	0,070	-0,145*	-0,076**
	(0,017)	(0,016)	(0,020)	(0,030)	(0,045)	(0,070)	(0,052)	(0,125)	(0,081)	(0,038)
Apertura comercial.....	0,672**	0,641**	0,569	3,825***	4,475***	2,282	3,880	-2,373	3,279***	2,179
	(0,332)	(0,285)	(0,375)	(1,156)	(1,327)	(1,527)	(4,101)	(5,287)	(0,981)	(1,743)
Ind. riesgo	0,316	0,319*	0,499**	0,417	0,826*	-0,791	1,018	-3,081	-0,489	-0,153
	(0,195)	(0,170)	(0,221)	(0,393)	(0,449)	(0,713)	(0,887)	(2,942)	(0,629)	(1,220)
Tasa crecimiento										
población	-1,211***	-1,107***	-1,057***	-1,084**	-1,461***	-0,838	-4,337***	0,620	-0,544	-2,077***
Inflación	(0,227)	(0,177)	(0,231)	(0,425)	(0,518)	(0,759)	(1,585)	(1,527)	(0,956)	(0,770)
	-0,007***	-0,006***	-0,006***	-0,003**	-0,002**	-0,280***	-0,002	-0,008**	-0,137**	-0,006**
Constante	(0,001)	(0,002)	(0,002)	(0,002)	(0,001)	(0,091)	(0,002)	(0,003)	(0,055)	(0,002)
	2,337	3,325*	0,302	8,288**	14,446***	27,024**	17,142*	-9,339	29,040**	19,791***
Observaciones.....	(1,924)	(1,722)	(2,230)	(3,471)	(5,395)	(11,832)	(9,300)	(18,071)	(13,760)	(5,755)
R-cuadrado	197	197	197	197	197	120	77	275	135	140
	0,37	0,34		0,28	0,73	0,57	0,87	0,60	0,54	0,66

Notas: Entre paréntesis, errores estándar robustos.
* significativo al 10 por 100; ** significativo al 5 por 100; *** significativo al 1 por 100.
(a) Los impuestos sobre la propiedad se consideran directos.
(b) Estas variables toman valores en el año inicial de la submuestra.

tura previa, incluyendo Lee y Gordon (2005). El coeficiente del PIB per cápita en la submuestra inicial es negativo y significativo, lo que es consistente con la hipótesis de convergencia condicional de las tasas de crecimiento predichas por estudios previos (Barro, 1991; Mankiw, Romer y Weil, 1992; Kneller, Bleaney y Gemmell, 1999). La inflación afecta a la tasa de crecimiento económico negativamente, respaldando la hipótesis de que, entre otras cosas, la inflación aumenta la incertidumbre de la inversión y, por lo tanto, reduce los incentivos de los agentes a invertir (Padovano y Galli, 2001 y 2002; Romero-Ávila y Strauch, 2008). La apertura comercial tiene un efecto positivo significativo sobre el crecimiento económico, lo que también resulta consistente con trabajos anteriores (Dollar, 1992; Edwards, 1998; Frankel y Romer, 1999; y Dollar y Kraay, 2003). Los resultados para los factores institucionales (medidos por el índice ICRG) no son robustos a cambios en la metodología de estimación; hay menos consenso en la literatura empírica relativa al papel de estos factores (38). Finalmente, obsérvese que los resultados para el resto de variables de control son, con carácter general, de menor significatividad estadística para la submuestra de países en desarrollo. Debido a la existencia de elevados errores estándar y R^2, intuimos la posible existencia de multicolinealidad (39).

2. Estabilidad macroeconómica

Uno de los más conocidos beneficios de los impuestos directos es que funcionan como estabilizadores automáticos (40). Los impuestos sobre la renta con estructura progresiva tienden a retirar proporcionalmente más renta de los contribuyentes durante las expansiones y proporcionalmente menos durante las contracciones de la economía. De manera similar, los impuestos sobre la renta societaria generan una mayor recaudación cuando los beneficios son elevados durante la fase de expansión del ciclo económico, pero caen considerablemente durante la fase contractiva.

Por otro lado, los impuestos indirectos, como el IVA o los impuestos especiales, no tienen estos efectos estabilizadores. Para explorar el efecto que la estructura fiscal en términos de impuestos directos e indirectos tiene sobre la estabilidad macroeconómica, utilizamos un modelo de regresión simple en el que estimamos la volatilidad del crecimiento económico, medida por la desviación estándar de la tasa de crecimiento económico en cada subperiodo, a partir de la ratio imposición directa/imposición indirecta, y una serie de variables explicativas adicionales. Para la especificación básica de la ecuación a estimar, seguimos el trabajo de Easterly, Islam y Stiglitz (2000) y el de Beck, Lundberg y Majnoni (2001). Las variables de control incluyen la «volatilidad de la inflación» (medida por la desviación estándar de la tasa de inflación en el subperiodo considerado), la «apertura media» y el «PIB per cápita medio». La ratio impositiva trata de capturar el efecto de los estabilizadores automáticos sobre la estabilidad económica, mientras la apertura y la volatilidad de la inflación se incluyen como *proxies* del grado en que la economía está expuesta a *shocks* reales y monetarios; el PIB per cápita medio intenta capturar cualquier posible relación entre la riqueza y la volatilidad económica.

Para la estimación, usamos una muestra de ciento dieciséis países desarrollados, en desarrollo y en transición, para el periodo 1972-2005, y, como en otros apartados, dividimos la muestra en siete subperiodos (uno de tres años (1972-74), cinco períodos de cinco años (1975-79, 1980-84, 1985-89, 1990-94, 1995-1999) y un período de seis años (2000-05). Para la variable independiente de nuestro interés —la ratio imposición directa/imposición indirecta—, usamos dos medidas alternativas, una que incluye los impuestos sobre la propiedad como impuestos directos («ratio impositiva 1») y otra que los trata como impuestos indirectos («ratio impositiva 2»); más abajo sólo incluimos los resultados para la primera medición, ya que son muy semejantes a los obtenidos con la segunda.

La ecuación estimada es la siguiente:

$$SD_GDPg_{it} = \alpha_1 TaxRatio_{it} + \alpha_2 TaxRatio_{it}^2 + \\ + \alpha_3 TotalTax_{it} + \alpha_4 TaxRatio_{it} * TotalTax_{it} + \\ + X_{it}\beta + \varepsilon_{it}; \quad i = 1,\ldots,n, t = 1,..T \qquad [4]$$

donde *i* indica el país y *t* el periodo de referencia. La variable dependiente SD_GDP_g se mide como la desviación estándar de la tasa de crecimiento real y anual del PIB de cada submuestra. *TaxRatio* constituye la ratio media de imposición directa/imposición indirecta, y *TotalTax* es el peso medio en la submuestra de los impuestos con respecto al PIB. Finalmente, X_{it} representa un grupo de variables de control que afectan a la volatilidad del crecimiento del PIB, incluyendo: la desviación estándar del crecimiento anual de *M1* de la submuestra (41), la apertura media de la submuestra (medida como la suma de importaciones y exportaciones con respecto al PIB), y el PIB per cápita medio de la submuestra.

Para elegir el procedimiento más adecuado de estimación, aplicamos un test de Hausman que nos permite elegir entre efectos fijos y aleatorios. El resultado nos indica que debemos rechazar la hipótesis nula de que los coeficientes eficientes estimados por el modelo de efectos aleatorios son los mismos que los obtenidos por el modelo de efectos fijos, lo que nos indica que debemos utilizar el primero de éstos (42).

Podría existir cierta endogeneidad de la variable comercial. Por ejemplo, los países con una tasa de crecimiento de la producción podrían estar más inclinados a reducir barreras comerciales. Aunque el test de Hausman nos indica que no podemos rechazar la hipótesis nula de no endogeneidad para la apertura comercial, aplicamos efectos aleatorios con y sin variables instrumentales. Los resultados obtenidos están incluidos en el cuadro n.º 3A, mientras que el cuadro n.º 3B presenta los resultados obtenidos aplicando efectos fijos. La variable apertura comercial se hace instrumental con la media ponderada de la apertura comercial de todos los demás países en el mismo periodo, siendo la ponderación la inversa de la distancia (como se explica más abajo) entre dos países. Así, el valor de la variable instrumental de comercio para el país *i* en el año *t* es:

$$TradeIV_{it} = \frac{1}{\sum_{j=1}^{n} \frac{1}{d_j}} \sum_{j=1}^{n} \frac{1}{d_j} Trade_{jt}; i \neq j \qquad [5]$$

donde d_j es la distancia entre las grandes ciudades del país *i* y el país *j*, y $Trade_{jt}$ es la apertura comercial del país *j* en el año *t*.

En las regresiones, admitimos una relación no lineal entre la ratio impositiva y la estabilidad económica, incluyendo un término cuadrático. Además, las diversas especificaciones han sido estimadas usando submuestras diferentes para países desarrollados y en desarrollo, con el objetivo de detectar diferentes respuestas debido a las desiguales estructuras económicas.

En general, los resultados aportan fuerte evidencia en el sentido de que la ratio imposición directa/imposición indirecta tiene un efecto negativo significa-

CUADRO N.º 3A

RATIO IMPOSITIVA Y ESTABILIDAD ECONÓMICA, PERÍODOS DE SUBMUESTRAS, 1972-2005, ESTIMACIÓN DE EFECTOS ALEATORIOS VARIABLE DEPENDIENTE: DESVIACIÓN ESTÁNDAR DE LA TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB

	EFECTOS ALEATORIOS			*EFECTOS ALEATORIOS IV*		
	(1)	*(2)*	*(3)*	*(4)*	*(5)*	*(6)*
	Completa	*Desarrollados*	*En desarrollo*	*Completa*	*Desarrollados*	*En desarrollo*
Ratio impositiva	-0,934	-1,043	-1,186**	-1,556*	-0,896	-3,383**
	(0,663)	(2,092)	(0,543)	(0,841)	(2,118)	(1,651)
Ratio impositiva al cuadrado	0,246**	0,631*	0,004	0,240*	0,640*	0,201
	(0,110)	(0,351)	(0,095)	(0,130)	(0,353)	(0,210)
Impuestos totales	1,445	18,693	-1,076	-4,449	21,537	-19,281
	(3,693)	(13,715)	(2,977)	(5,245)	(14,712)	(12,496)
Ratio impositiva* Imp. totales	-0,028	-0,104*	0,033	0,006	-0,111*	0,091
	(0,021)	(0,057)	(0,020)	(0,028)	(0,059)	(0,055)
SD M1	1,909	-36,364	-3,915	5,428	137,684	16,403
	(11,644)	(710,348)	(9,405)	(12,329)	(780,403)	(19,007)
Apertura media	1,061**	-0,970	0,091	3,902***	-2,009	8,664*
	(0,422)	(1,539)	(0,369)	(1,331)	(2,440)	(4,887)
PIB medio per cápita	0,042***	0,025***	0,080***	0,039***	0,023***	0,025
	(0,003)	(0,008)	(0,005)	(0,004)	(0,008)	(0,031)
Constante	60,346	237,137	36,391	-50,070	237,816	-131,435
	(71,999)	(349,230)	(53,486)	(106,041)	(350,788)	(151,119)
Observaciones	256	59	197	256	59	197
Número de id.	89	17	72	89	17	72
R-cuadrado	0,69	0,76	0,82	0,57	0,75	0,31

Nota: Entre paréntesis, los errores estándar.
* significativo al 10 por 100; ** significativo al 5 por 100; *** significativo al 1 por 100.

tivo sobre la volatilidad económica. Sólo hay evidencia débil de que esta relación pueda ser cuadrática (43). Cuando el término cuadrático es significativo, la ratio impositiva parece tener un efecto positivo sobre la inestabilidad económica 6,5 veces mayor, valor que resulta poco probable (44). Además, en el caso de la submuestra de países desarrollados, la ratio impositiva tiene un mayor poder de estabilización automática cuando se trata de países con un nivel de presión fiscal más elevado.

En el caso de las demás variables de control, parece que la volatilidad de M1 no tiene efecto significativo sobre la estabilidad económica. Por otro lado, la apertura comercial muestra una correlación positiva con la volatilidad económica en el caso de la muestra completa y de la submuestra de los países en desarrollo; esto sugiere que cuanto más expuesta está una economía a *shocks* reales externos, más alta es la probabilidad de que la evolución de la producción sea inestable, tal y como demostraron previamente Easterly, Islam y Stiglitz (2000) y Beck, Lundberg y Majnoni (2001). Por último, el PIB medio per cápita tiene un efecto positivo sobre la volatilidad económica, efecto que es más pronunciado entre los países desarrollados.

3. Desigualdad en la distribución de la renta

Nuestro objetivo aquí es estudiar la importancia de la ratio imposición directa/imposición indirecta sobre el grado de desigualdad en la distribución de la renta de los países analizados. Con carácter general, se presume que una mayor equidad vertical y una mayor igualdad en la distribución de la renta requieren la existencia de un sistema tributario más progresivo, lo que significa que los impuestos directos (normalmente con efectos progresivos) deberían ser relativamente más importantes que los impuestos indirectos (que se espera que tengan efectos regresivos o, al menos, menos progresivos). La evidencia empírica en la literatura es mixta (45), y nuestros resultados no ofrecen un respaldo a la hipótesis de que una ratio impositiva mayor tenga un papel importante en la desigualdad observada en la distribución de la renta. Sin embargo, esta conclusión está sujeta a importantes cautelas relacionadas con las dificultades que entraña medir la desigualdad en diferentes países y a lo largo del tiempo.

En el estudio de la importancia que la ratio impositiva tiene sobre la desigualdad en la distribución

CUADRO N.º 3B

RATIO IMPOSITIVA Y ESTABILIDAD ECONÓMICA, PERÍODOS DE SUBMUESTRAS, 1972-2005, ESTIMACIÓN DE EFECTOS FIJOS VARIABLE DEPENDIENTE: DESVIACIÓN ESTÁNDAR DE LA TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB

	EFECTOS FIJOS			*EFECTOS FIJOS IV*		
	(1)	*(2)*	*(3)*	*(4)*	*(5)*	*(6)*
	Completa	*Desarrollo*	*En desarrollo*	*Completa*	*Desarrollo*	*En desarrollo*
Ratio Impositiva	-0,400	3,457	-0,237	-1,037	1,485	-4,546
	(1,338)	(6,810)	(1,274)	(1,517)	(8,445)	(5,028)
Ratio impositiva al cuadrado	0,205	1,075	0,295	0,248	1,088	0,719
	(0,192)	(0,718)	(0,194)	(0,204)	(0,723)	(0,564)
Impuestos totales	12,991	41,611	22,941**	12,643	25,674	6,059
	(10,722)	(42,974)	(10,654)	(11,136)	(58,855)	(26,234)
Ratio impositiva* Imp. totales	-0,028	-0,183	-0,093	-0,017	-0,125	-0,043
	(0,044)	(0,169)	(0,058)	(0,047)	(0,223)	(0,120)
SD M1	3,684	-562,606	6,444	7,572	-544,237	15,437
	(13,601)	(850,147)	(11,689)	(14,603)	(855,686)	(23,429)
Apertura media	0,294	3,243	1,213	4,922	0,390	24,257
	(1,313)	(4,790)	(1,373)	(4,642)	(8,625)	(23,924)
PIB medio per cápita	0,015	0,001	-0,038	0,002	0,010	-0,295
	(0,012)	(0,022)	(0,035)	(0,018)	(0,032)	(0,273)
Constante	-30,318	-953,487	-98,247	-243,824	-423,950	-671,252
	(222,338)	(1.370,936)	(197,361)	(308,514)	(1.913,955)	(694,173)
Observaciones	256	59	197	256	59	197
Número de id.	89	17	72	89	17	72
R-cuadrado	0,04	0,24	0,06	0,04	0,23	0,20

Nota: Entre paréntesis, los errores estándar.
* significativo al 10 por 100; ** significativo al 5 por 100; *** significativo al 1 por 100.

del ingreso, nos centramos en la evolución del índice de Gini. Este índice se calcula utilizando distintos conceptos de «renta»: renta bruta, renta neta y consumo. Esto presenta algunos problemas de medición y comparabilidad que podremos resolver sólo parcialmente. Lo que nos interesa es analizar cómo la cesta de impuestos y una serie de variables explicativas adicionales han afectado al índice de Gini a lo largo del tiempo en nuestra muestra de países.

El modelo empírico que estimamos es el siguiente:

$$Gini_{it} = \alpha_1 TaxRatio_{it} + \alpha_2 TotalTax_{it} + \alpha_3 TaxRatio_{it} * \\ * TotalTax_{it} + X_{it}\beta + GiniConcept_{it} + \varepsilon_{it}; \quad [6]$$
$$i = 1,\ldots,n, t = 1,\ldots,T$$

donde *i* representa el país y *t* denota el año en cuestión. *Gini* es el coeficiente de desigualdad en la distribución de la renta (46) a lo largo del tiempo y en los distintos países; X_{it} es un grupo de características observables que afectan a la desigualdad en el ingreso que incluye: el índice de Gini inicial, la ratio imposición directa/imposición indirecta, la presión fiscal (recaudación total/PIB), la tasa de crecimiento del PIB, el crédito privado como porcentaje del PIB, la participación laboral, la apertura comercial (medida como la proporción de la suma de importaciones y exportaciones sobre el PIB), un indicador de dependencia y una variable *dummy* para la Europa de los 15. Las variables explicativas, a excepción de la ratio relacionada con la cesta de impuestos, son el resultado del consenso en la literatura empírica acerca de los determinantes de la distribución de la renta.

Para la estimación, usamos datos anuales de ciento dieciséis países desarrollados, en desarrollo y en transición, para el periodo 1972-2005. Utilizamos mínimos cuadrados bietápicos para controlar la posible causalidad inversa entre la desigualdad en la distribución y el sistema financiero (medido como el peso del crédito privado en el PIB) y entre la desigualdad y la cesta de impuestos. Como sugerían Beck *et al.* (2004), la causalidad inversa entre la desigualdad y el crédito privado podría traducirse en que la disminución de aquélla podría llevar a una mayor demanda de un sistema financiero más eficiente. Siguiendo a La Porta *et al.* (1999), usamos como variable instrumental para el sistema financiero la la-

titud (en valor absoluto) y el origen del sistema jurídico (*legal origin*) —inglés, francés y alemán. Ya se discutió con anterioridad la justificación para usar estas variables como instrumentos del crecimiento del PIB per cápita; un argumento similar sirve para justificar su aplicación al desarrollo del sistema financiero. Por otro lado, la endogeneidad potencial entre la desigualdad en el ingreso y la cesta de impuestos podría surgir del hecho de que los países con mayor desigualdad pueden tender a confiar más en impuestos directos que les permitan reducirla. Para examinar y corregir la endogeneidad de la ratio impositiva, creamos una variable instrumental a partir de la ratio media ponderada de todos los demás países en cada año, siendo la ponderación la inversa de la distancia (como se describe más abajo) entre dos países. El valor de la variable instrumental para el país *i* en el año *t* será, por lo tanto:

$$TaxRatioIV_{it} = \frac{1}{\sum_{j=1}^{n} \frac{1}{d_j}} \sum_{j=1}^{n} \frac{1}{d_j} TaxRatio_{jt}; i \neq j \quad [7]$$

donde d_j es la distancia entre las grandes ciudades del país *i* y el país *j*, y $TaxRatio_{jt}$ es la ratio de imposición directa/imposición indirecta del país *j* en el año *t*.

Los resultados del test de Hausman para contrastar la endogeneidad nos hacen rechazar la hipótesis nula de que MCO es un estimador consistente para el crédito privado y la ratio impositiva, lo que indica que es adecuado utilizar mínimos cuadrados en dos etapas. Para las variables instrumentales, estimamos las ecuaciones que se presentan a continuación incluyendo la latitud y el origen del sistema jurídico como instrumentos en el caso del crédito privado, y la ratio ponderada de los demás países para el caso de la cesta impositiva (47):

$$Credit_{it} = Z_{it}\delta + \alpha_i + u_{it}; \quad i = 1,\ldots,n, \quad t = 1,\ldots,T \quad [8]$$

$$TaxRatio_{it} = Z_{it}\gamma + \alpha_i + \nu_{it}; \quad i = 1,\ldots,n, \quad t = 1,\ldots,T \quad [9]$$

Donde Z_{it} incluye todas las variables exógenas de la ecuación [6] más los instrumentos y $E(Z'_{it}u_{it}) = E(Z'_{it}\nu_{it}) = 0$.

Antes de realizar la estimación, aplicamos el test de Hausman para elegir entre efectos fijos y aleatorios utilizando la ecuación de la segunda etapa, y los resultados muestran que debemos rechazar la hipótesis nula de que los coeficientes eficientes estimados por efectos aleatorios son los mismos que los estimados con efectos fijos, lo que permite utilizar aquéllos.

Los resultados de la estimación se presentan en el cuadro n.º 4. Estamos interesados en la relación que existe entre la desigualdad en la distribución de la renta y la estructura de la cesta impositiva. Basándonos en la literatura previa, esperamos que exista una relación negativa, aunque débil, entre la ratio impositiva y la distribución de la renta. En general, los resultados del cuadro n.º 4 proporcionan, en el mejor de los casos, una evidencia débil para sustentar esa hipótesis. Parece que el efecto de la cesta impositiva sobre la distribución depende del tamaño del sistema impositivo: en países con sistemas tributarios pequeños la ratio impositiva tiende a tener un efecto positivo sobre la distribución, al tiempo que su efecto negativo (nivelador) aumenta con el tamaño del sistema tributario. En el caso de la muestra total, la ratio impositiva tiene un efecto negativo sobre el índice de Gini (reduce la desigualdad) en países con una presión fiscal superior al 29 por 100. Esta barrera se hace mayor en los países desarrollados (34 por 100), mientras que para los países en desarrollo no hay evidencia estadística. Estos resultados parecen encajar en la idea habitual de que los sistemas tributarios tienen un impacto reducido sobre la distribución de la renta en los países desarrollados (Bird y Zolt, 2005; Harberger, 2006). Pero debemos tener en cuenta que si controlamos por los efectos fijos no observables de los países introduciendo *dummies* de países, la importancia de la ratio impositiva prácticamente desaparece.

Para el resto de variables de control, los resultados confirman mayoritariamente el trabajo empírico existente sobre los determinantes de la distribución de la renta (48). Siguiendo a Beck *et al.* (2004), incluimos el nivel inicial del índice de Gini (al comienzo del periodo estudiado) como variable explicativa, con la intención de capturar las condiciones iniciales del país. El nivel inicial de desigualdad resulta tener un efecto positivo importante en el grado de desigualdad observado, especialmente en el caso de los países en desarrollo. El indicador de desarrollo financiero toma un signo negativo y significativo, como esperábamos, aunque sólo para la muestra completa.

Existe una amplia literatura que enfatiza el papel que tiene la educación en el grado de desigualdad de la renta. Aunque los gestores públicos normalmente justifican el gasto en educación superior como una medida eficaz para la reducción de la desigualdad, las predicciones teóricas sobre esta relación son ambiguas, y la evidencia empírica no es consistente (49). Los años de educación recibida por toda la población, como medida del nivel educativo del país, tienen un efecto positivo y significativo sobre

CUADRO N.º 4

RATIO DE IMPUESTOS DIRECTOS-INDIRECTOS Y DESIGUALDAD DE LA RENTA, 1972-2005, ESTIMACIONES 2SLS
VARIABLE DEPENDIENTE: COEFICIENTE DE GINI (PORCENTAJE)

	EFECTOS ALEATORIOS			*EFECTOS FIJOS*		
	(1)	*(2)*	*(3)*	*(4)*	*(5)*	*(6)*
	Muestra completa	*Países desarrollados*	*Países en desarrollo*	*Muestra completa*	*Países desarrollados*	*Países en desarrollo*
Gini Inicial	0,74***	0,30**	0,65***	0,00	0,00	0,00
	(0,09)	(0,13)	(0,13)	(0,00)	(0,00)	(0,00)
Ratio Imp.	10,04*	15,05**	1,17	-2,81	-4,70*	-0,32
	(5,95)	(6,68)	(6,67)	(2,23)	(2,48)	(0,40)
Imp. Totales	60,28*	95,02***	8,74	0,00	0,00	1,84
	(33,84)	(36,77)	(25,84)	(0,00)	(0,00)	(8,43)
Ratio Imp.* Imp. Totales	-35,21*	-44,31**	-5,95	2,91	7,51**	0,00
	(19,58)	(18,86)	(24,48)	(6,30)	(3,81)	(0,00)
Crédito Privado	-4,73*	3,51	0,60	38,33	21,19*	1,40
	(2,53)	(3,20)	(4,69)	(54,70)	(10,91)	(5,35)
Crecim. PIB pc	-0,02	0,10	-0,04	0,37	0,17	-0,01
	(0,11)	(0,16)	(0,12)	(0,63)	(0,25)	(0,12)
LFP	0,06	-0,07	-0,11	-0,45	-0,16	-0,21**
	(0,08)	(0,13)	(0,09)	(0,45)	(0,26)	(0,11)
Ratio de Dependencia	3,55	22,29*	-9,66	55,77	55,99**	-11,66
	(6,29)	(11,79)	(8,20)	(80,11)	(25,26)	(10,31)
EU15	-3,48**	-0,19	0,00	0,00	0,00	0,00
	(1,48)	(1,89)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)
Apertura	2,04**	0,35	0,57	-9,34	-5,85	-0,83
	(0,80)	(1,43)	(1,74)	(16,74)	(5,96)	(1,86)
Gini de la renta neta	-2,11***	-1,55	0,10	-0,79	-2,22	0,32
	(0,77)	(1,12)	(0,77)	(1,77)	(1,85)	(0,81)
Gini del Consumo	-3,69***	-2,53**	-2,82***	-3,27	-3,07	-2,51***
	(0,88)	(1,20)	(0,71)	(2,68)	(2,00)	(0,72)
Constante	-7,18	-19,66	29,49**	19,62	5,84	63,04***
	(17,42)	(24,30)	(12,58)	(41,47)	(24,46)	(12,67)
Observaciones	447	274	173	447	274	173
Número de id.	62	25	37	62	25	37
R-cuadrado	0,64	0,31	0,65	0,02	0,13	0,20

Nota: Entre paréntesis errores estándar.
* significativo al 10 por 100; ** significativo al 5 por 100; *** significativo al 1 por 100.

la desigualdad, pero sólo para los países en desarrollo. Incluimos también una *dummy* para los quince países que inicialmente formaban parte de la Unión Europea, para controlar el nivel más alto de gasto social que generalmente existe en esos países; sin embargo, esta variable no resulta significativa. La ratio sobre dependencia tiene, por su parte, un efecto positivo y significativo sobre la desigualdad en los países desarrollados.

A este respecto, la evidencia empírica de la literatura previa acerca del efecto de la apertura comercial es ambigua. Barro (2000) encontró una relación positiva entre apertura y desigualdad, mientras que Calderón y Chong (2001) y Dollar y Kray (2002) no encontraron ninguna relación significativa. Nuestros resultados proporcionan alguna evidencia sobre un posible efecto positivo de la apertura comercial sobre la desigualdad, pero desaparece cuando utilizamos las submuestras. Para finalizar, hacemos las estimaciones utilizando las distintas formas de medición del índice de Gini y, como esperábamos, encontramos que la desigualdad es significativamente más pequeña cuando se emplea un indicador basado en la renta neta o en el consumo que cuando se utiliza la renta bruta.

4. La inversión extranjera directa

Debido a la globalización y a la creciente movilidad de los factores de producción —especialmente en el caso del capital—, la literatura ha estudiado de forma abundante los movimientos de la

inversión extranjera directa y cómo los impuestos sobre la renta societaria y otros impuestos directos podrían afectar a esos movimientos (50). En este epígrafe, se va a estudiar cómo la estructura del sistema impositivo y, en concreto, el peso de la imposición directa sobre la imposición indirecta podría afectar a los flujos de inversión extranjera directa.

De nuevo, nuestra estrategia para analizar el papel de la ratio impositiva sobre los flujos de inversión consiste en incluir aquélla, con un grupo de variables de control, en una especificación general que ha sido empleada de forma habitual en la literatura empírica que versa sobre los determinantes de la inversión extranjera directa.

Debido a que la disponibilidad de información es un problema importante en el caso de la inversión, tenemos que utilizar un panel de datos para cincuenta y tres países desarrollados y en desarrollo para el periodo 1984-2005. Empleamos dos medidas alternativas de la inversión directa: las entradas netas de inversión extranjera directa en relación con el PIB, publicadas por UNCTAD (51), y el peso de las entradas netas de inversión procedentes de EE.UU., publicadas por el Bureau of Economic Analysis (BEA). Tal como hicimos en los apartados anteriores, utilizamos dos definiciones alternativas de la ratio impositiva, en función de si los impuestos sobre la propiedad se incluyen como impuestos directos o indirectos. Además, nuestro análisis se efectuará para la muestra total de países, y para dos submuestras de países desarrollados y en desarrollo.

El modelo empírico a estimar es el siguiente:

$$FDI_{it} = X_{it}\beta + \upsilon_i + \varepsilon_{it}; \quad i = 1,\ldots,n, \; t = 1,\ldots,T \qquad [10]$$

Donde *i* hace referencia al país y *t* al año de referencia, y *FDI* es la inversión extranjera directa (total o norteamericana) en proporción al PIB a lo largo del tiempo y de los países; X_{it} es un grupo de características observables que afectan a las entradas de inversión, que incluye: la ratio imposición directa/imposición indirecta, el PIB per cápita, el tipo medio efectivo, las infraestructuras (aproximadas por el número de líneas de teléfono), la educación, y algunas variables políticas e institucionales (democracia, corrupción y burocracia). Las variables explicativas, excepto la ratio impositiva mencionada en primer lugar, se corresponden con el consenso existente en la literatura acerca de los determinantes de la inversión extranjera directa. Para finalizar, constituye el efecto individual fijo de cada país, que no cambia a lo largo del tiempo.

La aplicación del test de Hausman hace que rechacemos la hipótesis nula de que los coeficientes eficientes estimados por efectos aleatorios son los mismos que los coeficientes consistentes por efectos fijos, por lo que necesitamos aplicar un modelo de efectos fijos. Para controlar los efectos individuales de los países, incluimos una *dummy* para cada país. A continuación, examinamos la posible existencia de una relación no lineal entre la cesta impositiva y la inversión extranjera directa. Sin embargo, no encontramos ninguna evidencia. Finalmente, detectamos la existencia de autocorrelación, de manera que utilizamos los errores estándar corregidos del panel (PCSE) para corregirla (Beck y Katz, 1995).

El cuadro n.º 5 presenta los resultados obtenidos cuando los impuestos de la propiedad son clasificados como directos en el numerador de la ratio impositiva (52). Lo que nos muestra el cuadro es que la ratio impositiva, como esperábamos, afecta a la inversión total y a la inversión norteamericana de manera negativa, obteniendo coeficientes significativos para toda la muestra y para la submuestra de países desarrollados. Sin embargo, no ocurre lo mismo en el caso de la submuestra de países en desarrollo.

Respecto a las demás variables de control, los resultados del cuadro n.º 5 son muy similares a los existentes en la literatura empírica sobre inversión extranjera directa. El coeficiente del PIB per cápita adopta un signo positivo (cuando es significativo) en el caso de la muestra total y de la submuestra de países desarrollados, lo que sugiere que países de renta alta tienden a atraer más inversiones procedentes de EE.UU., mientras que los resultados para los países en desarrollo sugieren lo contrario: países de renta baja tienden a atraer menos inversiones norteamericanas. Nuestro indicador de infraestructuras (líneas de teléfono) obtiene resultados positivos estadísticamente significativos que sugieren que los inversores extranjeros prefieren países con mejor nivel de infraestructuras. Sin embargo, los coeficientes de costes laborales son mayoritariamente no significativos, excepto en el caso de la inversión directa procedente de EE.UU. en los países desarrollados, caso en el que unos menores costes laborales atraen mayor inversión.

Por lo que se refiere al tipo medio efectivo (obtenido del Bureau of Economic Analysis para las empresas norteamericanas), obtenemos una relación lineal robusta y estadísticamente significativa. La inversión extranjera se ve desincentivada con tipos más elevados, aunque en una medida cada vez menor. Como ya anticipamos más arriba, en nuestras regresiones también controlamos el efecto de variables políticas

CUADRO N.º 5

RATIO IMPOSITIVA E INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA: 1984-2005
VARIABLE DEPENDIENTE: FLUJO NETO TOTAL DE IED Y FLUJO NETO DE ESTADOS UNIDOS

	MUESTRA COMPLETA		*PAÍSES DESARROLLADOS*		*PAÍSES EN DESARROLLO*	
	(1)	*(2)*	*(3)*	*(4)*	*(5)*	*(6)*
	Total IED	*IED de EE.UU.*	*Total IED*	*IED de EE.UU.*	*Total IED*	*IED de EE.UU.*
Ratio impositiva	-0,057*	-0,033**	-0,157**	-0,063**	0,002	-0,014
	(0,034)	(0,014)	(0,073)	(0,027)	(0,002)	(0,012)
PIB per cápita	-0,010	0,013*	-0,015	0,015*	0,003	-0,020**
	(0,016)	(0,008)	(0,018)	(0,008)	(0,003)	(0,009)
Coste laboral	0,002	-0,007	0,004	-0,009*	0,001	-0,001
	(0,010)	(0,004)	(0,012)	(0,005)	(0,000)	(0,001)
Tipo medio efectivo	-0,845**	-0,294**	-1,148*	-0,441**	0,016	-0,275
	(0,406)	(0,125)	(0,600)	(0,181)	(0,040)	(0,193)
Tipo medio cuadrado	0,780**	0,302**	0,957*	0,406**	-0,024	0,269
	(0,374)	(0,122)	(0,539)	(0,172)	(0,038)	(0,186)
Líneas telefónicas	0,165*	0,068**	0,197**	0,072**	0,004	0,079***
	(0,095)	(0,027)	(0,090)	(0,030)	(0,007)	(0,021)
Secundaria	-0,001	-0,001	-0,001	-0,001	0,000*	-0,001
	(0,002)	(0,000)	(0,001)	(0,001)	(0,000)	(0,001)
Democracia	-0,040	-0,113*	-0,292	-0,173	0,012	-0,100
	(0,073)	(0,062)	(0,353)	(0,145)	(0,021)	(0,067)
Corrupción	0,007	0,008	0,032	0,005	-0,000	0,014
	(0,021)	(0,007)	(0,031)	(0,009)	(0,003)	(0,009)
Burocracia	0,124**	-0,032	0,295**	-0,075	-0,001	0,019***
	(0,062)	(0,029)	(0,121)	(0,047)	(0,003)	(0,006)
Constante	-0,200	0,295***	0,000	0,000	-0,048**	0,117
	(0,231)	(0,107)	(0,000)	(0,000)	(0,020)	(0,073)
Observaciones	379	374	257	253	122	121
Número de id.	42	42	25	25	17	17
R-cuadrado	0,30	0,48	0,33	0,57	0,58	0,07

Nota: Entre paréntesis, errores estándar corregidos de panel.
* significativo al 10 por 100; ** significativo al 5 por 100; *** significativo al 1 por 100.

e institucionales (democracia, corrupción y burocracia). La corrupción, medida por un índice que va de 0 a 6, siendo 6 el nivel más bajo, muestra el efecto positivo esperado, pero casi no es estadísticamente significativa. La burocracia, también medida en un índice que toma los valores de 0 a 6, siendo 6 el valor de mayor calidad, tiene el efecto positivo esperado, cuando es significativa. Finalmente, obtenemos efectos negativos muy consistentes en el caso de la democracia, lo que sugiere que países menos democráticos podrían atraer más inversión extranjera (53). En todos los casos, los resultados están en línea con la literatura empírica previa (54).

VI. CONCLUSIONES

En este documento, hemos examinado la evolución y las consecuencias económicas de la relación impositiva entre los impuestos directos y los indirectos en los sistemas fiscales de un gran número de países desarrollados y en desarrollo a lo largo de las últimas tres décadas. En ese período de tiempo, la ratio media de impuestos directos respecto a los indirectos para una muestra de ciento dieciseis países ha crecido, y esta tendencia ha sido más pronunciada en los países desarrollados que en los países en proceso de desarrollo. Las explicaciones de dichas tendencias difieren entre los dos grupos de países: la principal razón, en el caso de los países desarrollados, fue el aumento de las contribuciones de la seguridad social, mientras que entre los países en desarrollo la causa principal fue una considerable disminución de los impuestos aduaneros, compensada sólo parcialmente por el incremento de los tributos sobre el consumo interior.

Aunque la literatura de la imposición óptima no ha proporcionado recetas rápidas o exactas para diseñar las estructuras fiscales, la opinión más exten-

dida es que el diseño impositivo óptimo requiere el empleo simultáneo de impuestos directos e indirectos, dejando abierta la cuestión de cuál debería ser la combinación óptima de ambos tipos de tributos. Las evidencias empíricas más recientes, basadas en modelos de crecimiento endógeno, dan cuenta, de forma contundente, de la existencia de efectos negativos sobre las tasas de crecimiento económico en el caso de depender excesivamente de diferentes formas de imposición directa. Pero, como hemos podido ver en diversos apartados de este artículo, la elección entre formas de tributación directa e indirecta puede no ser tan clara. Aunque parece que la reducción de la proporción impuestos directos-indirectos podría aportar ventajas en términos de crecimiento económico y mejora de la posición competitiva en relación con la IED, también podría reducir la capacidad de confiar en los estabilizadores automáticos para la macroeconomía y disminuiría posiblemente el alcance o la capacidad de las políticas de redistribución de la renta.

En términos de estos potenciales *trade-offs*, es interesante observar que los países en vías de desarrollo, al elegir en promedio una proporción de impuestos directos-indirectos mucho más baja que los desarrollados, parecen estar dando un peso mucho mayor al crecimiento económico y los flujos de IED que a las cuestiones de control macroeconómico y de distribución de la renta. Como es obvio, la elección del *mix* impositivo por parte de los países en vías de desarrollo también se basa de manera importante en cuestiones de capacidad y administración tributarias. Nuestros resultados empíricos ofrecen un primer nivel de aproximación para cuantificar los tipos de *trade-offs* a los que se enfrentarían los políticos al tomar decisiones sobre la combinación impositiva global. A partir de nuestras estimaciones, y siempre y cuando la ratio que mide la proporción relativa de impuestos se encuentre dentro de unos límites esperados, un incremento de 10 puntos porcentuales en la relación impositiva directa-indirecta, como media, reduciría el crecimiento económico y las entradas de IED en un 0,39 y un 0,57 por 100 respectivamente, pero, paralelamente, también reduciría la volatilidad económica en un 0,15 por 100, y la desigualdad de la renta en un 1 por 100 aproximadamente. Debemos recordar, no obstante, que el efecto igualador de proporciones de impuestos directos e indirectos más altas sobre la distribución de la renta es, en parte, dependiente del tamaño del sistema impositivo; cuanto mayor sea la relación impuestos totales/ PIB, mayor será el efecto igualador de la ratio que recoge el *mix* de impuestos. En esa dirección, según nuestras estimaciones, el umbral de presión fiscal (impuestos totales/ PIB) que garantiza un efecto igualador sobre la distribución de la renta de la combinación de impuestos mencionada es del 0,29; este patrón parece consistente con la sabiduría convencional que intenta explicar el reducido impacto que los sistemas impositivos tienen sobre la desigualdad de la renta, especialmente en el caso de los países en vías de desarrollo como consecuencia de sus sistemas impositivos generalmente más pequeños.

NOTAS

(*) Los autores agradecen los comentarios de Jesús Ruiz-Huerta.

(1) Se pueden emplear otras definiciones de impuestos directos e indirectos que probablemente darían lugar a una clasificación similar. Por ejemplo, POTERBA y otros (1986) definen los impuestos directos como impuestos sobre los individuos, incluyendo los impuestos sobre la renta y las cotizaciones sociales de los trabajadores; por su parte, los impuestos indirectos se definen como aquellos que son recaudados por las empresas, e incluyen los impuestos sobre las ventas o sobre el valor añadido, las cotizaciones sociales empresariales y diversos impuestos especiales. A efectos de estimación empírica, en este documento, dados los datos disponibles, ofreceremos diversas agrupaciones de impuestos directos e indirectos.

(2) Esencialmente, HICKS (1939) partía del supuesto de individuos idénticos con una oferta de trabajo rígida (ATKINSON, 1977).

(3) Véase, por ejemplo, el análisis de LEE y GORDON (2005).

(4) WATRIN y ULLMAN (2008), a partir de una aproximación experimental, demuestran que los participantes se quejan menos de los impuestos indirectos que de los que afectan a la renta.

(5) Las tendencias recogidas en los gráficos 1 a 5 se basan en medias móviles de cinco años.

(6) Ver los cuadros A.1-A.3 en el anexo, en donde se recoge un recuento del número de observaciones para cada periodo y un análisis de los cambios en las definiciones y la información de la base de datos GFS (recuadro A.1).

(7) La propuesta también ha sido objeto de crítica teórica. Por ejemplo, EMRAN y STIGLITZ (2005) han señalado que una traslación de recursos de las tarifas aduaneras al IVA, neutral en términos recaudatorios, implica una pérdida de bienestar por la existencia de un amplio sector informal en los países en desarrollo; MUNK (2008) se posiciona en una línea similar, al señalar que la asignación de beneficios procedentes de impuestos internos puede verse compensada por el crecimiento de los costes administrativos. Sobre los negativos efectos de acceso al mercado y los cuestionables efectos sobre el bienestar, puede verse también KREICKEMEIER y RAIMONDOS-MØLLER (2008).

(8) Ver también JOHANSSON *et al.* (2008). Parte de la disminución en la proporción de impuestos sobre la renta puede ser explicada por la tendencia hacia el aplanamiento del impuesto sobre la renta personal y hacia una reducción en los tipos marginales máximos.

(9) Su modelo puede ser interpretado alternativamente como un modelo de elusión fiscal con diferentes costes de cumplimiento. Otros autores han cuestionado la premisa de que los impuestos directos puedan ser más difíciles de evadir que los indirectos. Véase, por ejemplo, KESSELMAN (1993).

(10) En ausencia de evasión, un impuesto uniforme sobre el consumo y un impuesto sobre la renta son equivalentes. Dicha equivalencia desaparece cuando existe evasión. DAHLBY (2003) señala que resultan ne-

cesarias las dos formas de imposición sobre el consumo (directa, en forma de un impuesto sobre el gasto, e indirecta, en forma de imposición sobre las ventas) en la medida en que ambas modalidades de imposición tienen asociadas diferentes conductas de evasión y elusión fiscal.

(11) Una perspectiva contraria puede verse en MENDOZA, MILESI-FERRETTI y ASEA (1997), quienes suministran evidencias en apoyo de la propuesta de HARBERGER (1964) de que, aunque la teoría pueda predecir que la combinación de impuestos directos e indirectos es un importante determinante del crecimiento de las tasas de crecimiento y de inversión a largo plazo, en la práctica es poco probable que los cambios de los tipos impositivos afecten al crecimiento, aunque puedan alterar moderadamente las tasas de inversión.

(12) El trabajo de BORGE y RATTSO (2004) sobre los gobiernos locales noruegos en 1996 confirma la hipótesis de MELTZER-RICHARD.

(13) Véase, por ejemplo, MARTÍNEZ-VÁZQUEZ (2008).

(14) Sin embargo, MINO y NAKAMOTO (2008) advierten de que, en presencia de agentes heterogéneos con preferencias diferentes, el poder estabilizador de la imposición progresiva sobre la renta demostrado en modelos principal-agente puede no ser siempre eficaz.

(15) Agrupados por país.

(16) Véanse, en la tabla A.4 del anexo, los resultados obtenidos empleando esta definición de la variable dependiente.

(17) Otros artículos han examinado la composición de las estructuras fiscales. AIZENMAN y JINJARAK (2006) evalúan el impacto de la globalización durante la década de 1980-1990 sobre el vector de impuestos recaudados por diversos países en diferentes etapas de desarrollo. A nivel sub-nacional, GEYS y REVELLI (2009) investigaron los determinantes políticos y económicos de la combinación fiscal local en la región flamenca de Bélgica.

(18) HINES y SUMMERS también utilizan la interacción del logaritmo natural (*ln*) de la renta y el logaritmo natural (*ln*) de la población como una variable explicativa adicional; todas las variables se normalizan dividiéndolas por sus medias anuales.

(19) Volvemos a estimar el modelo utilizando el porcentaje de economía sumergida como una variable alternativa de la agricultura. Sin embargo, debido al pequeño número de observaciones disponible para esta variable, el tamaño de la muestra se reduce de manera importante, haciendo que algunos de los coeficientes pierdan significación estadística. La correlación simple entre agricultura y economía sumergida es de 0,5.

(20) La lista de variables y las fuentes de datos y estadísticas descriptivas se presentan en el anexo, tablas A.1 y A.2, respectivamente.

(21) La réplica exacta de la metodología y la especificación de KENNY y WINER (2006), aunque utilizando la ratio imposición directa-indirecta como variable dependiente y periodos de submuestra de cinco años, en lugar de datos anuales, produjo resultados similares, aunque en general menos consistentes. Esperábamos que el efecto de algunas de las variables explicativas sobre las figuras impositivas individuales pudiera ser neutralizado cuando la variable dependiente es la ratio mencionada.

(22) La intuición que está detrás de la potencial endogeneidad del tamaño del gobierno es que estructuras fiscales más eficientes producirán un aumento del tamaño del sector público. Para corregir la potencial endogeneidad del tamaño del gobierno, KENNY y WINER utilizan dos variables instrumentales: la latitud absoluta de la ciudad más grande del país y la participación de los votantes en los procesos electorales. Se emplea la latitud porque las zonas templadas tienen climas más productivos desde el punto de vista agrícola y menos severos, lo que facilita que los países situados en esas zonas puedan conseguir un desarrollo más rápido de sus economías (LANDES, 1998; LA PORTA *et al.*, 1999). BECK *et al.* (2004) también aplican esta misma intuición al caso del desarrollo financiero. La zona templada septentrional se extiende desde el trópico de Cáncer (a aprox. 23,5 grados de latitud Norte) hasta el Círculo Polar Ártico (a aproximadamente 66,6 grados latitud Norte). La zona templada meridional se extiende desde el trópico de Capricornio (aproximadamente a 23,5 grados de latitud Sur) hasta el Antártico (66,6 grados de latitud Sur). La intuición de utilizar el número de votantes procede de MUELLER y STRATMANN (2003), quienes demostraron que los países con mayores índices de votación tienen una distribución de la renta más igualitaria y un tamaño de gobierno mayor (medido por la relación entre la suma de gastos y transferencias y el PIB).

(23) Hemos de hacer notar que para aplicar el factor del número de votantes tuvimos que adaptar la variable a nuestras observaciones anuales, para lo que debimos interpolar los datos anuales entre las fechas de elecciones.

(24) También hicimos la prueba, pero no encontramos heterocedasticidad en nuestro modelo.

(25) Ver BECK y KATZ (1995), quienes muestran que la aplicación de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) con PCSE es el método más adecuado para series de datos con muchas unidades de corte transversal (*N*) y un periodo de tiempo relativamente corto (*T*). Este método es compatible con una estimación del panel no equilibrado (*unbalanced*). Los errores estándar corregidos del panel son robustos, según los errores estándar de Huber-White. Sin embargo, utilizar la fórmula Huber-White y no la PCSE para calcular los errores estándar sería incorrecto, porque ignora el hecho de que asumimos que hay una estructura de varianza común dentro de una unidad de corte transversal, y que la correlación entre unidades sigue un patrón muy específico: igual covarianza entre dos unidades cualesquiera, en cualquier tiempo dado.

(26) El test de HAUSMAN (1978) entre efectos fijos/aleatorios no logra negar la hipótesis nula de que los coeficientes estimados por el estimador eficiente de efectos aleatorios son los mismos que los estimados por efectos fijos consistentes, lo que nos permite aplicar el procedimiento de efectos fijos. No obstante, en la medida en que el test de Hausman puede conducir a error, debido a la presencia de autocorrelación, incluimos una serie de *dummies* individuales por país en nuestro modelo de regresión para controlar la existencia de efectos fijos individuales no observables.

(27) Los impuestos sobre la propiedad se incluyen entre los impuestos directos. Los resultados obtenidos a partir de la definición alternativa de la ratio impositiva, que incluye a los impuestos de la propiedad en el grupo de los impuestos indirectos, están a disposición de quienes estén interesados en ellos. Los autores los enviarán a quienes los soliciten.

(28) Hemos vuelto a estimar el modelo utilizando la definición alternativa de la ratio impositiva en la que los impuestos sobre la propiedad están incluidos en el grupo de los impuestos indirectos, pero se obtienen resultados muy similares.

(29) Volvimos a estimar el modelo utilizando derechos políticos y libertades civiles por separado, en lugar de incluirlos combinados en el índice de democracia, y no encontramos cambios significativos en los resultados.

(30) Estos resultados son consistentes con los recogidos en algunas publicaciones previas que afirman que los factores políticos no son importantes para determinar la forma real del *mix* de impuestos (VOLKERINK y DE HAAN, 1999; GEYS y REVELLI, 2009).

(31) Sin embargo, MESSERE (1993) no encuentra evidencias de que una creciente integración económica afecte decisivamente al *mix* impositivo de los países de la OCDE.

(32) Véase KAU y RUBIN (1981) para una elaboración del argumento de que la urbanización afecta positivamente a los impuestos sobre bienes y servicios, debido a los costes más bajos potenciales de control del cumplimiento de las obligaciones fiscales en las zonas urbanas.

(33) Desde las contribuciones pioneras de SOLOW (1956), SWAN (1956), BARRO (1990), BARRO y SALA-I-MARTIN (1992, 1995), KING y REBELO (1990) y LUCAS (1990), la investigación empírica sobre crecimien-

to económico se ha extendido a varias dimensiones, incluyendo el gasto público y la imposición (JONES *et al.*, 1993; MENDOZA *et al.*, 1997; KIM, 1998; DAHLBY, 2003; y LEE y GORDON, 2005).

(34) A su vez, la estimación de LEE y GORDON (2005), salvo por lo que atañe a las variables impositivas, se basa en la especificación empleada en MANKIW *et al.* (1992), y Barro (1992).

(35) Cuanto más pequeño sea el tamaño del país *i*, la menor distancia relativa entre sus ciudades grandes en comparación con las de los países vecinos implicará un efecto relativamente más fuerte de sus ratios impositivas sobre la ratio del país *i.* La fuente para la medida de la distancia entre dos países es CEPII (Centre D´Etudes Prospectives et D´Informations Internationales, http:/www.cepii.fr/). Las distancias geodésicas están calculadas siguiendo la fórmula del círculo grande, que usa las longitudes y latitudes de las ciudades/aglomeraciones más importantes en términos de población.

(36) Usamos el test de Hausman para comprobar si la aplicación de efectos fijos era adecuada.

(37) Los resultados son prácticamente idénticos cuando los impuestos sobre la propiedad son incluidos como impuestos indirectos. Los resultados están disponibles por parte de los autores.

(38) Por ejemplo, ACEMOGLU y VERDIER (1998) argumentan que la corrupción facilita el crecimiento económico porque ayuda a los agentes gubernamentales a ser más eficientes en el proceso de selección de proyectos. Por otro lado, MAURO (1995) y KNACK y KEEFER (1995) señalan que la corrupción aumenta la incertidumbre en el proceso de toma de decisiones y en los costes de dirección empresarial, y por lo tanto reduce el crecimiento económico.

(39) Para investigar la existencia de multicolinealidad, calculamos el valor de tolerancia y el factor de inflación de la varianza (VIF, por sus siglas en inglés) para cada variable explicativa, y encontramos que casi todas las variables tienen una tolerancia superior a 0,4 y un bajo valor del factor VIF, sugiriendo que existe un grado bajo, o nulo, de multicolinealidad. Además, calculamos las correlaciones entre las variables independientes. Solamente tres coeficientes de correlación satisfacen el requisito «conservador» de tener un valor de 0,5 o superior, afectando al tipo impositivo del impuesto de sociedades. Cuando esos tipos impositivos son excluidos de la regresión, el R^2 para la submuestra de países en desarrollo cae notablemente (de 0,87 a 0,66), pero los coeficientes de matriculados en educación primaria, apertura comercial e inflación pasan a ser estadísticamente significativos. En el caso de los países desarrollados, la exclusión del tipo impositivo del impuesto de sociedades no causa cambios importantes.

(40) La literatura sobre este tema es abundante, comenzando por MUSGRAVE y MILLER (1948), BROWN (1955), MUSGRAVE (1959) y PEARSE (1962).

(41) *M1* constituye la suma del efectivo en manos del público y los depósitos de ahorro a corto plazo. Se trata de una definición más estricta que *M2*. Los datos están en moneda local corriente. Para más información, véanse las tablas WDI 4.15.

(42) Puesto que podemos usar efectos aleatorios, consideramos si existen efectos inobservados. Si fuera el caso, podríamos usar una regresión *pooled (de todos los datos conjuntamente)* MCO, lo que ofrecería dos importantes ventajas: proporcionaría una mejora en eficiencia, porque no tendríamos que admitir correlaciones intra-grupos, y podríamos usar las propiedades de una muestra finita en lugar de basarnos en las propiedades asintóticas de los efectos aleatorios. Sin embargo, el test del multiplicador de Breusch-Pagan rechaza la hipótesis nula de que MCO es consistente, por lo que mantenemos el procedimiento de efectos aleatorios. (*Nota del traductor:* Una regresión *pooled* recoge todas las observaciones individuales y temporales en una sola matriz, sin tener en cuenta que hay observaciones para *N* países en *T* momentos del tiempo).

(43) Aunque los términos cuadráticos no han sido a menudo estadísticamente significativos de forma individual, sí que suelen serlo cuando se toman de forma conjunta con una significatividad del 10 por 100.

(44) Sin embargo, la no inclusión del término cuadrático podría sesgar las estimaciones del término de nivel al alza. La correlación entre cada par (variable dependiente *versus* variable incluida, variable dependiente *versus* variable omitida y variable omitida *versus* variable incluida) es positiva, lo que implica que la estimación tiene un sesgo al alza.

(45) La evidencia sobre los efectos redistributivos de los impuestos es especialmente débil para los países en desarrollo (BIRD y ZOLT, 2005; MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, 2007; HABERGER, 2008).

(46) Para controlar el hecho de que la desigualdad entre los países se ha medido con distintos conceptos de renta, incluyendo renta bruta, renta neta y consumo, incluimos un grupo de *dummies* para los dos últimos casos, utilizando la renta bruta como categoría básica.

(47) El test de sobre-identificación (*over-identification test*) tiene un *P*-valor de 0,9, lo que sugiere que no podemos rechazar la hipótesis nula de que la variable instrumental es exógena a la ratio impositiva.

(48) SALA-I-MARTIN (1997) muestra que un tamaño del sector público, medido por transferencias de carácter social, reduce la desigualdad en la distribución, mientras que LANDAU (1985), PEDEN y BRADLEY (1989) y FÖLSTER y HEREKSON (2001) señalan que, en el caso de sectores públicos grandes, los recursos están localizados de una forma menos eficiente, pero que no hay un efecto negativo sobre la distribución de la renta.

(49) A medida que la educación se extiende, la distribución de la renta puede ser más desigual, resultado que es especialmente importante en el caso de los países con niveles educativos muy bajos. Sin embargo, cuanta más población recibe educación, la desigualdad tiende a caer (SCHULTZ, 1960; BECKER, 1964; MINCER, 1974; KNIGHT y SABOT, 1983; GREGORIO y LEE, 2002).

(50) Véanse, por ejemplo, DEVEREUX y GRIFFITH (1998, 2002), BUTTNER (2002), DE MOOIJ y EDERVEEN (2003, 2005), BÉNASSY-QUÉRÉ *et al.* (2005), RAZIN y SADKA (2006), y BÉNASSY-QUÉRÉ *et al.* (2007).

(51) De acuerdo con la definición de UNCTAD (PNUD), el flujo de IED consiste en el flujo neto de ventas de acciones y préstamos (incluyendo compras no monetarias realizadas contra equipo, derechos de producción, etcétera) a la compañía matriz, más la participación de la matriz en los beneficios reinvertidos de la filial, más la totalidad de los préstamos internos del grupo efectuados por la compañía matriz (a corto y a largo plazo). Para las sucursales, el flujo de IED consiste en el incremento de los beneficios reinvertidos más el incremento neto de los fondos recibidos del inversor extranjero. Flujos de IED con signo negativo indican que al menos uno de los componentes de la definición anterior es negativo y mayor (en valor absoluto) que la suma del resto de los componentes positivos.

(52) Los resultados correspondientes a la clasificación alternativa de los impuestos sobre la propiedad son bastante similares, y por ese motivo no los incluimos aquí, aunque los autores pueden facilitarlos si se les solicitan.

(53) La variable «democracia» mide el reconocimiento y protección de derechos civiles y libertades, y es obtenida de la manera siguiente: (14-derechos civiles - derechos políticos)/12, donde los «derechos civiles» y los «derechos políticos» se han computado en una escala que va de 1 (nivel más alto de reconocimiento y protección) a 7 (nivel más bajo).

(54) Para una revisión de la literatura sobre este tema, véase ADAM y FILIPPAIOS (2007).

BIBLIOGRAFÍA

ACEMOGLU, D., y VERDIER, T. (1998), «Property rights, corruption and the allocation of talent: A general equilibrium approach», *The Economic Journal*, 108 (450): 1381-1403.

ADAM, A., y FILIPPAIOS, F. (2007), «Foreign direct investment and civil liberties: A new perspective», *European Journal of Political Economy*: 1038-1052.

AIZENMAN, J., y JINJARAK, Y. (2006), «Globalization and developing countries - A shrinking tax base?», *NBER Working Paper 11933*.

ATKINSON, A. B. (1977), «Optimal taxation and the direct versus indirect tax controversy», *The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Economique*, 10(4): 590-606.

ATKINSON, A. B., y STERN, N. H. (1980), «On the switch from direct to indirect taxation», *Journal of Public Economics*, 14: 195-224.

ATKINSON, A. B., y STIGLITZ, J. E. (1976), «The design of tax structure: Direct versus indirect taxation», *Journal of Public Economics*, 6: 55-75.

AUERBACH, A. J. (2006), «The future of capital income taxation», *Fiscal Studies*, 27(4): 399-420.

AUERBACH, A., y FEENBERG, D. (2000), «The significance of federal taxes as automatic stabilizers», *Journal of Economic Perspectives*, 14(3): 37-56.

BALESTRINO, A.; CIGNO, A., y PETTINI, A. (2003), «Doing wonders with an egg: direct and indirect taxation when households differ in market and non-market abilities», *Journal of Public Economic Theory*, 5(3): 479-498.

BARRO, R. J. (1990), «Government spending in a simple model of endogenous growth», *Journal of Political Economy*, 98(5): 103-126,

— (1991), «Economic growth in a cross section of countries», *The Quarterly Journal of Economics*, 106(2): 407-443.

— (1992), «Human capital and economic growth», *Proceedings, Federal Reserve Bank of Kansas City*: 199-230.

— (2000), «Inequality and growth in a panel of countries», *Journal of Economic Growth*, 5: 5-32.

BARRO, R. J., y LEE, J.-W. (2000), «International data on educational attainment: Updates and implications», manuscrito, Harvard University.

BARRO, R. J., y SALA-I-MARTIN, X. (1992), «Convergence», *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 100(2): 223-51.

— (1995), *Economic Growth*, Nueva York: McGraw-Hill.

BAUNSGAARD, T., y KEEN, M. (2005), «Tax revenue and (or?) trade liberalization», *IMF Working Paper 05/112*.

BECKER, G. S. (1964), *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, Nueva York, NBER y Columbia University Press.

BECK, N., y KATZ, J. N. (1995), «What to do (and not to do) with time-series cross-section data», *The American Political Science Review*, 89(3): 634-647.

BECK, T., DEMIRGÜÇ-KUNT, A., y LEVINE, R. (2000, revisado en noviembre de 2008), «A new database on financial development and structure», *World Bank Economic Review*, 14: 597-605.

— (2004), «Finance, inequality and poverty: Cross-country evidence», *World Bank Policy Research Working Paper 3338*.

BECK, T.; LUNDBERG, M. K., y MAJNONI, G. (2001), «Financial intermediary development and growth volatility: Do intermediaries dampen or magnify shocks?», *World Bank Policy Research Working Paper número 2707*.

BÉNASSY-QUÉRÉ, A.; FONTAGNÉ, L., y LAHRÈCHE-RÉVIL, A. (2005), «How does FDI react to corporate taxation?», *International Tax and Public Finance*, 12(5): 583-603.

BÉNASSY-QUÉRÉ, A.; GOBALRAJA, N., y TRANNOY, A. (2007), «Tax and public input competition», *Economic Policy*, 22(50): 385-430.

BIRD, R.M., y ZOLT, E.M. (2005), «Redistribution via taxation: The limited role of the personal income tax in developing countries», *UCLA Law Review*, 52(6): 1627-95

BOADWAY, R.; MARCHAND, M., y PESTIEAU, P. (1994), «Towards a theory of the direct-indirect tax mix», *Journal of Public Economics*, 55: 71-88.

BORGE, L.-E., y RATTSO, J. (2004), «Income distribution and tax structure: Empirical test of the Meltzer-Richard hypothesis», *European Economic Review*, 48: 805-826.

BROWN, C. E. (1955), «The static theory of automatic fiscal stabilization», *Journal of Political Economy*, 63: 427-440.

BUTTNER, T. (2002), «The impact of taxes and public spending on the location of FDI: Evidence from FDI-flows within Europe», *ZEW Discussion Paper 02-17*.

CALDERÓN, C., y CHONG, A. (2001), «Exernal sector and income inequality in interdependent economies using a dynamic panel data approach», *Economic Letters*, 71: 225-231.

CLAUSING, K. A. (2007), «Corporate tax revenues in OECD countries», *International Tax and Public Finance*, 14, abril: 115-133.

CREMER, H., y GAHVARI, F. (1995), «Uncertainty, optimal taxation and the direct versus indirect tax controversy», *The Economic Journal*, 105(432): 1165-1179.

CREMER, H.; PESTIEAU, P., y ROCHET, J.C. (2001), «Direct versus indirect taxation: The design of the tax structure revisited», *International Economic Review*, 42(3): 781-799.

DAHLBY, B. (2003), «Restructuring the Canadian tax system by changing the mix of direct and indirect taxes», en H. G. GRUBEL (ed.), *Tax Reform in Canada: Our Path to Greater Prosperity*, Vancouver, British Columbia, Canada, The Fraser Institute: 77-108.

DE MOOIJ, R., y EDERVEEN, S. (2003), «Taxation and foreign direct investment: A synthesis of empirical research», *International Tax and Public Finance*, 10: 673-693.

— (2005), «Explaining the variation in empirical estimates of tax elasticities of foreign direct investment», *Tinbergen Institute Discussion Paper 108/3*.

DE MOOIJ, R., y NICODÈME, G. (2008), «Corporate tax policy and incorporation in the EU», *CPB Discussion Paper n.º 97*.

DEVEREUX, M., y GRIFFITH, R. (1998), «Taxes and location of production: Evidence from a panel of US multinationals», *Journal of Public Economics*, 68: 335-367.

— (2002), «The impact of corporate taxation on the location of capital: a review», *Swedish Economic Policy Review*, 9: 11-33.

DEVEREUX, M.; GRIFFITH, R., y KLEMM, A. (2002), «Corporate income tax reforms and tax competition», *Economic Policy*, 17(35): 451-495.

DEVEREUX, M., y SØRENSEN, P. B. (2005), «The corporate income tax: international trends and options for fundamental reform», *EPRU-Analysis n.º 24*.

DIAMOND, P.A., y MIRRLEES J.A. (1971), «Optimal taxation and public production I: Production efficiency; II: Tax rules», *American Economic Review*, 61.

DOLLAR, D. (1992), «Outward-oriented developing economies really do grow more rapidly: Evidence from 95 LDCs, 1976-1985», *Economic Development and Cultural Change*, 40(3): 523-544.

DOLLAR, D., y KRAY, A. (2002), «Growth is good for the poor», *Journal of Economic Growth*, 7(3): 195-225.

— (2003), «Institutions, trade, and growth», *Journal of Monetary Economics*, 50(1): 133-162.

DUNCAN, D., y SABIRIANOVA PETER, K. (2008), «Tax progressivity and income inequality», *Andrew Young School of Policy Studies Research Paper Series 08-26*.

EASTERLY, W.; ISLAM, R., y STIGLITZ, J. E. (2000), *Shaken and Stirred: Explaining Growth Volatility*, The World Bank.

EDWARDS, S. (1998), «Openness, productivity and growth: What do we really know?», *Economic Journal*, 108(447): 383-398.

EMRAN, M. S., y STIGLITZ, J. E. (2005), «On selective indirect tax reform in developing countries», *Journal of Public Economics*, 89: 599-623.

EUROPEAN COMMISSION (2006), «Macroeconomic effects of a shift from direct to indirect taxation: A simulation for 15 EU Member States», nota presentada por los servicios de la Comisión Europea (DG TAXUD) en el *72nd meeting of the OECD Working Party n.º 2 on Tax Policy Analysis and Tax Statistics*, Paris, 14-16 de noviembre, http://www.oecd.org/dataoecd/43/56/39494151.pdf.

FÖLSTER, S., y HEREKSON, M. (2001), «Growth effects of government expenditure and taxation in rich countries» *European Economic Review*, 45: 1501-1520.

FRANKEL, J. A., y ROMER, D. (1999), «Does Trade Cause Growth?», *American Economic Review*, 89(3): 379-399.

GASTIL, R. D. (varios años), *Freedom in the World: Political Rights and Civil Liberties*, Nueva York, Freedom House.

GEYS, B., y REVELLI, F. (2009), «Decentralization, competition, and the local tax mix: Evidence from Flanders», Department of Economics, University of Torino, *Working Paper No. 2/2009*.

GREGORIO, J. D., y LEE, J. W. (2002), «Education and income inequality: New evidence from cross-country data», *Review of Income and Wealth*, 48(3): 395416.

GRIFFITHS, A. L., y NERENBERG, K. (2005), *Handbook of Federal Countries*, 2005. McGill-Queens University Press.

HARBERGER, A. (1964), «Taxation, resource allocation, and welfare», en J. DUE, (ed.), *The Role of Direct and Indirect Taxes in the Federal Revenue System*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

— (2006), «Taxation and income distribution: Myths and realities», en J. ALM, J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y M. RIDER (eds.), *The Challenges of Tax Reform in a Global Economy*, Nueva York, Springer.

— (2008), «Corporation tax incidence: Reflections on what is known, unknown and unknowable», en J. W. DIAMOND y G. R. ZODROW, *Fundamental Tax Reform: Issues, Choices, and Implications*, Cambridge, MIT Press.

HAUSMAN, J. A. (1978), «Specification tests in econometrics», *Econometrica*, vol. 46, n.º 6. noviembre: 1251-1271.

HICKS, J. R. (1939), *Value and Capital*, Oxford University Press.

HINES, J. R., y SUMMERS, L. H. (2009), «How globalization affects tax design», *NBER Working Paper n.º 14664*.

JOHANSSON, Å.; HEADY, C.; ARNOLD, J.; BRYS, B., y VARTIA, L. (2008), «Taxation and economic growth», *OECD Economics Department Working Papers 620*.

JONES, L.; MANUELLI, R., y ROSSI, P. (1993), «Optimal taxation in models of endogenous growth», *Journal of Political Economy*, 101(3): 485-519.

KAU, J. B., y RUBIN, P. H. (1981), The size of government», *Public Choice*: 261-274.

KEEN, M. (2008), «VAT, tariff, and withholding: Border taxes and informality in developing countries», *Journal of Public Economics*, 92: 1892-1906.

KENNY, L. W., y WINER, S. L. (2006), «Tax systems in the world: An empirical investigation into the importance of tax bases, administration costs, scale and political regime», *International Tax and Public Finance*, 13: 181-215.

KESSELMAN, J. R. (1993), «Evasion effects of changing the tax mix», *The Economic Record*, 69(205): 131-148.

KIM, S. J. (1998), «Growth effect of taxes in an endogenous growth model: to what extent do taxes affect economic growth?», *Journal of Economic Dynamics and Control*, 23: 125-158.

KING, R., y REBELO, S. (1990), «Public policy and economic growth: Developing neoclassical implications», *Journal of Political Economy*, 98(1): 126-151.

KNACK, S., y KEEFER, P. (1995), «Institution and economic performance: Cross country tests using alternative institutional measures», *Economics and Politics*, 7(3): 207-227.

KNELLER, R. M.; BLEANEY, F., y GEMMELL, N. (1999), «Fiscal policy and growth: Evidence from OECD countries», *Journal of Public Economics*, 74: 171-190.

KNIGHT, J., y SABOT, R. H. (1983), «Educational expansion and the Kuznets effect», *American Economic Review*, 73: 1132-1136.

KORNAI, J. (1992), *The Socialist System: The Political Economy of Socialism*, Princeton, NJ, Princeton University Press.

KREICKEMEIER, U., y RAIMONDOS-MØLLER, P. (2008), «Tariff-tax reforms and market access», *Journal of Development Economics*, 87: 85-91.

LANDAU, D. (1985), «Government expenditure and economic growth in the developed countries: 1952-76», *Public Choice*, 47: 459-477.

LA PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; SHLEIFER, A., y VISHNY, R. W. (1999), «The quality of government», *Journal of Law Economics & Organization*, 15(1): 222.

LANDES, D. (1998), *The Wealth and Poverty of Nations*, Nueva York, W. W. Norton.

LEE, Y., y GORDON, R. H. (2005), «Tax structure and economic growth», *Journal of Public Economics*, 89: 1027-1043.

LI, W., y SARTE, P.-D. (2004), «Progressive taxation and long-run growth», *American Economic Review*, 94(5): 1705-1716.

LUCAS, R. (1990), «Supply-side economics: an analytical review», *Oxford Economic Papers*, 42(2): 293-316.

MADSEN, J., y DAMANIA, D. (1996), «The macroeconomic effects of a switch from direct to indirect taxes: An empirical assessment», *Scottish Journal of Political Economy*, 43(5): 566-578.

MANKIW, N. G.; ROMER, D., y WEIL, D. N. (1992), «A contribution to the empirics of economic growth», *The Quarterly Journal of Economics*, 107(2): 407-437.

MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2007), «Budget policy and income distribution», *International Studies Program Working Paper Series 0707*, International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

— (2008), «The impact of budgets on the poor: Tax and expenditure benefit incidence analysis», en *Public Finance for Poverty Reduction*, Blanca MORENO-DODSON y Quentin WODON (eds.), World Bank.

MAURO, P. (1995), «Corruption and growth», *The Quarterly Journal of Economics*, 110(3): 681-712.

MELTZER, A. H., y RICHARD, S. F. (1981), «A rational theory of the size of government», *The Journal of Political Economy*, 89(5): 914-927.

MENDOZA, E. G.; MILESI-FERRETTI, G. M., y ASEA, P. (1997), «On the ineffectiveness of tax policy in altering long-run growth: Harber-

ger's superneutrality conjecture», *Journal of Public Economics*, 66: 99-126.

MESSERE, K. (1993), *Tax Policy in OECD Countries*, Amsterdam: IBFD Publications BV.

MINCER, J. (1974), *Schooling, Experience and Earnings*, Nueva York, Columbia University Press.

MINO, K., y NAKAMOTO, Y. (2008), «Progressive taxation, wealth distribution, and macroeconomic stability», *Discussion Papers in Economics and Business*, 08-22, Osaka University, Graduate School of Economics y Osaka School of International Public Policy.

MUELLER, D. C., y STRATMANN, T. (2003), «The economic effects of democratic participation», *Journal of Public Economics*, 87: 2129-2155.

MUNK, K. J. (2008), «Tax-tariff reform with costs of tax administration», *International Tax and Public Finance*, 15: 647-667.

MUSGRAVE, R. (1959), *The Theory of Public Finance*, Nueva York, McGraw-Hill.

MUSGRAVE, R. A., y MILLER, M. H. (1948), «Built-in flexibility», *American Economic Review*, 38(1): 122-128.

NAITO, H. (1999), «Re-examination of uniform commodity taxes under a non-linear income tax system and its implication for production efficiency», *Journal of Public Economics,* 71: 165-188.

— (2004), «Atkinson and Stiglitz theorem with endogenous human capital accumulation», Institute of Social and Economic Research Osaka University y Department of Economics University of California Irvine.

PADOVANO, F., y GALLI, E. (2001), «Tax rates and economic growth in the OECD countries (1950-1990)», *Economic Inquiry*, 39: 44-57.

— (2002), «Comparing the growth effects of marginal vs. average tax rates and progressivity», *European Journal of Political Economy*, 18: 529-554.

PEARSE, P. H. (1962), «Automatic stabilization the British taxes on income», *Review of Economic Studies*, 29(2): 124-139.

PEDEN, E.A., y BRADLEY, M.D. (1989), «Government size, productivity, and economic growth: The post-war experience», *Public Choice*, 61: 229-245.

PIOTROWSKA, J., y VANBORREN, W. (2008), «The corporate income tax rate-revenue paradox: Evidence in the EU», *European Commission Taxation Papers 12*.

POTERBA, J. M.; ROTEMBERG, J. J., y SUMMERS, L. H. (1986), «A tax-based test for nominal rigidities», *The American Economic Review*, 76(4): 659-675.

RAMSEY, F. (1927), «A contribution to the theory of taxation», *Economic Journal*: 47-61.

RAZIN, A., y SADKA, E. (2006), «Vying for foreign direct investment: A EU-type model of tax competition», *NBER Working Paper 11991*.

ROMERO-ÁVILA, D., y STRAUCH, R. (2008), «Public finance and long-term growth in Europe: Evidence from a panel data analysis», *European Journal of Political Economy*, 24(1): 172-191.

SAEZ, E. (2002), «The desirability of commodity taxation under non-linear income taxation and heterogeneous tastes», *Journal of Public Economics*, 83: 217-230.

SALA-I-MARTIN, X. (1997), «Transfers, social safety nets, and economic Growth», *IMF Staff Paper*, 44(1): 81-102.

SCHULTZ, T. W. (1960), «Capital formation by education», *The Journal of Political Economy*, 68(6): 571583.

SIMMONS, R. S. (2006), «Does recent empirical evidence support the existence of international corporate tax competition?», *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*, 15: 16-31.

SOLOW, R. M. (1956), «A contribution to the theory of economic growth», *Quarterly Journal of Economics*, 74(1): 65-94.

SØRENSEN, P. B. (2006), «Can capital income taxes survive? And should they?», *CESifo Economic Studies*, 53(2): 172-228.

SWAN, T. W. (1956), «Economics growth and capital accumulation», *Economic Record*, 32(3): 334-361.

VOLKERINK, B., y DE HAAN, J. (1999), «Political and institutional determinants of the tax mix: An empirical investigation for OECD countries», *SOM Research Report, 99E05*, University of Groningen, Groningen.

WATRIN, C., y ULLMANN, R. (2008), «Comparing direct and indirect taxation: The influence of framing on tax compliance», *The European Journal of Comparative Economics*, 5(1): 33-56.

WELLER, C. E. (2007), «The benefits of progressive taxation in economic development», *Review of Radical Political Economics*, 39(3): 368-376.

WILDMALM, F. (2001), «Tax structure and growth: Are some taxes better than others?», *Public Choice*, 107: 199-219.

ANEXO

TABLA A.1

DESCRIPCIÓN VARIABLES Y FUENTES

Variable	*Descripción*	*Fuente*
Agricultura	Cuota de agricultura en el PIB	World Development Indicators (WDI)
Tipo impositivo efectivo medio	Tipo impositivo efectivo medio = impuestos sobre rentas obtenidas en el extranjero /(impuestos sobre rentas obtenidas en el extranjero + rentas netas) de todas las filiales de empresas de EE.UU. que operan en el extranjero en cada país	Bureau of Economic Analysis (BEA)
Índice de burocracia	Índice de calidad de la burocracia, de 0 a 6, denotando el 6 la calidad más alta	*International Country Risk Guide (ICRG) 2009*
Tipo impuesto sociedades	Tipo marginal máximo del impuesto sobre sociedades en el año inicial del período correspondiente	Office of Tax Policy Research (OTPR)
Índice de corrupción	Índice de corrupción, de 0 a 6, denotando el 6 el valor de menor corrupción	*International Country Risk Guide (ICRG) 2008*
Petróleo crudo	Producción de petróleo crudo per cápita en miles de toneladas métricas	UN Energy Statistics Database
Índice de democracia	(14-derechos políticos-libertades civiles)/12	Freedom House: cálculos de los autores
Derechos políticos	Escala de 1 (más libertad) a 7 (menos libertad)	Freedom House
Libertades civiles	Escala de 1 (más libertad) a 7 (menos libertad)	Freedom House
Ratio de dependencia	Ratio de dependencia por edades (dependientes de la población en edad laboral)	*World Development Indicators (WDI)*
Nivel educativo	Promedio de años de escolarización en la población adulta de 25 años en adelante	Barro y Lee (2000)
Descentralización del gasto	Gasto estatal y local / gasto total (central, estatal, local)	IMF GFS: cálculos de los autores
IED de EE UU / PIB (neto)	Flujos de inversión extranjera directa de empresas de EE.UU. divididos por el PIB	Bureau of Economic Analysis (BEA)
Total IED / PIB (neto)	Flujos de inversión directa totales divididos por el PIB	UNCTAD
Federal	= 1 si el país tiene estructura federal oficial	*Handbook of Federal Countries, 2005*
PIB per cápita (precios actuales)	PIB per cápita en precios locales actuales	*World Development Indicators (WDI)*
PIB per cápita (real)	PIB per cápita en 2000 (dólares EE.UU.)	*World Development Indicators (WDI)*
Índice de crecimiento del PIB per cápita	Índice de crecimiento del PIB per cápita real	*World Development Indicators (WDI)*
Gini	Coeficiente de Gini	Base de datos UNU-WIDER World Income Inequality, Mayo 2008
Globalización	Índice de globalización KOF	ETH Zürich KOF Konjunkturforschungsstelle
Inflación, precios de consumo	Inflación, precios de consumo (porcentaje anual)	*World Development Indicators (WDI)*
Costes laborales	Salarios de empleados que trabajan en filiales extranjeras de empresas de EE UU (000 $US/ año)	Bureau of Economic Analysis (BEA)
Participación mano de obra	Tasa de participación de mano de obra, total (cuota de la población total edades 15-64)	*World Development Indicators (WDI)*
Participación mano de obra femenina	Tasa de participación de mano de obra femenina (cuota de la población femenina edades 15-64)	*World Development Indicators (WDI)*
Latitud	Valor absoluto de la latitud del país, escala de 0 a 1	La Porta *et al.* (1999)
Origen legal	Origen legal del derecho de sociedades o Código de Comercio de cada país: código comercial inglés, francés o alemán.	La Porta *et al.* (1999)
Tasa de crecimiento M1	Crecimiento anual de la suma del efectivo en circulación y depósitos a la vista que no sean los del gobierno central.	*World Development Indicators (WDI)*
Población	Tamaño de la población	*World Development Indicators (WDI)*
Tasa de crecimiento población	Tasa de crecimiento población	*World Development Indicators (WDI)*
Crédito privado	Crédito privado de los bancos comerciales y otras instituciones financieras / PIB	Beck, Demirgüç-Kunt y Levine (2000, 2008)
Escolarización en educación primaria	Tasa de escolarización primaria, en porcentaje (bruta)	UNESCo Institute of Statistics
Escolarización en educación secundaria	Tasa de escolarización secundaria, en porcentaje (bruta)	UNESCo Institute of Statistics
Socialistas	Países que tienen un sistema económico socialista o un sistema económico socialista mixto y una política socialista o comunista	Gastil (varios años), Kornai (1992)
Ratio impositiva 1	Proporción impositiva directa (impuesto sobre la renta, impuesto sobre nóminas, cotizaciones a la seguridad social, impuestos sobre la propiedad) - indirecta (impuestos sobre bienes y servicios, impuestos sobre comercio interior, otros impuestos)	IMF GFS: cálculos de los autores

TABLA A.1 (continuación)

DESCRIPCIÓN VARIABLES Y FUENTES

Variable	*Descripción*	*Fuente*
Ratio impositiva 2	Proporción impositiva directa (impuestos sobre la renta, impuesto sobre rendimientos salariales, cotizaciones a la seguridad social) - indirecta (impuestos sobre bienes y servicios, impuestos sobre comercio interior, otros impuestos, impuestos sobre la propiedad)	IMF GFS: cálculos de los autores
Líneas telefónicas terrestres	Líneas telefónicas terrestres (por 1.000 personas)	*World Development Indicators (WDI)*
Total de impuestos / PIB	Cuantía total de ingresos (tributarios y no tributarios) divididos por el PIB a precios corrientes	IMF GFS, WDI: cálculos de los autores
Apertura comercial	(Importaciones + Exportaciones) / PIB	*World Development Indicators (WDI)*
Urbanización	Población urbana (proporción sobre el total)	*World Development Indicators (WDI)*

TABLA A.2

ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS DE LAS VARIABLES

Variable	*Obs*	*Media*	*Desviación estandar*	*Min.*	*Max.*
Agricultura / PIB	3.205	0,17	0,15	0,00	0,94
Tipo impositivo efectivo medio	1.152	0,33	0,20	-0,28	0,98
Índice de burocracia	1.114	2,84	1,08	0,00	4,00
Tipo impuesto sobre sociedades (porcentaje)	453	35,14	11,79	0,00	60,00
Tipo impuesto sobre sociedades IV	454	35,36	3,87	25,62	43,54
Índice de corrupción	1.912	3,37	1,45	0,00	6,00
Petróleo crudo per cápita (miles de Tm)	1.798	2,61	10,38	0,00	196,24
Índice de democracia	3.394	0,60	0,33	0,00	1,00
Derechos políticos	3.396	3,35	2,16	1,00	7,00
Libertades civiles	3.394	3,14	1,86	1,00	7,00
Ratio de dependencia	3.831	0,68	0,19	0,31	1,17
UE15	3.944	0,13	0,34	0,00	1,00
Descentralización del gasto	1.487	25,22	17,31	0,56	87,00
Federal	3.944	0,16	0,36	0,00	1,00
PIB (real) per cápita (dólares)	3.501	6.995,34	8.770,67	56,45	51.673,98
Tasa de crecimiento PIB (real) per cápita (porcentaje)	3.295	1,86	3,70	-9,54	9,26
Coeficiente Gini (porcentaje)	1.302	35,85	10,22	16,60	73,90
Gini renta neta	1.302	0,52	0,50	0,00	1,00
Gini renta bruta	1.302	0,31	0,46	0,00	1,00
Gini consumo	1.302	0,17	0,38	0,00	1,00
Globalización	3.429	0,52	0,18	0,09	0,93
Inflación, precios de consumo (porcentaje)	3.192	10,65	13,45	-21,68	99,88
Costes Laborales (miles de dólares EE.UU.)	1.154	25,80	17,80	2,59	89,96
Participación mano de obra	2.938	0,69	0,09	0,46	0,93
Latitud	3.944	0,32	0,20	0,01	0,72
Origen legal inglés	3.944	0,29	0,46	0,00	1,00
Origen legal francés	3.944	0,46	0,50	0,00	1,00
Origen legal alemán	3.944	0,04	0,20	0,00	1,00
Índice de crecimiento de M1	2.964	0,29	1,75	-0,42	67,25
IED netas de EE UU / PIB	1.114	0,11	0,29	-0,01	2,92
IED netas / PIB	1.166	0,04	0,22	-0,16	4,97
Apertura	2.974	0,77	0,54	0,07	4,32
Población	3.933	26.900.000	84.500.000	40.130	1.100.000.000
Tasa crecimiento población	3.830	0,01	0,01	-0,04	0,04
Crédito privado / PIB	3.040	0,45	0,38	0,01	3,45
Escolarización primaria	1.107	85,55	18,12	9,48	104,57
Escolarización secundaria	639	84,92	24,86	19,00	161,66
Socialistas	3.944	0,12	0,32	0,00	1,00
Ratio impositiva 1	3.944	3,32	1,97	0,02	4,87

TABLA A.2 (continuación)

TABLA A.2. ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS DE LAS VARIABLES

Variable	*Obs*	*Media*	*Desviación estandar*	*Min.*	*Max.*
Ratio impositiva 1 (Poterba *et al.* 1986)	1.773	0,02	0,10	-0,25	0,44
Ratio impositiva 1 IV	3.944	1,52	0,45	0,22	5,17
Ratio impositiva 2	3.944	3,21	2,03	0,00	4,50
Ratio impositiva 2 (Poterba *et al.* 1986)	1.773	-0,03	0,06	-0,26	0,39
Ratio impositiva 2 IV	3.944	1,28	0,37	0,20	3,10
Líneas telefónicas terrestres (por mil personas)	1.166	2,81	2,15	0,02	7,97
Total ingresos / PIB	1.715	0,28	0,13	0,03	0,64
Urbanización	3.944	0,54	0,24	0,03	1,00

RECUADRO A.1

NÚMERO DE PAÍSES POR AÑO PARA LOS QUE EXISTEN DATOS FINANCIEROS DEL GOBIERNO EN LA MUESTRA: CUESTIONES EN RELACIÓN CON LOS DATOS DE LAS ESTADÍSTICAS FINANCIERAS DEL SECTOR PÚBLICO (GFS) DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI)

Los datos sobre impuestos han sido descargados de la base de datos GFS (*Government Finance Statistics*) del Fondo Monetario Internacional, que proporciona información con definiciones consistentes por países y años. Sin embargo, un cambio en la metodología desde GFS1986 a GFS2001 en 2001, cuando se reclasificaron los datos de 1990 en adelante de la antigua a la nueva metodología, hizo que los datos históricos (1972-1989) no fueran comparables con los nuevos datos (1990 en adelante). Otra cuestión es que la cobertura de regiones particulares y años concretos puede estar limitada. Dado que la recogida de datos se realiza a través de un cuestionario cumplimentado cada año por los ministros de los países miembros, la disponibilidad de datos en la Base de Datos GFS depende fundamentalmente del grado de interés del responsable en rellenarlo. La tabla A.3 documenta la disponibilidad de datos para cada año en la muestra.

Las clasificaciones de ingresos son sustancialmente diferentes en los dos manuales. Los ingresos en el Manual de 1986 (*GFS Manual*) están clasificados como tributarios, no tributarios e ingresos de capital. Las transferencias forman una categoría separada, como no ingresos. En el manual (*GFS Manual*) revisado, los ingresos se subdividen en impuestos, cotizaciones a la seguridad social, transferencias y otros ingresos. Con más detalle:

— Los impuestos no incluyen las cotizaciones a la seguridad social en el Manual *GFS* revisado, pero sí las incluyen en el de 1986.
— Las cotizaciones a los seguros sociales en el *Manual* revisado incluyen cotizaciones a la seguridad social, que se clasifican como impuestos en el Manual de 1986, y contribuciones a regímenes de aseguramiento social en beneficio de los empleados del Gobierno, que se clasifican como ingresos no tributarios en el *Manual* de 1986.

Fuente: Manual de las GFS (2001: 158).

TABLA A.3

NÚMERO DE PAÍSES EN LA MUESTRA

Año	*Muestra completa*	*Países desarrollados*	*Países en vías de desarrollo*	*Países en transición*	*Año*	*Muestra completa*	*Países desarrollados*	*Países en vías de desarrollo*	*Países en transición*
1972	52	21	31	0	1989	77	26	51	0
1973	67	25	42	0	1990	4	0	4	0
1974	69	26	43	0	1991	4	0	4	0
1975	74	26	48	0	1992	4	0	4	0
1976	78	26	52	0	1993	4	0	4	0
1977	76	26	50	0	1994	5	0	4	0
1978	77	26	51	0	1995	16	9	6	0
1979	77	25	52	0	1996	17	9	7	0
1980	81	27	54	0	1997	18	10	7	0
1981	78	27	51	0	1998	26	17	8	0
1982	76	27	49	0	1999	32	20	11	0
1983	78	27	51	0	2000	41	26	12	3
1984	80	27	53	0	2001	47	28	15	4
1985	83	27	56	0	2002	59	29	24	6
1986	83	27	56	0	2003	65	28	28	9
1987	77	27	50	0	2004	62	27	26	9
1988	80	27	53	0	2005	50	21	21	8

Fuente: Government Finance Statistics Manual 2001 (GFSM 2001), IMF Statistics Department, 2001.

TABLA A.4

DETERMINANTES DE LA COMBINACIÓN DE IMPUESTOS: 1972-2005, EFECTOS FIJOS, DATOS ANUALES
VARIABLE DEPENDIENTE: RATIO IMPOSITIVA (b)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Completa	*Desarrollados*	*En desarrollo*	*Completa*	*Desarrollados*	*En desarrollo*
Factores de demanda						
Efectos de escala						
Ingresos / PIB	0,3410***	0,3802***	0,1240**	0,2803***	0,4120***	0,0162
	(0,0427)	(0,0365)	(0,0570)	(0,0368)	(0,0422)	(0,0411)
Log(población)	-0,0379	-0,9733	3,5780***	-0,1186	-0,1269	1,6323*
	(0,7455)	(1,3251)	(1,3630)	(0,6610)	(0,8749)	(0,8352)
Federal	0,3055	0,1462	-0,9824***	-0,0423	0,2423***	0,3030***
	(0,8275)	(0,1016)	(0,3706)	(0,1772)	(0,0889)	(0,0778)
Descentralización	0,0002	-0,0009*	0,0010**	-0,0000	-0,0007**	0,0003
	(0,0003)	(0,0005)	(0,0005)	(0,0002)	(0,0003)	(0,0003)
Preferencias políticas						
Democracia	0,0200	-0,0302	0,0558***	-0,0048	-0,0239	0,0082
	(0,0162)	(0,0410)	(0,0171)	(0,0113)	(0,0293)	(0,0085)
Socialismo	-0,0057	0,0000	0,0100	-0,0034	0,0000	0,0148
	(0,0214)	(0,0000)	(0,0280)	(0,0203)	(0,0000)	(0,0253)
Log(PIB pc)	0,0338	-0,3018	0,0758	-0,0666	-0,0824	0,0706
	(0,1281)	(0,3292)	(0,1431)	(0,1098)	(0,1681)	(0,1057)
Factores de oferta						
Efectos base imponible						
Petróleo crudo	-0,0014	-0,0014**	0,0022			
	(0,0009)	(0,0006)	(0,0050)			
Participación trabajo	0,0010	0,0001	-0,0002	0,0014**	0,0011	0,0012*
	(0,0007)	(0,0011)	(0,0008)	(0,0006)	(0,0009)	(0,0006)
Apertura	0,0380***	-0,0407**	0,0397***	0,0187**	-0,0261***	0,0275***
	(0,0099)	(0,0207)	(0,0101)	(0,0081)	(0,0094)	(0,0086)
Agricultura	0,1667	-0,7812***	-0,0319	0,0272	-0,1493	-0,0499
	(0,1066)	(0,2980)	(0,1102)	(0,0670)	(0,1382)	(0,0561)
Globalización	-0,145***	0,0384	-0,1850***	-0,0730**	0,0941	-0,1726***
	(0,0487)	(0,1019)	(0,0575)	(0,0349)	(0,0574)	(0,0393)
Costes de administración						
Urbanización	-0,515***	-0,3224	-0,4416***	-0,434***	-0,5364***	-0,3398***
	(0,1262)	(0,2161)	(0,1174)	(0,1057)	(0,1284)	(0,0950)
Constante	0,0000	1,4358	-2,7267**	0,4681	0,3053	-1,9395*
	(0,0000)	(1,5138)	(1,1227)	(0,8042)	(0,9675)	(0,9989)
Observaciones	437	227	210	635	328	307
Número de id.	41	17	24	63	24	39
R-cuadrado	0,91	0,94	0,87	0,91	0,93	0,90

Nota: a) Errores estándar corregidos de panel, entre paréntesis.
* significativo al 10 por 100; ** significativo al 5 por 100; *** significativo al 1 por 100.
(b) La variable dependiente se calculó a partir de $(\tau - \theta)/(1 + \theta)$ donde τ es el tipo impositivo directo y θ el tipo indirecto, y estos tipos se contabilizaron, respectivamente, como impuestos directos e indirectos totales divididos por el PIB nominal, como en Poterba *et al.* (1986).

COMENTARIO

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 articulo 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 empírica, 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.

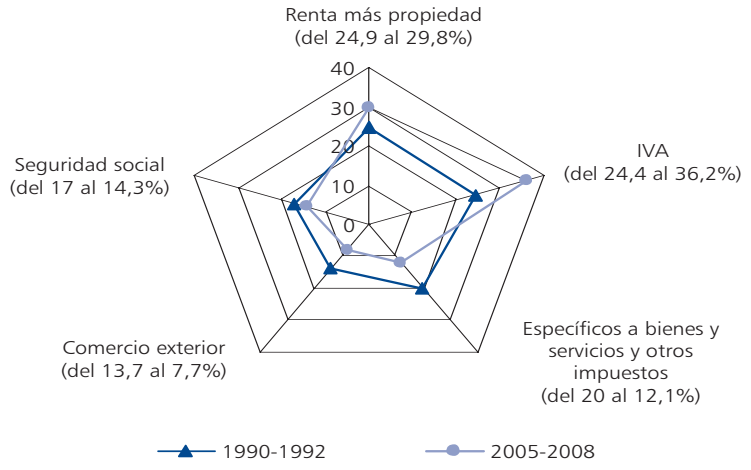
Además, las contribuciones sociales, aunque se suelen contemplar como tributos directos, resultan con frecuencia regresivas, en la medida en que generalmente se aplican a partir de un tipo impositivo fijo, con un límite máximo de base imponible y, como es obvio, sólo gravan las rentas procedentes del 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.

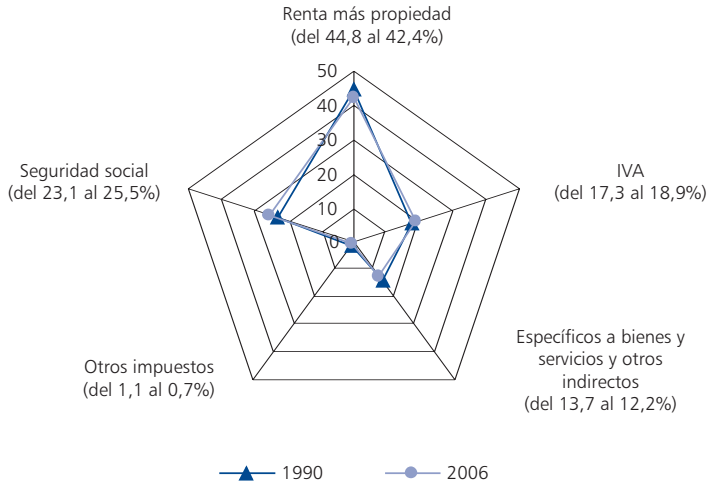
Tal vez esos factores diferenciales puedan estar afectando a los ejercicios de contrastación que se llevan a cabo sobre la evolución de la relación de impuestos directos e indirectos y sobre los factores que la condicionan. Adicionalmente, los efectos económicos que la estructura fiscal mencionada puede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

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



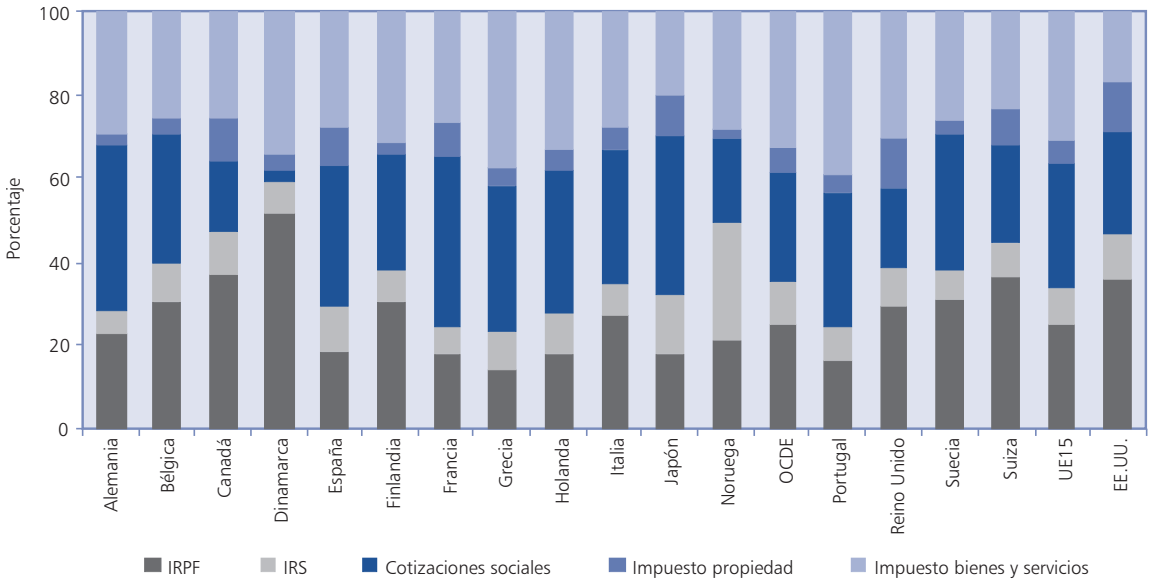
Fuente: Jiménez, P. y J. Ruiz-Huerta (2009), sobre datos de OCDE.

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 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, centrando 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 alguna 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.

IMPOSICIÓN SOBRE LA RENTA PERSONAL: ¿RENTA, CONSUMO O DUAL?

Robin BOADWAY

Queen's University, Canadá y CESifo

Resumen

Los impuestos sobre la renta personal y sobre el consumo son dos conocidos pilares de los sistemas tributarios de los países desarrollados. Técnicamente, se trata de impuestos con características muy dispares en cuanto eficacia recaudatoria y capacidad distributiva. En este trabajo, se pasa revista a estas cuestiones utilizando como línea argumental la discusión sobre la elección de la base imponible en el impuesto sobre la renta, el impacto que la estructura de tipos y las diferentes desgravaciones, tanto en base como en cuota, tienen sobre la progresividad, y sobre el alcance de las diferentes estructuras del impuesto (cedulares y no cedulares).

Palabras clave: imposición sobre la renta, imposición sobre el consumo, base imponible, estructura de tipos, desgravaciones, progresividad.

Abstract

Taxes on personal income and on consumption are two well-known pillars of the taxation systems of the developed countries. Technically, it is a case of taxes with highly differing features with regard to collection efficacy and distributive capacity. In this study, we review these questions using as a line of argument the discussion on the choice of the income tax assessment base, the impact that the rate structure and the different reductions, both in the base and the tax payable, have on progressiveness and on the scope of the different structures of the tax (schedule and non-schedule).

Key words: income tax, consumption tax, assessment base, rate structure, reductions, progressiveness.

JEL classification: H24, H25.

I. INTRODUCCIÓN (*)

EL impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) constituye, junto con el impuesto sobre el valor añadido (IVA), la fuente fundamental de ingresos tributarios en los países industrializados. No obstante, mientras el IVA es un eficiente instrumento recaudador, el impuesto sobre la renta es el principal instrumento utilizado para lograr objetivos más amplios del sistema fiscal, como la equidad distributiva, la igualdad de oportunidades, la cobertura social y las políticas sociales. Como era de esperar, dados estos objetivos tan diversos y muy relacionados con valores subjetivos, el sistema puede ser complejo y controvertido.

Esto puede apreciarse en los muchos aspectos del diseño del impuesto sobre la renta que deben abordar y evaluar los políticos y especialistas en la materia. Algunos de los más importantes son los siguientes:

1. *Elección de la base*. La base imponible de las personas físicas podría incluir una definición amplia de renta, podría limitarse al consumo o podría incluir elementos de ambos. La elección puede verse influida en parte por los principios económicos, como eficiencia, equidad y movilidad de las bases, o puede verse influida por razones administrativas, como cuantificación, costes administrativos y de cumplimiento y posibilidad de fraude fiscal.

2. *Objetivos sociales y de otro tipo*. El impuesto sobre la renta personal puede utilizarse para alcanzar objetivos tales como la igualdad de oportunidades entre menores y entre aquellos con aptitudes para cursar estudios superiores, la participación en el mercado de trabajo y la seguridad económica.

3. *Incentivos al comportamiento*. Algunos elementos del impuesto sobre la renta personal pueden influir de determinada manera sobre la conducta de los contribuyentes quizá como consecuencia de la existencia de fallos del mercado. Por ejemplo, puede haber incentivos fiscales para ahorrar para la jubilación, adquirir una vivienda y/o cursar estudios superiores. También puede haber incentivos para las iniciativas empresariales y la actividad innovadora. Otros ejemplos incluyen incentivos para las donaciones a entidades benéficas o partidos políticos, o incentivos para la protección del medio ambiente.

4. *Relación con el impuesto sobre sociedades*. Uno de los objetivos del impuesto sobre sociedades (IS) es actuar como mecanismo de retención o control del impuesto sobre las personas físicas. Los propietarios de acciones pueden proteger sus ingresos reteniéndolos y reinvirtiéndolos en lugar de distribuir dividendos. Puesto que ello da lugar a ganancias de capital que sólo se gravan cuando se realizan, la tributación de la renta generada a través de sociedades puede aplazarse discrecionalmente. El

impuesto sobre sociedades evita este aplazamiento al gravar la renta en origen. En este sentido, el IS puede ser considerado como una retención en origen, retención que debería considerarse mediante una deducción en la cuota del IRPF cuando los ingresos proceden de sociedades. Los sistemas fiscales normalmente lo hacen mediante mecanismos de integración entre los impuestos sobre la renta y sobre sociedades, como por ejemplo los créditos fiscales por dividendos. La elección de los mecanismos de integración es una tarea difícil, especialmente en un mundo con movilidad internacional del capital.

5. *Escala impositiva*. Los tipos impositivos pueden elegirse en principio con independencia de la base gravada. Una cuestión clave es el grado de progresividad. En un extremo, el tipo impositivo puede ser constante, siendo introducida la progresividad mediante un sistema de deducciones o mínimo exento (el llamado impuesto lineal o impuesto progresivo lineal). De manera alternativa, el tipo impositivo marginal puede variar con la base, normalmente, aunque no necesariamente, de una manera creciente. Incluso el tipo marginal puede ser negativo en el nivel inferior, como sucede en algunos países de la OCDE. Asimismo, la escala impositiva puede ser cedular en el sentido de que tipos impositivos diferentes se aplican a componentes distintos de la base. Una innovación relativamente reciente en la línea del impuesto cedular es el sistema de impuesto dual introducido inicialmente en algunos países nórdicos. En él se aplica una estructura de tipos diferente a las rentas del capital y a las rentas del trabajo. Por último, la escala impositiva puede diferir también según la situación familiar de las personas. Así, puede haber tarifas impositivas distintas para familias y para individuos, o bien puede que las cuotas a pagar por las personas físicas simplemente estén condicionadas por sus circunstancias familiares.

6. *Relación con los impuestos sobre el patrimonio o la transmisión de patrimonio.* La política en el impuesto sobre la renta personal puede estar influida según se grave o no el patrimonio o la transmisión de patrimonio. Por ejemplo, la manera en que se traten las ganancias de capital acumuladas hasta el momento del fallecimiento puede depender de si las herencias o donaciones están gravadas. Igualmente, el tratamiento preferencial de las rentas del capital depende de la tributación del patrimonio o de las transmisiones de patrimonio. Por lo tanto, los sistemas de impuesto dual sobre la renta que gravan las rentas del capital a tipos proporcionales bajos, como en los países nórdicos, pueden ser más atractivos si se gravan las transmisiones de patrimonio.

7. *Relación entre sistemas fiscales nacionales y subnacionales.* Tanto en los países federales como en los centralizados, los impuestos sobre la renta personal pueden utilizarse por más de un nivel de gobierno. En estos casos, la armonización de las bases imponibles gravadas por los distintos gobiernos permite reducir los costes administrativos y de cumplimiento, así como coordinar el porcentaje de impuestos que va a cada nivel de gobierno y abordar los posibles efectos sobre la eficiencia y la equidad derivados de la descentralización impositiva.

8. *Transferencias a través del sistema impositivo.* Una importante innovación en la imposición sobre la renta personal ha sido la utilización de créditos fiscales reembolsables, esto es, deducciones de la cuota aplicables a pesar de que la cuota íntegra de los contribuyentes sea pequeña o nula y, por tanto, inferior al valor de las deducciones. Ello ha añadido un elemento de progresividad al sistema fiscal, al incorporar a aquellos individuos con rentas bajas o sin rentas al sistema de transferencias del impuesto sobre la renta personal, complementando de este modo sistemas específicos de transferencias como, por ejemplo, por asistencia social, desempleo y pensiones. Los créditos fiscales reembolsables son también un vehículo para abordar algunos de los objetivos mencionados anteriormente, como la ayuda por hijos o para trabajadores de renta baja cuya participación en el mercado de trabajo es marginal. Por último, los créditos fiscales reembolsables han sido utilizados como instrumentos para compensar los efectos equitativos negativos sobre las personas con bajos ingresos derivados de impuestos sobre el valor añadido de base amplia que gravan todo el consumo.

En el curso de nuestro estudio de la imposición personal, tratamos necesariamente todas las cuestiones anteriores. No obstante, conviene previamente recalcar que el IRPF es uno de los tres impuestos principales de base amplia, junto con el IVA y los impuestos sobre las nóminas o cotizaciones sociales (1), cuyas bases se superponen de manera considerable. Las bases de estos dos últimos impuestos son más o menos similares en términos de valor actual. Se diferencian únicamente en la medida en que las herencias netas de una persona (el valor actual de las herencias menos las donaciones) y otras transferencias netas son positivas (2). Ambos impuestos distorsionan la elección trabajo-ocio (incluyendo la decisión de participación), al menos en la medida en que las cotizaciones sociales o impuestos sobre las nóminas no se utilicen para financiar actuarialmente programas de transferencias. Así, si las cotizaciones sociales actúan de manera equivalente a fondos

de pensiones íntegramente contributivos, no es probable que supongan una distorsión para la elección trabajo-ocio. Sin embargo, en la práctica no suele ser así, porque las cotizaciones a la seguridad social no están afectadas a cuentas individuales. Puesto que para la mayoría de contribuyentes las rentas del trabajo constituyen el grueso de los ingresos gravados, hay una superposición considerable entre las tres bases. La principal diferencia es que los impuestos sobre la renta personal pueden incluir en la base rentas del capital (para las cuales, la superposición se daría con los impuestos sobre el patrimonio o sobre la propiedad inmobiliaria). La superposición de bases provoca que el tipo impositivo global al que se enfrentan las personas físicas incluya los tres tipos impositivos.

Sin embargo, existen algunas cuestiones en juego a la hora de elegir la composición impositiva, o *tax mix*, entre estos tres impuestos. En primer lugar, la equidad redistributiva está influenciada por el peso del IRPF en la estructura fiscal, ya que este impuesto ofrece mayor campo para la progresividad. Aunque el IVA puede alcanzar cierta progresividad a través de exenciones de algunos productos, las cotizaciones sociales son a menudo algo regresivas, ya que tienen un límite máximo sobre los pagos de impuestos. Segundo, dada la composición impositiva, el sistema fiscal es efectivamente cedular en la medida en que las rentas del capital sólo forman parte de la base imponible del IRPF. Por lo tanto, las rentas del capital se gravan implícitamente a un tipo más bajo que las rentas del trabajo. Además, aunque los impuestos sobre las nóminas y el IVA distorsionan la elección trabajo-ocio, también pueden tener diferentes efectos sobre el comportamiento del ahorro. Los principios del ahorro a lo largo del ciclo vital sugerirían que el ahorro es menor con los impuestos sobre las nóminas que bajo el IVA, ya que las cuotas tributarias tienden a aparecer antes en el ciclo vital del primero. Además, en la medida en que la renta disponible afecta al ahorro (debido, por ejemplo, a restricciones de liquidez), los impuestos sobre las nóminas implicarán menos ahorro. Por último, una combinación de impuestos puede mitigar el fraude fiscal al reducirse el tipo impositivo de cada base y distribuir la recaudación entre los impuestos. Así, para quienes es fácil defraudar en el IVA puede no ser tan sencillo defraudar en el impuesto sobre las nóminas, y viceversa. Reduciendo el tipo impositivo en todas las bases, el incentivo para evadir a partir de una base puede ser menor.

A continuación, empezamos con un resumen de las cuestiones relacionadas con la elección de la base para la imposición personal directa. Después, en el apartado III, consideramos la estructura de los tipos impositivos y el alcance de la progresividad. En el apartado IV examinamos una serie de cuestiones especiales importantes para el diseño del impuesto sobre la renta personal, y en el V consideramos todo lo que ello implica para la elección de un sistema tributario sobre las personas físicas. Nuestro análisis se centra básicamente en ideas, en lugar de en hechos.

II. LA ELECCIÓN DE LA BASE PARA LA IMPOSICIÓN PERSONAL

La elección de una base para los impuestos directos sobre las personas físicas es la más fundamental para el diseño fiscal, y ha recibido una considerable atención en las últimas décadas. Tradicionalmente, la elección se ha centrado entre dos alternativas ideales: la renta extensiva y el consumo. La renta extensiva, asociada a Schanz (1896), Haig (1921) y Simons (1938), es la suma del consumo más las ganancias netas de capital en un determinado periodo. Su atractivo reside en ser una medida de la capacidad de pago de los individuos. El consumo, defendido originariamente por Kaldor (1955) y posteriormente por los anteproyectos del Tesoro de EE.UU. (1977) y el Informe Meade (1978), se considera que es un mejor índice del bienestar de las personas que la renta extensiva (3). De hecho, ninguna base es perfecta desde esta última perspectiva, ni puede ser fácilmente llevada a la práctica, especialmente la renta extensiva.

La base ideal de consumo incluiría la totalidad de los servicios consumidos durante el periodo impositivo. Aunque no es viable medir directamente los servicios consumidos, existen métodos indirectos razonablemente buenos capaces de estimar un valor equivalente a una parte sustancial de ellos. Por lo tanto, los gastos consumidos durante el periodo impositivo se pueden obtener, en principio, deduciendo el ahorro de la renta. Si un contribuyente ahorra una cantidad S_t de los ingresos de un año, esta cantidad es deducible a efectos fiscales. Si en un determinado año se mantiene en el patrimonio un activo y los rendimientos se reinvierten, las rentas del capital constituyen tanto una fuente de ingresos como de ahorro, de modo que pueden ser ignoradas a efectos fiscales. Cuando se vende un activo y el principal más el interés acumulado se utilizan para el consumo, ambos se añaden a la base imponible. Este método de deducir el ahorro de la base y añadir principal e intereses cuando los activos se consumen se denomina sistema del ahorro registrado.

No todos los tipos de consumo pueden reflejarse mediante el sistema del ahorro registrado. En primer lugar, algunos activos proporcionan rentas imputadas o ficticias que son difíciles de medir. La vivienda y otros bienes de consumo duradero son ejemplos de ello. Para estos activos, el llamado sistema de prepago tiene un efecto equivalente en términos de valor actual. El prepago de impuestos implica no permitir la deducción del ahorro por adquisición de un activo, pero tampoco se incluye ningún consumo derivado de la renta imputada ni de la venta futura del activo. En otras palabras, la adquisición de este tipo de activo no tendría consecuencias fiscales. En el caso de bienes de consumo duradero, este tratamiento proporciona una medida de los gastos de consumo que, en términos de valor actual, es equivalente a los servicios consumidos. La combinación del sistema del ahorro registrado y del prepago de impuestos permite incluir en la base imponible la mayoría de las formas de consumo. Además, se permite que el contribuyente tenga incluso cierta discreción sobre la distribución del ahorro en las dos categorías, aunque teniendo en cuenta que algunos activos encajan de manera natural en una categoría y no en la otra (por ejemplo, los bienes de consumo duradero en el sistema de prepago y las empresas privadas y la acumulación de capital humano mediante el sistema del ahorro registrado).

Al mismo tiempo, algunos tipos de consumo son difíciles de gravar en la base imponible, especialmente aquellos que no pasan por el mercado. Entre otros ejemplos, el ocio y la producción doméstica. Otro podría ser el consumo financiado a través de herencias, salvo que éstas se consideren como elementos de la renta.

Estos mismos problemas afectan a la renta sintética, puesto que también incluye el consumo como un elemento de la base imponible. Sin embargo, la renta extensiva se encuentra con la dificultad adicional de incluir en la base las rentas del capital. Para entender esto, conviene redefinir la renta extensiva de la siguiente manera, utilizando la restricción presupuestaria de un individuo para un periodo:

$$C_t + \Delta A_t = E_t + rA_t$$

donde C_t es el consumo comprado en el mercado, A_t es valor de los activos, E_t son los ingresos y r es el tipo de interés. El lado izquierdo representa la renta extensiva que resulta difícil de medir, de modo que la base del impuesto sobre la renta se define tomando la parte derecha de la expresión, que implica medir las rentas del capital. Hay muchas dificultades a la hora de incluir todos los tipos de rentas del capital en la base, y eso sólo hace que la renta extensiva sea un ideal imposible, incluso aunque pueda ser deseable por motivos económicos. Algunos tipos de rentas del capital son muy difíciles de medir de manera apropiada. Además de las rentas imputadas derivadas de la vivienda y de otros bienes de consumo duradero, ya mencionadas, constituyen otros ejemplos las rentas imputadas derivadas de inversiones en capital humano y de negocios individuales, pudiendo ambos ser fácilmente tratados bajo una base sobre el consumo de acuerdo con el método *cash flow*. También existe el problema de incluir rendimientos que se acumulan en el valor de los activos, como las ganancias del capital. La inflación también dificulta la tributación de las rentas del capital, algunas de las cuales deberían estar indexadas para evitar gravar en la base elementos del principal. Por último, respecto a los ingresos, las rentas del capital son mucho más susceptibles al fraude, especialmente si se pueden mantener en el extranjero.

La implicación de este debate es que la renta extensiva es una base inalcanzable para la tributación, mucho más que el consumo o las rentas del trabajo. El problema del diseño fiscal se convierte entonces en un problema de comparar un compromiso de imposición sobre la renta con una imposición sobre el consumo razonablemente completa. Teniendo esto en cuenta, ¿qué recomienda el análisis fiscal normativo a la hora de elegir entre imposición del consumo o de la renta, o, de manera equivalente, a la hora de gravar las rentas del capital?

Desde una perspectiva teórica, gravar las rentas del capital es equivalente a gravar el consumo futuro a un tipo impositivo más alto que el consumo actual. Que ello esté justificado o no depende de la relación entre el consumo actual, el consumo futuro y el ocio, que no está gravado. La literatura sobre imposición óptima no se pronuncia al respecto, aunque ha identificado algunos argumentos que influirían sobre la imposición de las rentas del capital, aunque a tipos diferentes que los de la imposición de las rentas del trabajo. Las razones más sencillas se remontan a la literatura de la imposición óptima sobre el consumo, en particular al famoso teorema de Corlett y Hague. Corlett y Hague (1953), y más tarde Harberger (1964), en un marco explícitamente de optimización, demostraron que en un mundo en el que un contribuyente representativo consumiera dos productos gravados y ocio se debería imponer un tipo impositivo más alto al producto que sea más

complementario con el ocio. Si los dos productos se interpretan como consumo presente y futuro (como en King, 1980), el argumento a favor de la imposición de las rentas del capital requeriría que el consumo futuro fuera más complementario con el ocio que el consumo actual, lo cual no es particularmente plausible teniendo en cuenta que la variable ocio es, en este caso, el ocio del periodo presente (siendo fijo el ocio futuro).

Las cosas se complican cuando se amplía el modelo a varios periodos, cada uno de los cuales tiene consumo y ocio (Erosa y Gervais, 2001). En este caso, la imposición sobre las rentas del capital es cero si: *a)* el factor de descuento de la utilidad es igual al tipo de interés; *b)* el salario es el mismo en los dos periodos, y *c)* las preferencias son aditivamente separables e idénticas a lo largo del tiempo. Además, en este caso, los impuestos sobre las rentas del trabajo son constantes a lo largo del tiempo. Álvarez, Burbidge, Farrell y Palmer (1992) muestran, en un contexto similar con el salario constante en los dos periodos del ciclo vital, que los impuestos óptimos sobre las rentas del trabajo deberían declinar con la edad si el tipo de interés es mayor que el factor de descuento de la utilidad, y viceversa. Por otro lado, si los impuestos sobre las rentas del trabajo no se pueden ajustar a la edad, debería haber un impuesto positivo sobre la renta del interés si el tipo de interés es mayor que el factor de descuento de la utilidad, y viceversa.

Un marco más plausible se da cuando el modelo intertemporal no implica un hogar representativo, sino hogares heterogéneos, de manera que la imposición atiende a objetivos redistributivos. Aquí el caso de referencia es el teorema de Atkinson y Stiglitz (1976), que demuestra que, en un marco estático de imposición óptima no lineal *à la Mirrlees* (1971) con múltiples productos, no se requiere una imposición diferente de los productos básicos si las preferencias son débilmente separables del ocio. Adaptar esto a un marco intertemporal no es sencillo, pero Golosov *et al.* (2007), Diamond (2007), y Banks y Diamond (2008) han obtenido algunos avances. Si se adopta una versión de tipo discreto del modelo de Mirrlees y se extiende a un marco de ciclo vital multiperiodo con hogares heterogéneos, el teorema de Atkinson-Stiglitz permanece intacto si: 1) las utilidades de los hogares por periodo son aditivos en consumo y trabajo; 2) la capacidad de pago del hogar o el salario es el mismo en cada periodo; 3) no existe incertidumbre; 4) el Gobierno puede imponer una tributación no lineal en cada periodo, y 5) el Gobierno queda vinculado a aplicar totalmente la política fiscal anunciada al principio de los ciclos vitales. En este caso, no se requiere imposición de las rentas del capital. Sin embargo, relajar estos supuestos de determinadas maneras genera un argumento a favor de cierta imposición de las rentas del capital.

Algunos casos son como sigue. Si los hogares con salarios elevados tienen tipos de descuento de la utilidad más bajos, en el óptimo las rentas del capital deberían ser gravadas (Diamond, 2007). Este argumento podría, sin embargo, penalizar a las personas según sus preferencias, dado que las personas con un tipo de descuento de la utilidad más bajo son tratadas como si tuvieran una mayor utilidad desde una perspectiva de bienestar social. Si la capacidad futura es incierta y los hogares no pueden asegurarse contra esa incertidumbre, algún tipo de imposición de las rentas del capital resulta útil. En este caso, la imposición de las rentas del capital es una forma de seguro social. Si la capacidad cambia a lo largo del ciclo vital y aumenta más pronunciadamente para las personas con más recursos, la imposición de las rentas del capital no es necesaria si los impuestos sobre los salarios pueden depender de la edad. A pesar de los argumentos a favor de la imposición dependiendo de la edad (por ejemplo, Banks y Diamond, 2008), la imposición de las personas físicas resulta en la práctica independiente de la edad. En estas circunstancias, la tributación de las rentas del capital puede ser una política de emergencia. Aunque se pueden construir modelos como estos que abogan por la imposición de las rentas del capital como un elemento de un sistema tributario no lineal óptimo, sería forzado utilizar tales resultados como base para recomendaciones de políticas reales. Después de todo, se basan en modelos en los que los gobiernos están eligiendo de manera óptima impuestos sobre la renta no lineales y con plena vinculación, y en los que se aplican especificaciones particulares de preferencias de los hogares (4).

Al mismo tiempo, podría haber otros argumentos basados en consideraciones más prácticas que podrían apoyar cierta imposición de las rentas del capital. Como se ha mencionado anteriormente, algunas rentas del capital pueden proceder de herencias y transmisiones *inter vivos* que no han sido incluidas en la base imponible. Exigir un impuesto sobre las rentas del capital sería una forma indirecta de gravar el consumo financiado por las herencias, incluso aunque no haya a priori una razón para gravar las rentas del capital. Lógicamente, gravar directamente las herencias evita este problema, pero la mayoría de impuestos sobre sucesiones sólo gravan las grandes herencias. Igualmente, algunas personas, especialmente

los trabajadores autónomos, tienen cierta discreción para convertir las rentas del trabajo en rentas del capital. Gravar estas últimas compensa esta ventaja. Puede haber restricciones en la progresividad del impuesto que impidan lograr los objetivos redistributivos del Gobierno. Éstas pueden ser una consecuencia de la movilidad del contribuyente o de los incentivos a defraudar impuestos. En la medida en que las rentas del capital se obtienen en mayor proporción por parte de personas con mayores rentas, ésta podría ser una manera indirecta de lograr los objetivos redistributivos que, de otro modo, se podrían lograr a través de la imposición progresiva al consumo. Por último, puede haber más argumentos positivos para gravar las rentas del capital. En la medida en que los gobiernos no quedan vinculados a impuestos futuros, hasta los gobiernos benevolentes no pueden evitar gravar las rentas del capital. En ese caso, puede ser importante la manera en que las rentas del capital se incorporan en la base imponible de las personas físicas. En el mismo sentido, consideraciones de política económica pueden hacer que los gobiernos tengan difícil no gravar las rentas del capital.

El resultado de este debate es que un impuesto sobre el consumo tiene una serie de rasgos atractivos respecto a un impuesto sobre la renta. Es mucho más sencillo de llevar a la práctica desde un punto de vista de administración tributaria y tiene propiedades normativas que son atractivas. Sin embargo, hay algunos argumentos para gravar las rentas del capital al menos en cierta medida (y reconociendo que no todas las formas de rentas del capital pueden ser fácilmente gravadas). Si los salarios futuros son inciertos, gravar las rentas del capital puede ser óptimo, al menos en ausencia de un seguro completo (Golosov *et al.*, 2007). Y, desde luego, si el gobierno es incapaz de quedar vinculado a tipos impositivos futuros, tendrá un incentivo a gravar las rentas del capital en algún momento, ya que siempre habrá algunos bienes de capital que han sido acumulados y representan una fuente inelástica de ingresos tributarios. Muchos de estos argumentos surgen no porque sea deseable gravar el consumo futuro de manera diferente *per se*, sino debido a los defectos de gravar íntegramente el consumo. Volveremos sobre estas cuestiones más adelante.

III. LA ESCALA IMPOSITIVA Y EL GRADO DE PROGRESIVIDAD

La estructura de los tipos impositivos que recaen sobre las personas físicas en el sistema tributario directo comprende varios elementos. En primer lugar, la propia escala impositiva, que normalmente es un sistema lineal discontinuo formado por un número de tramos con tipos marginales crecientes a medida que suben de tramo. La tarifa impositiva puede aplicarse a individuos o a familias. Asimismo, existen diferentes deducciones en la cuota y en la base, y exenciones cuyo objetivo es adaptar el impuesto a las circunstancias personales de los contribuyentes. Algunas deducciones en la cuota son reembolsables y otras no, dependiendo a veces del nivel de renta para así incrementar el grado de progresividad. Los tipos más relevantes de deducciones en la cuota tienen en cuenta las circunstancias familiares, especialmente el número de hijos, están destinadas a trabajadores con pocos ingresos y a personas mayores. En tercer lugar, el grado de progresividad del impuesto también se ve afectado por los tratamientos especiales que reciben diversos tipos de rentas, particularmente las rentas del capital. El tratamiento especial se suele dar normalmente a determinados importes ahorrados para la jubilación, a la compra de la vivienda y a la inversión en capital humano. Las rentas recibidas a través de herencias, donaciones y transmisiones *inter vivos* también pueden recibir un tratamiento favorable en algunos sistemas fiscales. Lo mismo sucede para algunas formas de rentas del capital, como las ganancias del capital o los dividendos. Por último, tarifas impositivas diferentes se pueden aplicar sobre fuentes distintas de renta. En particular, las rentas del capital pueden estar sujetas a una escala impositiva diferente de la de las rentas del trabajo, como sucede en los sistemas de impuesto dual sobre la renta.

Esta complicada mezcla de medidas que subyacen tras las estructuras de los tipos impositivos refleja el hecho de que los argumentos a favor de la progresividad varían de manera considerable según las circunstancias individuales y los tipos de renta. La teoría estándar de la redistribución óptima a través del sistema de transferencia del impuesto sobre la renta (*income tax-transfer system*), basada en el trabajo original de Mirrlees (1971), Atkinson (1973) y otros, sugiere una serie de rasgos cualitativos del impuesto sobre la renta óptimo, al menos en lo que se refiere a las rentas del trabajo. En primer lugar, habitualmente será eficiente que haya algunas personas en el extremo inferior de la distribución de recursos que no trabajen, sino que reciban transferencias. Para aquellos que están trabajando, los tipos impositivos marginales aumentarían a un ritmo bastante pronunciado en el extremo inferior de la distribución de recursos, para aproximarse luego suavemente al tipo máximo, de manera no diferente a las estructuras impositivas realmente observadas. In-

cluso con funciones de bienestar social muy igualitarias, como *maximin*, el grado de progresividad es razonablemente limitado. Ello refuerza el descubrimiento original de Mirrlees de que la tarifa impositiva no era apreciablemente diferente de una lineal por encima de la parte inferior de la distribución de la renta.

Sin embargo, estos resultados se derivan de especificidades del modelo, basándose en escenarios en los que la única fuente de desigualdad son las capacidades iniciales de los individuos; las personas pueden variar voluntariamente sus ofertas de trabajo (junto con el llamado margen intensivo); no existe ahorro ni incertidumbre; los hogares tienen preferencias idénticas, y los gobiernos son benevolentes y pueden observar perfectamente las rentas. En el mundo real, existen una serie de factores que complican la situación y que deberían influir en el grado deseado de progresividad. Algunos de ellos son los siguientes.

El modelo estándar pone el énfasis en la respuesta de la oferta de trabajo a los salarios después de impuestos, ya que los trabajadores ajustan sus horas de trabajo en el margen. Esta es una engañosa caricatura de la endogeneidad de la oferta de trabajo por una serie de importantes razones. En primer lugar, para la mayoría de trabajadores variar las horas de trabajo no es una opción relevante, ya que las horas de trabajo están en gran medida fijadas. Las principales opciones que tienen son elecciones discretas de participar en la mano de obra (el margen extensivo) o de elección profesional. Literatura reciente sobre la decisión de participación (Diamond, 1980; Keen, 1997; Boadway *et al.*, 1999; Saez, 2002a) encuentra que cuando la decisión de participación es relevante en el margen, son deseables tipos impositivos marginales negativos. Puesto que esto es aplicable a los trabajadores con bajos ingresos, proporciona cierta justificación para el uso de créditos fiscales reembolsables condicionados para trabajadores de renta baja. La elección profesional, por otro lado, conduce a similares conclusiones, como sucede en el caso de los márgenes de oferta de trabajo intensiva (Saez, 2002b).

En el extremo superior de la distribución de la renta, la variabilidad de la oferta de trabajo y la elección profesional son opciones más importantes, especialmente para personas que son trabajadores autónomos o empresarios. Se podría esperar que esto sugiriera tipos impositivos más bajos en el extremo superior si todas las fuentes de ingresos están incluidas en la base imponible. Sin embargo, no está claro cómo reacciona en el extremo superior la oferta de trabajo a las ganancias después de impuestos. Los efectos renta pueden ser importantes para estas personas. En efecto, su renta relativa con respecto a otros puede ser más importante que la renta absoluta, como sugieren los resultados sobre felicidad y economía del comportamiento (Layard, 2005; Besley y Layard 2008), en cuyo caso la variabilidad de los ingresos exigiría mayor progresividad en lugar de menos. Igualmente, para muchas personas con ingresos altos, la distinción entre rentas de capital y del trabajo puede ser opaca.

Más importante a efectos prácticos es que un impuesto sobre la renta que grava las rentas del capital y del trabajo al mismo tipo impositivo limita el grado de progresividad que se puede alcanzar. Las rentas del capital pueden ser mucho más elásticas con respecto a los tipos impositivos que las rentas del trabajo, especialmente porque se obtienen por contribuyentes con ingresos más elevados. Para tener esto en cuenta, la escala impositiva del impuesto sobre la renta elegida sería menos progresiva que si se aplicara solamente a las rentas del trabajo. Los tratamientos cedulares que gravan las rentas del capital a un tipo más bajo que las rentas del trabajo pueden servir para evitar lo que, de otro modo, sería un impedimento para tipos impositivos marginales elevados sobre las rentas del trabajo en el extremo superior.

En cualquier caso, teniendo en cuenta estas consideraciones, no está claro que sean necesarias medidas tan extremas como la imposición lineal progresiva, especialmente si las rentas del capital están separadas a efectos fiscales de las rentas del trabajo. Por otro lado, otras causas de elasticidad de la oferta de ingresos en el extremo superior pueden condicionar la progresividad. En primer lugar, los que obtienen rentas elevadas pueden ser más móviles internacionalmente, en cuyo caso los modelos de competencia fiscal estándar conducen a tipos impositivos medios más bajos en la parte superior. Esto también será relevante para los impuestos progresivos utilizados por las jurisdicciones subnacionales en los estados federales. Igualmente, es más fácil para las personas de rentas elevadas infravalorar sus ingresos a efectos fiscales (es decir, evadir impuestos o camuflar rentas del trabajo como rentas del capital) que a las personas de rentas bajas, cuyos impuestos son normalmente recaudados por las empresas vía retenciones.

Otro factor de complicación es que la desigualdad en la renta puede estar influida por otros elementos que no sean productividades o habilidades

exógenas combinadas con el esfuerzo aplicado al trabajo endógeno. Los resultados individuales pueden, en cierta medida, ser consecuencia de la suerte, de efectos derivados del intercambio, de *shocks* de productividad o de la innovación industrial. Puesto que estos *shocks* están fuera del control de las personas individuales, la imposición progresiva tendrá costes de eficiencia limitados y servirá como un mecanismo asegurador al mismo tiempo (5).

La progresividad también puede verse influida por el hecho de que las aptitudes son, en cierta medida, endógenas. Los individuos pueden aumentar su capital humano mediante la educación y la formación. Los resultados de la inversión en capital humano son, en cierto modo, arriesgados; en cuyo caso, gravar sus rendimientos, que se obtienen desproporcionadamente por personas con rentas elevadas, es una forma de seguro social. Y, tal vez más importante, el coste de la educación, incluyendo la educación superior, es soportado en parte por el sector público (ingresos diferidos aparte, que son una parte sustancial del coste). Recuperar estos costes mediante un impuesto progresivo parece razonable, y es un sustituto imperfecto de instrumentos políticos como préstamos condicionados a los ingresos, que suelen ser defendidos para financiar los estudios superiores.

También existen varios argumentos para restringir la progresividad del impuesto sobre la renta personal. El trabajo altamente cualificado y el trabajo poco cualificado pueden ser complementarios en el proceso de producción. En ese caso, los impuestos progresivos que reducen la oferta de trabajo altamente cualificada tienen como efecto de equilibrio general la reducción de los salarios menos cualificados (Stiglitz, 1982). La progresividad podría estar limitada por estos motivos. Igualmente, los ingresos pueden variar considerablemente durante el ciclo vital, tanto a consecuencia de la relación entre edad e ingresos como debido a fluctuaciones temporales. Teniendo en cuenta esto, la renta anual da una impresión confusa de la renta o consumo permanentes. Sin embargo, esto no es un problema si es posible establecer un sistema de promediación de la base, ya sea a través del propio sistema fiscal o a través del propio contribuyente, como puede producirse con un impuesto sobre el consumo del tipo indicado más arriba. No obstante, pocos sistemas fiscales permiten establecer mecanismos de promediación a lo largo de toda una vida.

Además, al menos cierta desigualdad de la renta puede reflejar diferentes preferencias sobre el ocio. Si personas igualmente productivas toman decisiones diferentes sobre cómo utilizar esta productividad, se podría defender que aquellas que eligen esforzarse más para ganar más dinero no deberían ser penalizadas respecto a aquellas que prefieren consumir ocio. De manera más general, se suele defender que las personas deberían ser compensadas por características sobre las que no tienen control (por ejemplo, las habilidades innatas), pero no por características sobre las que tienen control (como su elección de ocio). Lo primero es el principio de compensación y lo segundo, el principio de responsabilidad (Roemer 1998; Fleurbaey y Maniquet 2007). Aunque las implicaciones de este punto de vista para la fiscalidad no han sido analizadas a fondo, sí sugieren ciertas restricciones a la progresividad para evitar penalizar a aquellos que prefieren trabajar (Boadway *et al.*, 2000; Choné y Laroque, 2009).

El principio de responsabilidad tiene otras consecuencias más allá de cuando los individuos toman diferentes decisiones ante oportunidades similares. Éstas incluyen las implicaciones fiscales de la situación familiar, sobre las que presumiblemente se tiene un control considerable; el tratamiento fiscal del ahorro y de la asunción de riesgos, que reflejan el tipo de descuento y la aversión al riesgo, y el tratamiento fiscal de donaciones y herencias, que en gran medida son voluntarias para el donante, pero ajenas al control del beneficiario. Si uno se toma en serio el principio de responsabilidad, el sistema tributario debería: *a)* ser inmune a las circunstancias familiares, y por tanto basarse únicamente en la renta o el consumo de las personas; *b)* ni penalizar ni recompensar el ahorro o la asunción de riesgos, en cuyo caso el consumo puede salir favorecido, y *c)* ignorar la transmisión de donaciones, pero incluir las herencias íntegramente como renta (6).

Una consideración final en la elección de progresividad del impuesto sobre la renta es el reconocimiento de que al menos se produce tanta redistribución por el lado del gasto público como por el de los impuestos. Programas de gasto público como educación, atención sanitaria y otros servicios sociales (por ejemplo, pensiones y subsidios de desempleo) son considerablemente redistributivos. En efecto, ésta es una de las principales razones por las que se prestan a través del sector público. Una vez que estos aspectos se incluyen en la redistribución global, la necesidad de progresividad del impuesto sobre la renta puede ser reducida.

Un problema especial surge para las personas situadas en el extremo inferior de la distribución de la renta, tanto porque pueden necesitar más ayuda co-

mo porque ganan poco o nada, de modo que no tienen que pagar el IRPF. Estas personas serán probablemente beneficiarias de sistemas de transferencias, que, en principio, pueden configurarse a través del impuesto sobre la renta como deducciones o créditos fiscales reembolsables, o de manera separada a través de programas específicos de transferencias. El uso creciente de deducciones reembolsables en la cuota ha sido una innovación importante en los sistemas de imposición sobre la renta personal. Se han utilizado para ayudar a familias de renta baja con hijos con la finalidad de mejorar las oportunidades de éstos. Como se ha mencionado, también se han utilizado para ayudar a los trabajadores con bajos salarios, en parte para fomentar su participación en la oferta de trabajo. Presentan la ventaja de ser fácilmente administradas, aprovechando la maquinaria administrativa del impuesto sobre la renta y la capacidad de configurarse de acuerdo con la renta individual o familiar. Proporcionan un mayor grado de progresividad al sistema tributario, al estar éste condicionado a la renta, a diferencia de otras deducciones en la cuota que son iguales per cápita y no reembolsables. En la medida en que todas las deducciones y exenciones fiscales se hicieran reembolsables se convertiría a este tributo en un impuesto negativo sobre la renta.

Al mismo tiempo, los créditos fiscales reembolsables coexisten con programas de transferencias administrados separadamente, como subsidios sociales, ayudas por discapacidad, subsidios de desempleo y transferencias a personas mayores. En algún caso, la distinción entre transferencias realizadas a través del impuesto sobre la renta y las realizadas mediante otros programas específicos reflejan simplemente configuraciones institucionales que ya existían antes de que los créditos fiscales reembolsables fueran ampliamente utilizados. Sin embargo, existen algunas diferencias entre las dos formas de configuración que son importantes. Las ayudas suministradas a través del sistema tributario se basan en el mecanismo de la autodeclaración utilizado en los impuestos, en virtud del cual los contribuyentes declaran sus rentas y circunstancias personales, y cualquier posible control se lleva a cabo posteriormente mediante inspecciones selectivas y posibles sanciones. El uso del sistema de recaudación del IRPF para conceder ayudas puede ser bastante eficiente y puede reducir la estigmatización que a veces acompaña a los sistemas de transferencias. No obstante, al mismo tiempo puede tener ciertas desventajas. Puede haber errores de tipo I (cobertura inadecuada porque haya personas que merecen la ayuda y no reciban la transferencia adecuada) y errores de tipo II (abusos debidos a que personas que no tienen derecho a ayudas las reciben). Los primeros se producen, en parte, por el error a la hora de solicitar y presentar las declaraciones, formularios que pueden no haberse pensado para personas de renta baja y cuyos impuestos se retienen en origen; y, en parte, por fallos de la Administración. Los errores de tipo II se producen debido a errores de aplicación, cambios en las circunstancias o manifiesta falsedad. El sistema de control y sanción posterior es de limitado uso en este caso, a diferencia de lo que ocurre con los contribuyentes que pagan. Es difícil recuperar transferencias que han sido realizadas erróneamente a favor de personas de renta baja porque, sencillamente, puede que mientras tanto ya se las hayan gastado.

En relación con lo anterior, la capacidad de reacción de las deducciones reembolsables en la cuota a las circunstancias cambiantes, tanto positivas como negativas, es limitada. Las deducciones se basan normalmente en la renta gravada del año anterior, de modo que no pueden fácilmente tener en cuenta la volatilidad de la renta que padecen muchas personas de renta baja, y cuyas consecuencias, sufren, por tanto, desde un punto de vista social (Chetty y Looney, 2006). Los sistemas específicos de transferencia que controlan con anterioridad a los beneficiarios para ver si pueden optar a ellos y evalúan sus necesidades son más flexibles, aunque no perfectos, dados la posibilidad de errores, los problemas de agencia con los administradores del programa y la probabilidad de estigmatización.

Los sistemas específicos de transferencia también tienen la ventaja de poder tener en cuenta otros criterios de selección, además de los basados en la renta, y de proporcionar beneficios que no sólo se reducen a transferencias monetarias. Así, la capacidad para optar a las ayudas puede diferir entre quienes son capaces de trabajar y quienes están imposibilitados para ello (por ejemplo, los discapacitados). La percepción de ayudas puede estar condicionada a cumplir con ciertos requisitos, como participar en programas de formación o de búsqueda de trabajo. Los programas de ayuda pueden incluir transferencias en especie además de rentas, como atención sanitaria y productos farmacéuticos, asesoría y recuperación, vivienda, alimentos, transporte, guarderías, etcétera. Es de suponer que para evaluar las necesidades de estas ayudas en especie se requiere un control discrecional previo en lugar de una declaración voluntaria.

En la práctica, habrá un equilibrio entre las transferencias ofrecidas a través del sistema del impues-

to sobre la renta y las realizadas según un programa específico. Lo que parece claro es que, al menos en algunos países, el sistema de transferencias vía impuestos no ha sido especialmente exitoso a la hora de aliviar la pobreza en el extremo inferior de la distribución de la renta, tal como recientemente ha sido documentado por la OCDE (2008). Mejorar las deducciones reembolsables suministradas a través del sistema tributario para complementar los programas específicos de transferencias podría solucionar, en cierta manera, esta cuestión.

En resumen, la cuestión de la progresividad del sistema del impuesto sobre la renta es multidimensional, y depende en gran medida de valores subjetivos. Implica no sólo la elección de la escala impositiva, en la que se ha centrado gran parte de la literatura sobre economía pública, sino también la composición de la base imponible y las diversas cuestiones asociadas a cómo destinar los beneficios a quienes más los necesitan.

IV. CUESTIONES ESPECIALES EN EL DISEÑO DE LA IMPOSICIÓN PERSONAL

La imposición de las personas físicas cumple importantes funciones como mecanismo recaudatorio y como instrumento para lograr objetivos sociales y económicos. En tal sentido, es un elemento de un conjunto más amplio de políticas fiscales. Se plantean muchas cuestiones especiales de diseño a la hora de abordar los múltiples objetivos y de coordinar el IRPF con otros instrumentos fiscales que son complementarios en su objetivo. En este apartado, consideramos algunas de estas cuestiones especiales.

1. Las relación con el impuesto sobre sociedades

Como ya se ha mencionado, una finalidad del IS es la de actuar como mecanismo de retención de las rentas de capital generadas en sociedades nacionales. En la medida en que los individuos tengan acciones de empresas, las rentas generadas pueden evitar el impuesto sobre la renta reteniendo los beneficios en el ámbito de la sociedad, y permitiendo que se acumulen ganancias del capital no realizadas a partir de la reinversión de los beneficios no distribuidos. Además de facilitar la elusión fiscal, ello produciría una ventaja a las empresas maduras con flujos de caja acumulados, para quienes la financiación interna sería una forma menos cara de financiarse que para las empresas que están obligadas a obtener fondos externos. Para evitar este problema, el IS puede diseñarse como un mecanismo de retención que garantice que las rentas obtenidas por sociedades paguen impuestos a medida que se van generando, y no cuando se distribuyen a los accionistas vía dividendos. En la medida en que el impuesto sobre sociedades se utilice como mecanismo de retención, se debería conceder una deducción a los accionistas nacionales cuando las rentas salen de la sociedad, lo que normalmente se realiza mediante algún mecanismo como una deducción por dividendos de la cuota del impuesto sobre la renta personal.

Si las sociedades que operan nacionalmente son de propiedad extranjera, el IS también permite retener rentas de los accionistas extranjeros. Esto puede llevarse a cabo sin desincentivar la inversión extranjera si en su país de origen se permite deducir los impuestos pagados en el extranjero de las cuotas impositivas. En tales casos, el IS básicamente desvía ingresos fiscales de las haciendas extranjeras a la nacional. La capacidad para hacer esto varía de un país a otro, de modo que este impuesto puede terminar desincentivando la inversión extranjera de países que no permitan la deducción total de los impuestos extranjeros. En ese caso, el argumento a favor de utilizar el IS como un mecanismo de retención de los accionistas nacionales se ve comprometido.

Existen una serie de problemas que surgen con el empleo del impuesto sobre sociedades como mecanismo de retención. Si las rentas del capital de los accionistas nacionales se gravan a tipos progresivos, el IS no puede retener la cantidad adecuada de cada accionista. Se podría defender fijar el tipo del impuesto al tipo máximo del impuesto sobre la renta para garantizar que se retiene lo suficiente: quienes tuvieran tipos impositivos más bajos obtendrían finalmente una deducción. Sin embargo, dicho tipo impositivo podría ser demasiado elevado, dado el efecto que tiene el IS en las empresas cuyos accionistas no pueden solicitar una deducción. Un problema particular podría surgir en el caso de acciones que se poseen a través de determinadas formas favorables fiscalmente, como los fondos de pensiones. En principio, las deducciones por dividendos también deberían estar disponibles para estos accionistas con la finalidad de que el tratamiento fiscal favorable sea efectivo.

Un problema similar surge como consecuencia de que sociedades diferentes pueden tener distintos tipos impositivos. Por ejemplo, algunas pueden encontrarse en una situación de no tener que pagar impuestos debido a pérdidas acumuladas. Es prác-

ticamente imposible hacer depender las deducciones por dividendos en el sistema del impuesto sobre la renta personal de los tipos impositivos realmente pagados por las sociedades. Un enfoque alternativo podría ser realizar la integración en el ámbito de las sociedades ofreciendo deducciones fiscales a las sociedades por pagos de dividendos. Sin embargo, sería difícil hacerlo de un modo que diferencie entre dividendos pagados a accionistas nacionales y extranjeros.

El argumento a favor de la integración también está en entredicho si se tienen en cuenta consideraciones referidas a economías abiertas. En el caso de un pequeño país abierto a mercados de capitales internacionales, el ahorro nacional estaría separado de la inversión nacional en los mercados de capital. En estas circunstancias, los rendimientos tanto de ahorradores como de inversores serían fijados por los mercados mundiales de capitales (aparte de una prima de riesgo por país), y cualquier medida de integración puesta en práctica en el impuesto sobre la renta personal, como la deducción por dividendos, subvencionaría finalmente el ahorro sin compensar los impuestos pagados por las sociedades (Boadway y Bruce 1992). El IS distorsionaría las decisiones de inversión y la deducción por dividendos, distorsionaría también las decisiones de ahorro, comprometiendo en primer lugar la utilidad de la integración. Este argumento depende del hecho de que los mercados de capital internacionales segmentan ahorro e inversión nacionales, lo cual ha sido puesto en duda desde el trabajo original de Feldstein y Horioka (1980).

Todos estos problemas se evitarían con un sistema de imposición sobre el consumo. Dado que las rentas del capital no se gravan a escala personal, no habría necesidad de integración. Además, el IS se podría centrar íntegramente en gravar las rentas económicas generadas por el sector societario. Es bien conocido cómo se puede diseñar un impuesto teniendo eso en cuenta (ver, por ejemplo, Auerbach *et al.,* 2008).

Un sistema de imposición dual que aplique a escala personal un tipo impositivo constante a todas las rentas del capital también puede evitar algunos de estos problemas. Si el tipo del impuesto sobre sociedades es igual que el tipo sobre las rentas del capital del impuesto sobre la renta personal, la cantidad retenida coincidiría exactamente con el impuesto para todos los contribuyentes individuales, al menos en lo que respecta a las sociedades que pagan impuestos. Lógicamente, puede seguir habiendo problemas con la integración de ahorros que reciben tratamientos especiales, así como la cuestión más general de si la integración es efectiva en una economía abierta.

2. La imposición personal subnacional

En los países federales, y también en algunos países centralizados, los gobiernos subnacionales comparten bases imponibles con el Gobierno nacional. Esto puede hacerse con diversos grados de independencia, que van desde sistemas fiscales subnacionales completamente separados a sistemas muy armonizados, en los que los gobiernos subnacionales imponen recargos sobre los impuestos nacionales. Un sistema intermedio puede permitir a los gobiernos subnacionales aplicar sus propias escalas impositivas a la base imponible común utilizada por el Gobierno nacional. Existen algunas ventajas en permitir que los gobiernos subnacionales puedan también utilizar la imposición individual. Es un impuesto de base amplia que puede utilizarse para obtener ingresos tributarios a costes administrativos relativamente bajos. Se afirma que la capacidad de los gobiernos subnacionales de elegir sus propios tipos impositivos aumenta la rendición de cuentas ante sus ciudadanos, al asignarles la responsabilidad de recaudar una parte sustancial de sus propios ingresos.

Estas mejoras de responsabilidad pueden lograrse sin poner en peligro los objetivos económicos nacionales. Los costes de recaudación y de cumplimiento pueden minimizarse fijando una base imponible común, lo cual permite que haya un único organismo recaudador para impuestos nacionales y subnacionales. Los gobiernos subnacionales podrían elegir un recargo impositivo único o incluso una escala de tipos, y eso sería compatible con una base y una maquinaria de recaudación comunes.

Existen dos problemas importantes relacionados con la descentralización del organismo de recaudación de impuestos a los gobiernos subnacionales. Uno es que, probablemente, las diferentes regiones tendrán diferente capacidad económica para obtener ingresos, lo cual podría proporcionar diferentes niveles de bienes y servicios públicos a tipos impositivos similares, o los mismos niveles para diferentes tipos impositivos. Esto podría inducir a los contribuyentes a emigrar a regiones con mayores capacidades tributarias, lo cual sería ineficiente. O bien, tratar a contribuyentes idénticos en diferentes regiones con tratamientos fiscales distintos, lo cual podría considerarse contrario a la equidad horizontal

o solidaridad nacional. Este problema normalmente se resuelve, tanto en federaciones como en países centralizados, mediante un sistema de transferencias de nivelación de los gobiernos nacionales a los gobiernos subnacionales basado en las diferencias de sus capacidades tributarias (Boadway, 2004a).

Un segundo problema posible es que los gobiernos subnacionales utilicen su potestad tributaria de manera estratégica para mejorar su propia capacidad impositiva a expensas de otras jurisdicciones. A mayor capacidad impositiva, mayor es la probabilidad de que esto ocurra. Si pueden elegir sus propias tarifas impositivas, pueden estar tentados a hacerlas menos progresivas con la finalidad de atraer a personas de renta alta y propietarias de empresas personales (7). Este efecto puede mitigarse en la medida en que el Gobierno nacional retenga suficiente competencia sobre la imposición individual como para ser capaz de fijar el grado de progresividad que desee. Igualmente, los sistemas de imposición individual que dejan menos competencias para que los gobiernos subnacionales influyan en los tipos impositivos de las rentas del capital reducirán los incentivos para competir por el capital móvil. Este sería el caso si la base imponible individual fuera el consumo. Y también sería el caso con un impuesto dual sobre la renta, especialmente si los gobiernos subnacionales sólo tuvieran poder para utilizar la parte de las rentas del trabajo y no la parte correspondiente a las rentas del capital.

Un problema final que surge de permitir a los gobiernos subnacionales tener acceso a la tributación individual es la asignación de la base entre las jurisdicciones subnacionales cuando los contribuyentes pueden cambiar su jurisdicción de residencia entre periodos impositivos. En el caso de la renta de un año, no constituye un problema importante. Se puede fijar alguna fecha arbitraria en el periodo impositivo para establecer la residencia a efectos fiscales. Más complicado es el tratamiento de los ahorros declarados exentos que han sido acumulados en una jurisdicción cuando un contribuyente se traslada a otra. En el caso de la emigración internacional, los contribuyentes que emigran suelen verse obligados a retirar sus ahorros de las formas de activo protegidas y hacer que paguen impuestos. Esto parece menos viable en la emigración entre regiones dentro de un país, ya que es de suponer que el contribuyente querrá mantener intactos sus ahorros colocados en productos exentos fiscalmente. Cualquier intento de asignar de forma precisa cuotas impositivas entre jurisdicciones subnacionales será más complicado que los beneficios que se pudieran obtener. Es mejor confiar en el sistema de nivelación para compensar cualquier diferencia de capacidad tributaria que surja de la emigración interregional.

3. El tratamiento impositivo de las pensiones

El sistema de pensiones en la mayoría de países consiste en varios elementos, la mayoría de los cuales tienen relación con el sistema de imposición individual. Siguiendo la taxonomía del Banco Mundial (1994), los sistemas de pensiones se componen de tres pilares: transferencias básicas para las personas mayores necesitadas, pensiones públicas contributivas y pensiones privadas. Las transferencias básicas cumplen objetivos redistributivos y se basan a menudo en ingresos fiscales familiares o individuales. Las pensiones públicas contributivas y las pensiones privadas están en cierta medida amparadas por la imposición. Además, las pensiones públicas contributivas son normalmente obligatorias, mientras que las pensiones privadas no suelen serlo. Se plantean varias cuestiones relacionadas con el tratamiento fiscal de las pensiones o, de manera más general, del ahorro para la jubilación que pueden incluir otros activos como la vivienda y las rentas vitalicias.

La participación obligatoria de los empleados en las pensiones públicas contributivas es un elemento común en muchos países. La necesidad de obligar a ahorrar para la jubilación se basa normalmente en argumentos de comportamiento, y en particular en la observación de que muchas personas de manera sistemática reservan fondos insuficientes para su propia jubilación. Ello puede deberse a un descuento excesivo del futuro, a una incapacidad de dejar de gastar en el presente o a contar con obtener ayuda pública en caso de no disponer de unas rentas adecuadas para la jubilación. No obstante, las pensiones públicas obligatorias son normalmente inadecuadas. Los niveles de renta que ofrecen son limitados y la cobertura se limita a aquellos que han sido empleados. Las pensiones públicas mínimas ofrecen una forma de seguridad, al menos para las personas de renta baja. Los incentivos fiscales al ahorro privado voluntario para la jubilación ofrecen su apoyo a los contribuyentes de rentas medias y altas.

Los incentivos fiscales al ahorro para la jubilación reproducen el tratamiento del ahorro bajo un impuesto sobre el consumo. El ahorro en planes de pensiones privados se trata a efectos fiscales normalmente como un activo registrado, aunque en algunos países se permiten planes de ahorro para la jubilación de sistema de prepago. El ahorro en vivienda,

que constituye una proporción importante de los activos de los jubilados, se trata bajo el sistema de prepago. De hecho, los incentivos fiscales a la vivienda pueden ser incluso más generosos, ya que algunos países ofrecen la posibilidad de deducirse los intereses hipotecarios mientras que, a su vez, no gravan la renta imputada derivada de usar la vivienda por parte de sus propietarios. Por otro lado, la vivienda puede estar sujeta a imposición sobre la propiedad inmobiliaria, que anula algo el tratamiento fiscal preferencial.

Estos incentivos fiscales al ahorro para la jubilación pueden variar según la naturaleza de la base individual. Si se aplicara un impuesto sobre el consumo, no surgiría la cuestión del tratamiento fiscal preferencial, dado que todos los activos estarían protegidos fiscalmente, bien como activos registrados, bien como activos sujetos al sistema de prepago. Los países que utilizan impuestos sobre la renta normalmente ofrecen un tratamiento fiscal favorable al ahorro para la jubilación hasta un importe máximo, ya sea en forma de ahorro registrado o sistema de prepago. De hecho, el tratamiento combinado del ahorro para pensiones y vivienda hacen que el impuesto sobre la renta personal esté mucho más cerca en la mayoría de países de un impuesto sobre el consumo que de un impuesto global sobre la renta. Problemas similares surgen en los sistemas de imposición dual. Dado que las rentas del capital se gravan a un tipo más bajo, puede haber menos motivos para ofrecer incentivos fiscales al ahorro para la jubilación, especialmente porque hacerlo implica generar distorsiones entre activos en los mercados de capitales.

Una cuestión política emergente es si son adecuadas las pensiones privadas. En algunos países, una parte importante se ofrece por las empresas en nombre de sus empleados. En los últimos años, el número de trabajadores que tiene pensiones privadas se ha reducido de manera importante, debido en parte a los cambios en la naturaleza de la mano de obra (por ejemplo, trabajadores a tiempo parcial, trabajadores autónomos, índices elevados de rotación del personal), y en parte al coste y al riesgo que supone para las empresas financiar los fondos de pensiones. Combinado con el hecho de que los trabajadores tienen una propensión limitada a ahorrar para su propia jubilación, incluso con incentivos fiscales, existe el peligro de que un gran número de trabajadores jubilados tengan un apoyo financiero inadecuado. Por esta razón, ha habido cierto interés en incentivar más el ahorro para la jubilación de manera adicional al ahorro obligatorio. Una propuesta que ha comenzado a ser llevada a la práctica en algunos países es la introducción de pensiones ocupacionales, tal vez a través del sector público, en las que los trabajadores se inscriben automáticamente a menos que decidan darse de baja. Para un trabajador racional y clarividente, no habría diferencia entre aceptarlo o no. Sin embargo, la evidencia sugiere que una proporción mucho menor de trabajadores decide darse de baja cuando son inscritos, salvo que digan lo contrario de los que deciden voluntariamente inscribirse, reforzando la opinión del comportamiento de ahorrar para la jubilación.

La cuestión de proporcionar incentivos al ahorro para la jubilación por encima de los incentivos fiscales es importante sea cual sea el sistema de imposición individual elegido. Esto es, se aplicaría igualmente bien en un sistema de imposición sobre el consumo, donde todo el ahorro para la jubilación está protegido, como bajo un sistema de impuesto sobre la renta, de imposición dual u otros, donde el ahorro para la jubilación puede recibir un tratamiento preferente.

4. La inversión en capital humano

El tratamiento fiscal de la inversión en capital humano suscita una serie de cuestiones especiales que, como el ahorro para la jubilación, conducen a diversas formas de tratamiento preferencial. En términos generales, la inversión en capital humano genera dos tipos de costes: los ingresos sacrificados y los costes de los recursos como matrícula, libros y suministros. Estos costes pueden ser parcialmente financiados a través de créditos a estudiantes, y los resultados de la inversión en capital humano son normalmente inciertos. En el caso de ingresos sacrificados, el tratamiento fiscal se parece al tratamiento de activos registrados, que se basa en un sistema *cash flow*. Los ingresos sacrificados son en realidad como deducciones de la renta corriente, mientras que los ingresos futuros se gravan cuando se obtienen. Así, la inversión en forma de ganancias sacrificadas es totalmente deducible. Evidentemente, el tipo impositivo aplicable a los ingresos sacrificados puede ser mucho menor que el aplicable a los ingresos futuros, de manera que un sistema ideal debería permitir algún sistema de promediación. En la medida en que la matrícula y el coste de libros y suministros sean deducibles fiscalmente, ello también coincidiría con el tratamiento fiscal *cash flow*, similar a los activos registrados. Es común permitir alguna deducción por estos costes, aunque pueda no ser total, y puede estar basada en deducciones en la cuota más que en deducciones en la base. Además, los siste-

mas de imposición sobre la renta pueden otorgar incentivos fiscales para ahorrar en educación superior. En cualquier caso, está claro que una proporción importante de capital humano disfruta de una exención fiscal, debiéndose resaltar además que incluso los denominados sistemas de imposición sobre la renta están, de hecho, más cerca de los impuestos individuales basados en el consumo.

El argumento a favor de los incentivos fiscales para la inversión en capital humano no está en absoluto claro. No hay duda de que hay una externalidad asociada a la inversión en capital humano, pero está al menos parcialmente recogida por las generosas subvenciones que los gobiernos ofrecen a las instituciones educativas. Puede haber razones de comportamiento para fomentar la inversión en educación debido a que los estudiantes no aprecian suficientemente los beneficios futuros. Tres factores adicionales tienen relación con la manera en que el sistema de imposición individual trata la inversión en capital humano. Uno es que, para muchos estudiantes, la inversión en capital humano requiere financiación, y las restricciones del mercado de capitales pueden hacer que sea difícil conseguir crédito o que resulte costoso, dado que los beneficios futuros no pueden ser totalmente empleados como garantía. El segundo es que, como se ha mencionado, la inversión en capital humano es consustancialmente incierta, tanto en términos de probabilidad de éxito (por ejemplo, calificaciones) como de ingresos si se tiene éxito. Y tercero, la inversión en capital humano aborda el objetivo de la igualdad de oportunidades, que es un objetivo que a veces se encuentra en las constituciones nacionales.

Estos tres factores pueden ser tratados mediante una combinación de instrumentos políticos, algunos de los cuales dependen del sistema de impuesto sobre la renta. Los gobiernos aprueban a menudo programas de préstamos a estudiantes para hacer frente a las limitaciones crediticias, cuya concesión se puede condicionar a la renta familiar. Estos programas pueden solucionar simultáneamente restricciones crediticias e incertidumbre al hacer que su devolución dependa del nivel de los ingresos. Los programas de préstamos a estudiantes dependientes de los ingresos pueden ponerse en práctica, o al menos estar coordinados, con el sistema de imposición sobre la renta. Debe observarse que estos programas cumplen funciones de eficiencia —anulando restricciones crediticias y asegurando el riesgo—, en lugar de funciones redistributivas; de modo que, en principio, podrían autofinanciarse mediante la utilización de principios actuariales.

La igualdad de oportunidades es, sin embargo, un objetivo redistributivo que puede significar cosas muy diferentes para cada persona. En un extremo, puede significar la utilización del sistema educativo como instrumento para igualar la capacidad de todas las personas para ganar dinero (con independencia de sus propias aptitudes). Probablemente, ésta es una noción de la igualdad de oportunidades demasiado ambiciosa y que además resultaría muy cara. Un concepto más común y limitado de igualdad de oportunidades es que las personas con capacidades equivalentes deberían tener igualdad de oportunidades para desarrollar su potencial. Según esta noción, el papel del Gobierno debería garantizar que las personas no tengan que renunciar a adquirir capital humano por insuficiencia en los recursos, especialmente en los suministrados por sus familias. La política enfocada hacia la igualdad de oportunidades en este sentido implica ayudas finalistas (becas) basadas en las necesidades (y cualificación). Este tipo de programas de becas a estudiantes podrían funcionar de manera independiente, aunque es de suponer que el tamaño de las becas estaría condicionado por la renta familiar declarada en el sistema impositivo.

5. Las transmisiones de patrimonio

Los contribuyentes pueden hacer o recibir transmisiones de patrimonio de varias maneras. Podemos citar transmisiones voluntarias a instituciones benéficas o a organizaciones sin ánimo de lucro, donaciones a miembros de la familia y a otros, y transmisiones no monetarias, como transmisiones en especie y trabajo voluntario. En las sucesiones puede aplicarse un impuesto separado, pero, en cualquier caso, las transmisiones tienen ciertas implicaciones sobre la imposición individual. Las transmisiones de patrimonio tienen implicaciones tanto de eficiencia como de equidad. Considerémoslas por separado.

Las implicaciones en cuanto a eficiencia de las transmisiones de patrimonio dependen, en parte, del motivo de la transmisión y, en parte, de la forma. En el primer caso, es importante distinguir entre si la transmisión es voluntaria o no (8). En las transmisiones voluntarias se podría argumentar, siguiendo a Kaplow (2008), que generan ciertas externalidades. Tanto el donante como el beneficiario mejoran su bienestar como consecuencia de la transmisión (el donante vía preferencia revelada), aunque el donante sólo tenga en cuenta su propio beneficio. En la medida en que el bienestar del donante y del beneficiario deba considerarse desde una perspectiva de bienestar social, podría estar justifi-

cada una subvención sobre transmisiones. Si ello se hiciera a través del sistema impositivo, los donantes recibirían una subvención por transmisiones voluntarias tanto a entidades benéficas como a sus herederos. El sistema del impuesto sobre la renta normalmente proporciona cierto tipo de ayuda a las donaciones benéficas, aunque habitualmente no en el caso de transmisiones a herederos. Por otro lado, en la medida en que los beneficiarios de transmisiones voluntarias no las hayan incluido en su base imponible (o bien estén totalmente gravadas bajo un impuesto de sucesiones separado), de manera indirecta se otorga cierto tratamiento preferencial.

Las transmisiones pueden ser involuntarias por dos razones. Pueden ser transmisiones involuntarias de patrimonio que ha sido guardado hasta la muerte por precaución o por razones de otro tipo. En este caso, no se genera ninguna externalidad, ya que no hay beneficio para el donante, por lo que no hay motivos para la subvención. Otra forma de transmisión es la que se realiza a cambio de algún servicio prestado. Las llamadas herencias estratégicas son las que se realizan a cambio del cuidado prestado al donante por su heredero. Es como cualquier otra transacción, aunque no a través del mercado, y no merece un tratamiento especial. En cambio, los beneficiarios de la transmisión que proporciona el servicio personal al donante deberían, en principio, tratarlo como ingresos gravables. Como cualquier transacción no realizada en el mercado, es difícil de controlar. En la práctica, será difícil distinguir las transmisiones voluntarias de las no voluntarias, y ello condiciona el deseo de subvencionar las transmisiones, salvo tal vez las destinadas a organizaciones benéficas.

El tratamiento equitativo de las transmisiones de patrimonio puede ser conflictivo. Si las transmisiones son voluntarias, dan lugar a beneficios tanto para el donante como para el beneficiario. Si ambos beneficios cuentan desde una perspectiva del bienestar social, ello debería reflejarse en las facturas fiscales de ambos. La transmisión sería como cualquier otro acto de consumo del donante con sus ingresos, de modo que no se concedería ninguna ayuda, salvo para corregir la externalidad de la donación (se podría argumentar que los impuestos indirectos sobre consumo, como el IVA, también deberían aplicarse a las transmisiones voluntarias, aunque la naturaleza de estas transmisiones ajenas al mercado lo hace inaplicable). Para el beneficiario, la transmisión es como el cobro de cualquier otro ingreso, y debería incluirse en la base imponible (a menos que una parte se ahorre en alguna modalidad preferencial). Éste sería también el caso de las transmisiones con contraprestación, como las herencias estratégicas. La inclusión en la base imponible individual de los ingresos por transmisiones también puede estar justificada por motivos de igualdad de oportunidades. Por otro lado, se podría argumentar que la misma transmisión no debería contar dos veces desde una perspectiva de bienestar social, una vez en manos de los donantes y otra de los beneficiarios (Cremer y Pestieau, 2006). Si se adoptara esa opinión, no se deberían aplicar impuestos adicionales a las transmisiones de patrimonio.

Estas cuestiones sobre el tratamiento fiscal de las transmisiones de patrimonio son distintas de las del tratamiento de las ganancias del capital acumuladas en el patrimonio transferido. En algunos países, las transmisiones de patrimonio se consideran fiscalmente equivalentes a la realización de ganancias de capital. Esto suele suceder en países que no gravan de otro modo las transmisiones de patrimonio. De hecho, algunos países que sí gravan las transmisiones de patrimonio, al mismo tiempo recalculan el valor del patrimonio transferido cada vez que se transmite sin realización. En principio, la cuestión del tratamiento fiscal de las ganancias del capital acumuladas en el patrimonio transferido y la de la imposición de las propias transmisiones de patrimonio son cuestiones bastante distintas. Sería perfectamente racional gravar tanto las ganancias del capital acumuladas en las transmisiones de patrimonio como gravar las propias transmisiones.

6. El tratamiento fiscal de los hijos

El tratamiento fiscal de los hijos da lugar a algunas cuestiones similares, ya que éstos dependen en gran medida de todas las transmisiones que reciben de sus padres. Si se sigue un enfoque de bienestar social en el diseño del impuesto individual, se suscitan una serie de cuestiones. A pesar de que los hijos dependen de los padres, se puede considerar que cuenten desde una perspectiva de bienestar social. En ese caso, merecerían una transferencia, dada su ausencia de ingresos, aunque esa transferencia podría corresponder perfectamente a sus padres. ¿Cuál debería ser el tamaño de la transferencia redistributiva óptima? Siguiendo a Kaplow (2008), los hijos pueden necesitar menos consumo para generar un determinado nivel de utilidad que un adulto, de modo que la transferencia podría reducirse en consecuencia (aunque tener en cuenta las diferencias en la capacidad de generar utilidad por los hijos sería incongruente si no se hiciera lo mismo con, por ejemplo, los discapacitados o las personas mayores). Este tipo de argumento justificaría las deducciones

reembolsables en la cuota por hijo a favor de los padres, como sucede en algunos sistemas fiscales.

Al mismo tiempo, dado que los hijos dependen de transmisiones voluntarias de sus padres, surgen cuestiones similares de doble consideración, como en el caso de otras transmisiones de patrimonio. Por un lado, las transmisiones intrafamiliares aportan beneficios tanto para el padre donante como para el hijo beneficiario (y otros miembros de la familia, en realidad). Por lo tanto, hay un argumento a priori a favor de subvencionar esas transmisiones para captar la externalidad (aunque las transmisiones padre-hijo pueden ser bastante inelásticas en cualquier caso, por lo que se obtendrían pocas ventajas de un posible subsidio). Por otro lado, si los beneficios de los padres donantes cuentan a efectos del bienestar social, ello representaría un aumento de utilidad que, en general, implicaría gravarlo. Suponiendo que el argumento de eficiencia a favor de las transmisiones contrarresta el argumento de equidad para un impuesto adicional sobre los donantes por motivos de bienestar social, sigue quedando el argumento a favor de las deducciones reembolsables por hijos.

El argumento a favor de hacer que las deducciones reembolsables sean progresivas (es decir, que disminuyan con el aumento de la renta familiar) podría basarse en motivos de igualdad de oportunidades. Los hijos obtienen claras ventajas de ser educados por padres más ricos y con un nivel de estudios más alto. Estos padres pueden hacer transmisiones mayores a los hijos y también pueden hacer transferencias importantes de capital humano (por ejemplo, conocimientos y aptitudes, así como financiación de los estudios). Aunque sería difícil compensar completamente las diferentes ventajas durante la infancia, las deducciones reembolsables relacionadas con la renta familiar serían un elemento de una política de igualdad de oportunidades, junto a políticas educativas desde una edad temprana y ayudas financieras a la educación superior.

V. ¿RENTA, CONSUMO O IMPOSICIÓN DUAL SOBRE LA RENTA?

¿Qué implica todo esto en la elección de un sistema impositivo individual? A continuación, consideramos secuencialmente las tres opciones principales.

1. La imposición sobre la renta

La imposición sobre la renta ha sido la forma dominante de imposición directa en los países de la OCDE. Su fundamento intelectual se basa en el concepto de renta extensiva como la mejor medida de la capacidad económica, siguiendo los influyentes argumentos de Schanz (1896), Haig (1921) y Simons (1938) (9). La literatura más reciente sobre teoría y política de la imposición ha cuestionado muchas de las premisas en las que se basa el ideal de la imposición sintética sobre la renta y, por lo tanto, el argumento a favor de la renta definida de forma menos extensiva surge como la mejor opción de base imponible. Los argumentos se basan en los tres principales criterios considerados a la hora de evaluar un sistema impositivo: sencillez administrativa, eficiencia y equidad.

Los problemas administrativos de llevar a la práctica un impuesto extensivo sobre la renta son casi insuperables. Hay dos fuentes principales de problemas: bienes no vendidos en el mercado y rentas procedentes de activos. La renta extensiva, siguiendo a Hicks (1946), consiste en consumo e incrementos de patrimonio (ahorro) durante el periodo impositivo. El consumo debería incluir, en principio, todas las fuentes de consumo: no sólo lo que se adquiere en el mercado, sino también lo adquirido al margen del mercado, incluyendo producción doméstica y actividades de ocio. La incapacidad de incluir en la base imponible los productos no sujetos al mercado es un problema para prácticamente todas las bases de impuestos directos, y ello convierte básicamente la búsqueda de una base de impuesto sobre la renta en una cuestión de *second-best*, sobre la que volveremos.

El problema de gravar las rentas de activos es, como ya se ha comentado, lo que diferencia a los principales candidatos a la imposición individual. Hay algunos tipos de rentas del capital que son difíciles de calcular, y suelen quedar fuera de las bases imponibles efectivas. Ello sucede con activos como la vivienda y otros bienes de consumo duradero cuyo rendimiento es imputado, con el capital humano que se ha acumulado y con el rendimiento sobre actividades económicas. Los ingresos por activos que se acumulan en su valor, como las ganancias de capital, también son difíciles de incluir en la base imponible. Como se ha mencionado, una de las principales razones del impuesto sobre sociedades es que sirva de mecanismo de retención de las ganancias acumuladas en el ámbito de las sociedades. Además, con finalidades políticas, muchos países otorgan tratamientos privilegiados a algunas modalidades de ahorro, especialmente el ahorro para la jubilación. Aparte del problema de estimar las rentas de activos, existe el problema adicional de separar la

renta real de la inflacionaria, ya que esta última representa una devolución del principal en lugar de un rendimiento de los activos. Por último, dada la movilidad del capital, algunos activos generan sus rendimientos en el extranjero, donde puede haber o no imposición.

Estos problemas son lo suficientemente insuperables como para que los sistemas impositivos traten de manera muy diferente las diferentes fuentes de rendimientos de los activos. Una proporción sustancial de los rendimientos de activos— tal vez la más importante— es deducible del impuesto. Otras reciben un tratamiento preferencial (por ejemplo, las ganancias del capital). El resultado es un sistema fiscal complejo que ofrece oportunidades de planificación fiscal, y tal vez de fraude fiscal. Estos problemas administrativos en sí mismos tienden a favorecer sistemas impositivos alternativos que evitan o simplifican la tributación de las rentas del capital, como aquellos de los que se trata más abajo.

Los argumentos sobre eficiencia también van en contra de la imposición sobre la renta, que requiere que las rentas del capital sean gravadas al mismo tipo que las rentas del trabajo. La forma más sencilla de pensar en este asunto es imaginar un supuesto simple en el que el contribuyente obtiene bienestar del consumo presente, del consumo futuro y del ocio. Nuestras tres opciones alternativas de imposición individual —renta, consumo y cedular— se refieren a consumo presente y futuro, pero no al ocio. La imposición sobre el consumo grava el consumo actual y futuro al mismo tipo impositivo, mientras que la imposición sobre la renta y la cedular (dual) grava el consumo futuro a un tipo más alto que el consumo actual. En el caso de la imposición sobre la renta, el tipo impositivo relativo del consumo presente y futuro está determinado por el hecho de que las rentas del capital y del trabajo se gravan al mismo tipo. La diferente imposición sobre consumo futuro tiende a ser menor con la imposición dual, ya que las rentas del capital se gravan generalmente a un tipo más bajo que las rentas del trabajo. Aunque, en general, no se garantiza la eficiencia por gravar el consumo presente y futuro al mismo tipo, también es cierto que el diferencial óptimo puede ser positivo o negativo, y es muy improbable que sea tan elevadamente positivo como se derivaría de la imposición sintética sobre la renta.

Se pueden construir argumentos técnicos razonables para evitar la imposición de las rentas del capital, aunque la mayoría implican propiedades empíricas de funciones de utilidad individual que, por regla general, no se cumplen o verifican. En teoría, dependen de las relaciones de sustituibilidad/complementariedad entre consumo actual, consumo futuro y ocio. Si el consumo futuro es relativamente más complementario con el ocio no gravado que el consumo actual, se querría gravar el consumo futuro a un tipo más alto (es decir, gravar las rentas del capital), y viceversa (10). La evidencia empírica en esto no es concluyente. Aunque los ingresos futuros fueran más complementarios con el ocio, es probablemente más difícil defender de manera convincente, desde el punto de vista de la eficiencia, que el tipo impositivo relativo sobre el consumo actual y futuro debería estar determinado por gravar las rentas del capital al mismo tipo que las rentas del trabajo.

Un argumento técnico ligeramente convincente para no gravar las rentas del capital es el siguiente. Si no se sabe si el impuesto óptimo sobre las rentas del capital es positivo o negativo, y cualquiera de los dos es igualmente posible, es más eficiente optar por la no imposición. La razón es que la pérdida de bienestar de la imposición es convexa en el tipo impositivo, de manera que se minimiza la pérdida de bienestar cuando el tipo se fija en cero. Además, que algunos tipos de rentas del capital reciban tratamientos privilegiados provoca que el argumento de la eficiencia resulte incluso más sospechoso. Desde una perspectiva de *second-best*, se podría esperar que si no se gravan algunos tipos de rentas del capital, ello sugeriría gravar los otros a un tipo más bajo para no exacerbar las distorsiones entre activos.

Los argumentos sobre equidad son análogos a los de eficiencia. En teoría, la base imponible debería reflejar un índice del nivel de bienestar individual, considerándose que se adopta una perspectiva de bienestar como objetivo normativo del Gobierno. Dada la incapacidad de gravar las actividades no realizadas en el mercado, incluido el ocio, la cuestión es qué base imponible refleja mejor el bienestar desde un punto de vista *second-best*. Como en el análisis de eficiencia, el argumento se centra en la relación de complementariedad entre consumo y ocio. Aplicando la teoría de la imposición óptima de la renta a un escenario intertemporal, el teorema Atkinson-Stiglitz sugiere que, si el consumo actual y, el futuro son débilmente separables del ocio en la función de utilidad intertemporal, las rentas del capital no deberían ser gravadas (Diamond, 2007).

En conjunto, estos argumentos basados en sencillez administrativa, eficiencia y equidad van en contra de la renta como forma ideal de imposición. El único argumento que queda que podría ser aduci-

do a favor de la tributación sobre la renta es que en la práctica puede ser difícil en algunos casos distinguir entre rentas del capital y del trabajo. Esto sucede particularmente con los rendimientos de actividades económicas no desarrolladas por sociedades en las que los únicos propietarios actúan como directores, además de aportar capital. Esto constituye un desafío para los sistemas de imposición dual que gravan las rentas del capital y del trabajo a tipos diferentes (Christiansen, 2004), y sucedería lo mismo con los sistemas impositivos basados en el consumo. Sin embargo, se trata de una fuente de ingresos relativamente pequeña, que puede no tener la suficiente importancia como para ser el factor determinante en la elección de la base.

Como punto final, debería recordarse que la imposición total de un individuo incluye no sólo el impuesto sobre la renta personal, sino también los impuestos indirectos sobre el consumo (IVA) y las cotizaciones sociales. Considerando todos ellos conjuntamente con un sistema de imposición sobre la renta, tienen como resultado un sistema impositivo global que implica un tipo más bajo sobre las rentas del capital que sobre las rentas del trabajo. En este sentido, los argumentos de eficiencia y equidad contrarios a la imposición sobre la renta quedan debilitados, aunque los costes administrativos siguen siendo un problema.

2. La imposición sobre el consumo

Los argumentos a favor de la imposición sobre el consumo se deducen directamente del debate anterior. Se puede construir una base de impuesto sobre el consumo protegiendo las rentas del capital mediante la utilización combinada de dos métodos equivalentes. Comenzando por una base imponible definida como renta nominal, el ahorro registrado puede deducirse inmediatamente, y se acumula libre de impuestos mientras se mantenga. Cuando el ahorro se emplea para el consumo, la cantidad total utilizada (principal e interés) se añade a la base imponible. De manera alternativa, se puede seguir el sistema de prepago, en cuyo caso no hay deducción por el ahorro, pero no se pagan impuestos sobre los futuros ingresos de los activos. El tratamiento del ahorro registrado es más adecuado para algunas modalidades de ahorro (actividades económicas, inversión en capital humano), mientras que el tratamiento del prepago es más adecuado para otros (vivienda y bienes de consumo duradero). Que el contribuyente pueda elegir para otros activos entre sistema de registro y de prepago serviría para facilitar la promediación a lo largo del ciclo vital, como consecuencia de los problemas procedentes de la imposición progresiva.

Desde un punto de vista administrativo, la imposición sobre el consumo evita muchos de los problemas de la imposición sobre la renta. No es necesario estimar las rentas del capital ni tampoco preocuparse por el índice de inflación de las rentas del capital (aunque el índice sigue siendo necesario para la escala impositiva). La base imponible puede definirse en términos de flujo de caja en lugar de en términos de acumulación, lo cual facilita en gran medida el gravamen de las actividades económicas personales y la acumulación de capital humano. El tratamiento impositivo del consumo no excluye a los planes de ahorro obligatorios para la jubilación. De hecho, la mayoría de estos planes ya utilizan los principios de la imposición sobre el consumo. El principal coste administrativo se deriva de la necesidad de mantener un fichero de los activos registrados por los que finalmente se pagará el impuesto cuando se den de baja o retiren. Se plantean problemas especiales cuando los contribuyentes abandonan el país, lo que normalmente provoca la baja en el registro. Lo mismo sucede en el caso de fallecimiento.

En cuanto a eficiencia y equidad, la evaluación de las ventajas de la imposición sobre el consumo es más ambigua. Al igual que con los impuestos sobre la renta, el ocio y las actividades no realizadas en el mercado no están gravadas; así, tanto las consideraciones de eficiencia como de equidad dependen de la relación entre estos bienes no gravados, por un lado, y el consumo presente respecto el consumo futuro, por otro. Si los bienes no gravados en el mercado fueran débilmente separables en la función de utilidad intertemporal de las compras de consumo, se podría defender la imposición sobre el consumo por razones teóricas, como hemos visto. Éste es probablemente el argumento económico más sólido para la imposición sobre el consumo.

Sin embargo, existen otras consideraciones. La propiedad de autopromediación del impuesto sobre el consumo evita las desigualdades horizontales que surgen bajo un sistema de imposición sobre la renta, en contra de las personas cuya renta fluctúa durante su ciclo vital. Al mismo tiempo, pueden existir argumentos para gravar las rentas del capital que van más allá de las relaciones estándar sustituibilidad-complementariedad. En primer lugar, en la medida en que las herencias y otras transmisiones inesperadas no estén gravadas, la imposición de las rentas del capital puede ser una forma indirecta de

llegar al consumo financiado con estas fuentes. Segundo, si las rentas familiares son inciertas y no es posible un seguro completo, gravar las rentas del capital puede servir como una forma sustitutiva de seguro (Golosov *et al.*, 2007). Por último, la imposición de las rentas del capital es útil en un escenario de imposición óptima si las personas más productivas ahorran más que las menos productivas porque tienen tipos de descuento más bajos (Diamond, 2007; Banks y Diamond, 2008).

Merece la pena mencionar dos puntos más antes de centrarnos en la alternativa fiscal final. El primero es recordar que la escala impositiva puede elegirse de manera independiente de la base. El impuesto sobre la renta está, sin embargo, obligado a aplicar la misma tarifa impositiva a las rentas del capital y del trabajo. Ello podría condicionar, a su vez, a una escala impositiva menos progresiva de lo que sería deseable, debido a que las rentas del capital pueden ser más elásticas que las rentas del trabajo, teniendo en cuenta especialmente la mayor movilidad y las mayores posibilidades de elusión y evasión fiscal de las primeras. Igualmente, el argumento a favor de gravar las rentas del trabajo más progresivamente que las rentas del capital se ve apoyado por el hecho de que las rentas del trabajo explican aparentemente mucha mayor desigualdad que las rentas del capital, y la desigualdad de las rentas del trabajo refleja, al menos en cierta medida, las inversiones en capital humano que han sido ampliamente financiadas por el sector público.

Segundo, la incapacidad de los gobiernos de cumplir con sus compromisos puede hacer difícil no incluir las rentas del capital en la base imponible. Y esto resulta con independencia de que los gobiernos sean benevolentes o no. Si esto es así, la imposición sobre consumo puede considerarse como inviable, en cuyo caso la elección de la base imponible debe tener en cuenta la manera menos costosa de incluir las rentas del capital en la base. Desde este punto de vista, el impuesto dual sobre la renta, del que nos ocupamos a continuación, ofrece una alternativa atractiva.

3. La imposición dual sobre la renta

La imposición dual sobre la renta grava las rentas del capital y del trabajo a tipos impositivos distintos, lo que, en la práctica, puede adoptar muchas formas diferentes. Limitaremos nuestra atención principalmente a la forma en que ha sido adoptada en los países nórdicos, que ha llegado a estar asociada con el término de impuesto dual sobre la renta. En este sistema, las rentas del trabajo se gravan de acuerdo con una escala impositiva progresiva. Las rentas del capital se gravan a un tipo impositivo lineal, normalmente el tipo del tramo más bajo de la escala impositiva sobre las rentas del trabajo. Algunas formas de rentas del capital pueden seguir recibiendo tratamientos especiales, como la vivienda o los bienes de consumo duraderos, la inversión en capital humano y/o los ahorros para la jubilación. Igualmente, pueden existir dos impuestos complementarios. Se puede aplicar un impuesto sobre sociedades al mismo tipo impositivo que las rentas del capital de las personas físicas, y ambos impuestos se integran; y también un impuesto sobre las transmisiones de patrimonio (o sobre el propio patrimonio), que puede añadir progresividad al sistema impositivo si se aplica a las transmisiones de patrimonio por encima de un mínimo exento.

Un impuesto dual sobre la renta es un útil compromiso entre un impuesto sobre la renta, que grava las rentas del capital al mismo tipo que las rentas del trabajo, y un impuesto sobre el consumo, que grava todas las rentas del capital a un tipo cero. Aplicando estructuras de tipos separadas, los tipos impositivos de las rentas del trabajo y del capital pueden elegirse independientemente.

El impuesto dual sobre la renta ofrece una serie de ventajas (Boadway, 2004b). El planteamiento cedular permite aplicar niveles de progresividad muy diferentes a las rentas del trabajo y del capital. En particular, la escala impositiva sobre las rentas del trabajo puede ser más progresiva que bajo un impuesto sobre la renta, y la aplicada sobre las rentas del capital, menos progresiva. Como se ha mencionado, esto parece en general deseable, dada la desigual distribución de las rentas del trabajo en relación con las rentas del capital y la mayor elasticidad de las rentas del capital con respecto al tipo impositivo. Desde un punto de vista de la equidad, éste podría ser el elemento más importante del impuesto dual sobre la renta: la eliminación de las restricciones a la progresividad derivadas de incluir las rentas del capital en la base.

La capacidad de establecer un tipo impositivo separado sobre las rentas del capital aborda el argumento típico de la imposición óptima a favor de un tipo relativamente bajo sobre las rentas del capital. El tipo impositivo constante aplicado a las rentas del capital también presenta algunas ventajas administrativas. Facilita la recaudación y el cumplimiento, permitiendo a las instituciones financieras retener

el impuesto a las personas físicas, ya que todas pagan el mismo tipo. Hace que la integración sea relativamente fácil, ya que el tipo del impuesto sobre sociedades puede ser el mismo que el tipo del impuesto sobre las rentas del capital de las personas físicas. Las posibles desventajas de equidad derivadas de un tipo impositivo bajo pueden verse en parte compensadas por un impuesto complementario sobre las grandes herencias.

Los problemas administrativos que siguen existiendo son dos. Primero, como sucede con cualquier gravamen sobre las rentas del capital, siempre existe la posibilidad de eludir o evadir el impuesto manteniendo el patrimonio en el extranjero. Incluso, en este caso, el impuesto dual sobre la renta puede ser útil, ya que, si es utilizado por varios países, la retención se puede aplicar sobre los movimientos de capital internacionales. El segundo problema es que, con un tipo impositivo relativamente bajo sobre las rentas del capital, existe un fuerte incentivo para que quienes tienen empresas individuales consideren sus ingresos como rentas del capital, en lugar de como rentas del trabajo. Como se ha comentado, esto ha sido un problema en los países nórdicos, y sólo puede remediarse aplicando reglas arbitrarias para determinar la división entre trabajo y capital de los ingresos de las actividades económicas (Christiansen, 2004).

Cuál debería ser el grado de progresividad de la escala aplicada a las rentas del trabajo es una cuestión subjetiva, y la literatura de la imposición óptima sobre la renta proporciona poca ayuda. El grado de progresividad depende de elementos como la distribución de habilidades, la incertidumbre con respecto a los resultados, la capacidad de variar los ingresos mediante la opción profesional y el esfuerzo, y el grado de aversión a la desigualdad que tengan los políticos. La literatura tradicional de la imposición óptima sobre la renta descubrió que los tipos impositivos marginales aumentan rápidamente para niveles bajos de cualificación profesional, y de manera moderada en el rango medio de la distribución de cualificación, y caen en el extremo superior a menos que la distribución de aptitudes no esté interrumpida en la parte más elevada (Mirrlees, 1971; Tuomala, 1990). En este último caso, los tipos óptimos del impuesto sobre la renta podrían aumentar en el extremo superior y seguir un modelo en forma de U (Diamond, 1998). En el caso extremo de que el Gobierno tenga una aversión infinita a la desigualdad (es decir, una función de bienestar social maximin), la forma de los tipos impositivos marginales puede disminuir a lo largo de la distribución de competencias profesionales, conduciendo a una forma estrictamente cóncava de tipos impositivos medios (Boadway y Jacques, 2008). El modelo en el extremo inferior cambia si el margen de la oferta de trabajo es el llamado extensivo, en el que las personas pueden elegir no participar en el mercado de trabajo. En este caso, el tipo impositivo marginal puede ser negativo en la parte inferior, decreciendo gradualmente para convertirse en positivo en los niveles de renta moderados (Saez, 2002a y b). El escepticismo de estos resultados deja al político poco informado por parte de la literatura, por lo que no es sorprendente que algunos hayan abogado por un impuesto lineal progresivo, o uniforme, con tipos impositivos marginales constantes (Hall y Rabushka, 1995). Dicho impuesto es progresivo debido al mínimo exento (especialmente si es un impuesto negativo), pero es bastante menos progresivo que una escala con tipos marginales crecientes. Este supuesto con tipos marginales crecientes concuerda mejor con la literatura de la imposición óptima sobre la renta en términos de la progresividad lograda tanto en el extremo superior como en el inferior. Además, si la escala impositiva de las rentas del capital es diferente de la de las rentas del trabajo, el tipo impositivo marginal constante no presenta una ventaja aparente.

En general, se podría mantener que la flexibilidad y la simplicidad administrativa de la imposición dual la convierte en el candidato más sólido para el impuesto sobre la renta personal. Fue una de las dos opciones recomendadas por el Comité Asesor del Presidente para la Reforma Fiscal Federal (2005), el llamado Plan Fiscal de Inversión y Crecimiento.

4. Otras cuestiones

Cualquiera que sea la base imponible individual preferida, hay otras cuestiones que deben ser abordadas, incluyendo las que se han mencionado con anterioridad. En el caso de las bases del impuesto sobre la renta que incluyen rentas del capital, algunas formas de rentas del capital pueden seguir recibiendo tratamientos especiales, ya sea por necesidad, ya por elección. En principio, la renta imputada de la vivienda podría incluirse en la base, aunque su inclusión sólo puede hacerse de manera imperfecta. Además, se podría querer protegerla para animar a las personas a invertir en la vivienda, dado el comportamiento tendente a ahorrar menos de lo debido. De manera similar, se puede abogar por una ayuda fiscal como medio para el fomento del ahorro de cara a la jubilación. En este caso, la ayuda puede adoptar la forma tanto de ahorro registrado co-

mo de impuestos prepagados para asegurar las ventajas derivadas del autopromedio.

También se puede argumentar a favor de la exención fiscal de la acumulación de capital humano por motivos de viabilidad y conveniencia. El tratamiento de flujo de caja, o *cash flow*, de la inversión en capital humano es la manera más razonable de conseguirlo. Esa parte de la inversión en capital humano, consistente en ingresos sacrificados, ya está implícitamente considerada en un tratamiento tipo *cash flow*, y los costes financieros (por ejemplo, matrículas, libros) podrían tratarse también como totalmente deducibles. Debe observarse que esto implica que el gasto sea reembolsable si los ingresos son insuficientes. Igualmente, el sistema de impuesto sobre las personas físicas, ya esté basado en la renta o en el consumo, podría utilizarse de manera proactiva para abordar cuestiones de riesgo, restricción de liquidez e igualdad de oportunidades. Como se ha mencionado, un programa de préstamos dependiente de los ingresos integrado en el sistema impositivo, y aplicado sobre una base actuarial, haría frente al riesgo y a las restricciones de liquidez, mientras que un programa de becas para estudiantes basado en los ingresos podría utilizarse para objetivos de igualdad de oportunidades.

También debe decidirse el tratamiento de las transmisiones voluntarias, ya sea para beneficencia o para herederos y otros miembros de la familia. Como hemos visto, hay suficientes razones para subvencionar tales transmisiones debido a que crean beneficios tanto para el donante como para el beneficiario, aunque, en términos de equidad, los beneficiarios de las transmisiones deberían pagar impuestos por lo que es un incremento inesperado de ingresos. En el caso de transmisiones a instituciones benéficas, los argumentos de eficiencia deben primar sobre los de equidad por un par de razones. En primer lugar, aquellos que se benefician de tales transmisiones serán probablemente personas de renta baja, cuyas obligaciones impositivas serán mínimas en cualquier caso. Segundo, las contribuciones voluntarias a la beneficencia pueden considerarse como sustitutivas de las transferencias públicas. Dado que estas últimas deben financiarse con impuestos distorsionantes y que el Gobierno se podría enfrentar a difíciles problemas de agencia a la hora de asignar dichas transferencias, se podrían mejorar los objetivos sociales subvencionando las transmisiones benéficas individuales.

Las transmisiones a los propios herederos suscitan cuestiones similares, excepto que en este caso es más probable que los beneficiarios sean contribuyentes. En la medida en que dichas transmisiones sean involuntarias o un pago por servicios, deberían ser tratadas como renta en manos de los beneficiarios sin deducciones compensatorias para los donantes. En el caso de transmisiones voluntarias, la eficiencia podría requerir algunos incentivos para los donantes que compensaran, en cierta medida, el beneficio de la transmisión para los beneficiarios. En la práctica, esta consideración puede racionalizar que las herencias se traten de manera más benevolente que otras fuentes de ingresos, especialmente las realizadas *inter vivos*.

Por último, existe la cuestión más amplia del tratamiento fiscal de la familia en el sistema impositivo directo. Ello implica resolver una serie de cuestiones conceptualmente difíciles. Si se adopta un enfoque de bienestar individual para el diseño del impuesto sobre la renta, los impuestos a pagar por cada familia deberían estar relacionados con sus utilidades individuales, que, a su vez, están relacionadas con las rentas o el gasto en consumo de la familia. Llevar esto a la práctica implica las siguientes consideraciones.

1) ¿Cómo se comparte la renta entre los miembros de la familia? Se puede asumir que la familia asigna sus recursos «racionalmente» para aumentar el bienestar agregado de los miembros de la familia. En ese caso, estaría justificado adoptar la familia como una unidad contribuyente. Evidentemente, ello presupone un consenso sobre la definición de lo que constituye familia.

2) ¿Cuáles son las implicaciones de la producción doméstica y el consumo compartido? En la medida en que una o más personas de una familia realicen tareas domésticas que proporcionen servicios de consumo a todos los miembros, ello debería, en principio, estar reflejado en los impuestos a pagar. Esta consideración podría justificar una imposición diferente de las familias en las que un adulto no trabaje respecto a las familias en las que todos los adultos trabajen y ganen la misma renta familiar. De manera similar, dado que los bienes de consumo duraderos se comparten entre los miembros de la familia, hay economías de escala en el consumo. Esto sugeriría que familias de dos adultos con una determinada renta familiar paguen más impuestos que dos personas solteras con la misma renta global. A su vez, una persona soltera con una determinada renta pagaría más impuesto que dos personas casadas con la misma renta total.

3) ¿Cómo deberían afectar los hijos a los impuestos a pagar? Aquí están implicadas varias cuestiones. En primer lugar, los hijos pueden requerir menor consumo para lograr un nivel dado de utilidad en comparación con los adultos. En ese caso, las recetas políticas son ambiguas por motivos de bienestar social (Kaplow, 2008). Si la función de bienestar social de la sociedad fuera estrictamente utilitaria —de manera que todo lo que cuenta es la suma de utilidades—, los hijos deberían ser favorecidos por el sistema impositivo, ya que generan más utilidad por euro que los adultos. Por otro lado, si la función de bienestar social muestra aversión a la desigualdad —es decir, pone cierto énfasis en equiparar los niveles de utilidad—, los hijos deberían soportar en consecuencia mayores cargas fiscales. Segundo, los hijos dependen de las transferencias (en efectivo, en especie y del cuidado paterno) de los padres, de modo que entran en juego cuestiones generales sobre cómo tratar las transferencias voluntarias. Como hemos visto, hay dos consideraciones importantes. Por razones de eficiencia, hay una externalidad asociada a las transferencias voluntarias que puede requerir una subvención pigouviana. Dado que es probable que las transferencias a los hijos propios sean inelásticas, tal vez ésta no sea una consideración importante. Por razones de equidad, las transferencias dan lugar a múltiples fuentes de utilidad: para el donante, para el hijo y quizá para terceros (otros miembros de la familia). Se podría esperar que estas fuentes adicionales de utilidad atrajeran mayores impuestos a pagar. En ese caso, las familias con hijos tendrían una carga fiscal más elevada que aquellas con igual renta, pero sin hijos. Por último, las consideraciones de igualdad de oportunidades podrían garantizar que se preste una atención especial a los hijos de familias menos privilegiadas. Una manera importante en que los padres ayudan a sus hijos es invirtiendo en sus libros, etcétera. Los hijos suficientemente afortunados por haber nacido en familias con ingresos y nivel de estudios más elevados comienzan la vida con una ventaja. Esto está reconocido por la provisión de educación pública obligatoria para todos los niños. Pero, además, muchos países ofrecen transferencias dependientes de los ingresos a familias con hijos (por ejemplo, deducciones reembolsables de la cuota). Algunos van incluso más lejos. Por ejemplo, en el Reino Unido todos los niños reciben al nacer una ayuda de capital que se acumula con sus intereses a su nombre y queda a su disposición en cuanto alcanzan la mayoría de edad. Pretende ser un medio (modesto) de mejorar las oportunidades.

Todo lo que esto implica para el diseño de los sistemas impositivos reales no está claro. Muchos sistemas impositivos tienen en cuenta al menos algunas de estas consideraciones. Las transferencias por hijos son comunes, y a veces están pensadas para mejorar las circunstancias demográficas de un país. Las familias con un adulto que no trabaja suelen recibir un tratamiento más duro que aquellas con iguales rentas familiares y en las que dos adultos trabajan. Y las economías de vivir juntos pueden tenerse en cuenta por familias de dos adultos con una determinada renta que pagan más que dos solteros con la misma renta total. Lógicamente, se está asumiendo que la elección de las circunstancias familiares debe compensarse. Como ya se ha mencionado, en la medida en que la elección del tamaño familiar sea libre, se puede aducir que mejor sería ni favorecerla ni perjudicarla.

NOTAS

(*) Preparado para *Tax Systems: Whence and Whither (Recent evolution, current problems and future challenges)*, Conferencia patrocinada por la Fundación de Cajas de Ahorros de España, FUNCAS, y UNICAJA, Málaga, España, 9-11 de septiembre de 2009.

(1) *Nota del traductor:* Cotizaciones sociales e impuestos sobre las nóminas han sido utilizados como sinónimos en el trabajo.

(2) Así, en ausencia de herencias o donaciones y de transferencias, la restricción presupuestaria vital de un hogar es simplemente que el valor actual de los gastos de consumo iguala al valor actual de los ingresos. Con donaciones y transferencias, el valor actual del consumo es igual a la suma del valor actual de los ingresos, transferencias y herencias netas.

(3) De hecho, y con bastante anterioridad, el consumo ya se había propuesto como la base ideal por parte de MILL (1848).

(4) ACEMOGLU *et al*. (2008) han desarrollado recientemente un modelo de política económica sobre imposición óptima cuya vinculación se consigue mediante el mecanismo del voto. En particular, a través de un modelo del voto pasado basado en FEREJOHN (1986), los votantes votan en función de la actuación pasada de los políticos. Los políticos no pueden optar por el incumplimiento de sus compromisos porque pierden las elecciones. Sin embargo, estos modelos requieren que tanto políticos como votantes vivan indefinidamente (o se comporten como si lo hicieran).

(5) Por otro lado, LOW y MALDOON (2004) argumentan que la imposición progresiva, a la vez que reduce el riesgo, también reduce la necesidad de asegurarse. En la medida en que ello adopte la forma de oferta de trabajo preventiva, el argumento a favor de la progresividad queda reducido. Por otro lado, SINN (1996) demuestra que la seguridad derivada de la imposición progresiva y del estado del bienestar fomenta la asunción de riesgos, lo que puede considerarse positivo.

(6) Por otro lado, puede haber argumentos de eficiencia para subvencionar donaciones, como sostiene KAPLOW (2008). Las transmisiones voluntarias benefician presumiblemente tanto al donante (vía preferencia revelada) como al donatario. Asumiendo que ambos beneficios cuentan desde una perspectiva de bienestar social, la donación es análoga a una actividad que genera externalidades, de manera que un impuesto correctivo está justificado. Esto no tiene que ver con la justificación de gravar herencias por motivos redistributivos. Analizamos esto más adelante.

(7) Como ha subrayado la literatura sobre federalismo fiscal, también puede haber interacción estratégica entre los gobiernos subnacionales y el Gobierno nacional. Aumentos en los impuestos subnacionales que reducen la base imponible también reducirán los impuestos

nacionales, las llamadas externalidades fiscales verticales (BOADWAY y KEEN, 1996; DAHLBY, 1996). Los gobiernos subnacionales tendrían cierto incentivo para una tributación excesiva. No está claro que en la práctica esto constituya un argumento serio contra la descentralización de ingresos.

(8) Las transmisiones pueden incluso ser obligatorias, como en el caso del robo de bienes. Dado que es ilegal, las consecuencias fiscales son tal vez menos apremiantes que la necesidad de descubrirlas y castigarlas. Sin embargo, en la medida en que las víctimas del delito sufren una pérdida, se podría argumentar que debería ser deducible, como cualquier otra pérdida de ingresos. Es de suponer que los responsables del delito sufrirán las consecuencias si los descubren.

(9) Curiosamente, WILDASIN (1990) ha cuestionado si HAIG era realmente un defensor del impuesto extensivo sobre la renta. Sostiene, de manera convincente, que para Haig la imposición sobre la renta era en realidad inferior a la imposición sobre el consumo. Sin embargo, el impuesto extensivo sobre la renta se cita habitualmente como el impuesto sobre la renta de Schanz-Haig-Simons.

(10) Este argumento corresponde al caso simple en que el consumo individual puede ser agregado en consumo presente, consumo futuro y ocio. En casos más complicados, en los que consumo y ocio ocurren en cada periodo, el argumento a favor de gravar las rentas del capital resulta aún menos claro (EROSA y GERVAIS, 2001).

BIBLIOGRAFÍA

ACEMOGLU, Daren; Michael GOLOSOV, y Aleh TSYVINSKI (2008), «Dynamic Mirrlees taxation under political economy constraints», mimeo.

ALVAREZ, Yvette; John BURBIDGE; Ted FARRELL, y Leigh PALMER (1992), «Optimal taxation in a life-cycle model», *Canadian Journal of Economics*, 25: 111-122.

ATKINSON, Anthony B. (1973), «How progressive should income tax be?», en Michael PARKIN y A. Robert NOBAY (eds.), *Essays in Modern Economics*, Londres, Longman, 90-109.

ATKINSON, Anthony B., y Joseph E. STIGLITZ (1976), «The design of tax structure: Direct vs. indirect taxation», *Journal of Public Economics*, 6: 55-75.

AUERBACH, Alan; Michael DEVEREUX, y Helen SIMPSON (2008), «Taxing corporate income», preparado para el *Report of a Commission on Reforming the Tax System for the 21st Century*, dirigido por Sir James Mirrlees, Londres, Institute for Fiscal Studies, mimeo. http://www.ifs.org.uk/mirrleesreview/press_docs/corporate.pdf

BANCO MUNDIAL (1994), *Averting the Old Age Crisis*, Oxford, Oxford University Press.

BANKS, James, y Peter DIAMOND (2008), «The base for direct taxation», Prepared for the Report of a Commission on Reforming the Tax System for the 21st Century, Chaired by Sir James Mirrlees, Londres, Institute for Fiscal Studies, mimeo. http://www.ifs.org.uk/mirrleesreview/reports/base.pdf

BESLEY, Timothy, y Richard LAYARD (eds.) (2008), «Special issue: Happiness and public economics», *Journal of Public Economics*, 92: 1773-1862.

BOADWAY, Robin (2004a), «The theory and practice of equalization», *CESifo Economic Studies*, 50: 211-254.

— (2004b), «The dual income tax system — An overview», *CESifo DICE REPORT, Journal for Institutional Comparisons,* 2: 3-8.

BOADWAY, Robin, y Neil BRUCE (1992), «Problems with integrating corporate and personal taxes in an open economy», *Journal of Public Economics*, 48: 39-66.

BOADWAY, Robin, y Laurence JACQUET (2008), «Optimal marginal and average income taxation under maximin', *Journal of Economic Theory*, 143: 425-441.

BOADWAY, Robin, y Michael KEEN (1996), «Efficiency and the optimal direction of federal-state transfers', *International Tax and Public Finance*, 3: 137-155.

BOADWAY, Robin; Nicolas MARCEAU, y Motohiro SATO (1999), «Agency and the design of welfare systems», *Journal of Public Economics,* 73: 1-30.

BOADWAY, Robin; Maurice MARCHAND; Pierre PESTIEAU, y Maria del Mar RACIONERO (2000), «Optimal redistribution with heterogeneous preferences for leisure», *Journal of Public Economic Theory*, 4: 475-498.

CHETTY, Raj, y Adam LOONEY (2006), «Consumption smoothing and the welfare consequences of social insurance in developing economies», *Journal of Public Economics*, 90: 2351-2356.

CHONÉ, Philippe, y Guy LAROQUE (2009), «Negative marginal tax rates and heterogeneity», *Institute for Fiscal Studies Working Paper W09/12*, Londres.

CHRISTIANSEN, Vidar (2004), «Norwegian income tax reforms», *CESifo DICE REPORT, Journal for Institutional Comparisons*, 2: 9-14.

COMITÉ ASESOR DEL PRESIDENTE PARA LA REFORMA FISCAL FEDERAL (*President's Advisory Panel on Federal Tax Reform*) (2005), *Simple, Fair, and Pro-Growth: Proposals to Fix America's Tax System*, Washington, U.S. Treasury.

CORLETT, W.J., y D.C. HAGUE (1953), «Complementarity and the excess burden of taxation», *Review of Economic Studies*, 21: 21-30.

CREMER, Helmuth, y Pierre PESTIEAU (2006), «Wealth transfer taxation: A survey of the theoretical literature», en L-A. GÉRARD-VARET, S-C. KOLM y J. MERCIER YTHIER (eds.), *Handbook of the Economics of Giving, Reciprocity and Altruism,* vol. 2, Amsterdam, North-Holland, 1107-1134.

DAHLBY, Bev (1996), «Fiscal externalities and the design of intergovernmental grants», *International Tax and Public Finance*, 3: 397-411.

DIAMOND, Peter A. (1980), «Income taxation with fixed hours of work», *Journal of Public Economics*, 13: 101-110.

— (1998), «Optimal income taxation: An example with a U-shaped pattern of optimal marginal tax rates», *American Economic Review*, 88: 83-95.

— (2007), «Comment on Golosov *et al.*», *NBER Macroeconomics Annual 2006*: 365-379.

EROSA, Andrés, y Martin GERVAIS (2001), «Optimal taxation in infinitely-lived agent and overlapping generations models: A review», *Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly*, 87: 23-44.

FELDSTEIN, Martin, y Charles HORIOKO (1980), «Domestic saving and international capital flows», *Economic Journal*, 90: 314-329.

FEREJOHN, John (1986), «Incumbent performance and electoral control», *Public Choice*, 50: 5-25.

FLEURBAEY, Marc, y Francois MANIQUET (2007), «Compensation and responsibility», en K.J. ARROW, A.K. SEN y K. SUZUMURA (eds.), *Handbook of Social Choice and Welfare,* vol. 2, Amsterdam, North-Holland.

GOLOSOV, Mikhael; Aleh TSYVINSKI, y Iván WERNING (2007), «New dynamic public finance: A user's guide», *NBER Macroeconomics Annual 2006*: 317-363.

HAIG, Robert M. (1921), *The Federal Income Tax*, Nueva York, Columbia University Press.

HALL, Robert E., y Alvin RABUSHKA (1995), *The Flat Tax*, Stanford, Hoover Institution Press.

HARBERGER, Arnold C. (1964), «Taxation, resource allocation and welfare», en *The Role of Direct and Indirect Taxes in the Federal Revenue System*, Princeton, Princeton University Press: 25-70.

HICKS, John R. (1946), *Value and Capital*, segunda edición, Oxford, Clarendon Press.

Informe Meade, MEADE, J. E. (1978), *The Structure and Reform of Direct Taxation*, report of a Committee chaired by professor J. E. MEADE, Londres, George Allen & Unwin.

KALDOR, Nicolas (1955), *An Expenditure Tax*, London, Allen and Unwin.

KAPLOW, Louis (2008), *The Theory of Taxation and Public Economics*, Princeton, Princeton University Press.

KEEN, Michael (1997), «Peculiar institutions: A British perspective on tax policy in the United States», *National Tax Journal*, 50: 779-802.

KING, Mervyn (1980), «Savings and taxation», en C.A. HUGHES y G.M. HEAL (eds.), *Public Policy and the Tax System*, Londres, Allen and Unwin.

LAYARD, Richard (2005), *Happiness: Lessons from a New Science*, Londres, Penguin.

LOW, Hamish y Daniel MALDOOM (2004), «Optimal taxation, prudence and risk-sharing», *Journal of Public Economics,* 88: 443-464.

MILL, John STUART (1848), *Principles of Political Economy, with Some of their Applications to Social Philosophy*, Londres, J.W. Parker.

MIRRLEES, James A. (1971), «An exploration in the theory of optimal income taxation», *Review of Economic Studies*, 38: 175-208.

OCDE (2008), *Growing Unequal?*, París, OCDE.

ROEMER, John E. (1998), *Equality of Opportunity*, Cambridge, USA, Harvard University Press.

SAEZ, Emmanuel (2002a), «The desirability of commodity taxation under non-linear income taxation and heterogeneous tastes», *Journal of Public Economics,* 83: 217-230.

— (2002b), «Optimal income transfer programs: Intensive vs extensive labor supply responses», *Quarterly Journal of Economics*, 117: 1039-1073.

SCHANZ, George von (1896), «Der Einkommensbegriff und die Einkommensteuergesetze», *Finanzarchiv*, 13: 1-87.

SIMONS, Henry C. (1938), *Personal Income Taxation*, Chicago, University of Chicago Press.

SINN, Hans-Werner (1996), «Social insurance, incentives and risk-taking», *International Tax and Public Finance*, 3: 259-280.

STIGLITZ, Joseph E. (1982), «Self-selection and Pareto efficient taxation», *Journal of Public Economics*, 17: 213-240.

TESORO DE EE.UU. (1977), *Blueprints for Basic Tax Reform*, Washington, D.C., Government Printing Office.

TUOMALA, Matti (1990), *Optimal Income Tax and Redistribution*, Oxford, Clarendon Press.

WILDASIN, David (1990), «R.M. Haig: Pioneer advocate of expenditure taxation?» *Journal of Economic Literature*, 28: 649-660.

COMENTARIO

LA IMPOSICIÓN SOBRE LAS PERSONAS FÍSICAS: ¿QUÉ GRAVAR?, ÉSTA ES LA CUESTIÓN

José M. DURÁN CABRÉ

Universidad de Barcelona e Instituto de Economía de Barcelona

1. INTRODUCCIÓN (*)

Un elemento fundamental a la hora de configurar la imposición directa sobre las personas físicas es la elección del objeto imponible, es decir, de aquello que se quiere gravar (1). Este tema, que tradicionalmente ha suscitado un enorme interés, es analizado por el profesor Robin Boadway en el excelente trabajo que aquí se comenta, en el cual lleva a cabo una revisión del análisis impositivo normativo combinado con la consideración de cuestiones de índole más práctica.

La discusión habitual se ha centrado en dos alternativas teóricas, la renta comprehensiva o sintética y el consumo o gasto, si bien Boadway, como ya indica en el título del trabajo, introduce una tercera: el impuesto dual. La mayor diferencia entre renta comprehensiva y consumo se deriva del tratamiento de las rentas del capital, toda vez que bajo el impuesto sintético las rentas de capital se gravan al mismo tipo que las rentas del trabajo, mientras que bajo el impuesto sobre el consumo aquéllas no quedan gravadas. En consecuencia, gravar las rentas del capital a un tipo único reducido mientras que las rentas del trabajo tributan a tipos impositivos progresivos, características básicas del impuesto dual, se puede considerar como un compromiso intermedio entre las dos alternativas tradicionales. El impuesto dual, ciertamente, no sólo implica ventajas, puesto que también surgen nuevas dificultades, pero en general, para Boadway (2010), «la flexibilidad y la simplicidad administrativa de la imposición dual la convierte en el candidato más sólido para el impuesto sobre la renta personal».

Resulta difícil añadir algo que no haya mencionado ya Boadway en su exhaustivo trabajo, por lo que el objetivo de estos comentarios va a ser, por un lado, resumir los temas tratados y, por otro, introducir algún comentario adicional de carácter práctico que, en general, va a hacer referencia al caso español. De esta manera, confío en que el lector pueda comprender mejor los elementos tratados y observar cómo, en definitiva, la experiencia española se enmarca claramente en la discusión internacional acerca del futuro de la imposición personal directa. Por ello, concluyo con una comparación entre el impuesto actual español tras las últimas reformas y lo que sería propiamente un impuesto dual, con la finalidad de situar el impuesto en el modelo teórico correspondiente.

2. ¿QUÉ GRAVAR? LA ELECCIÓN DEL OBJETO IMPONIBLE

A la hora de definir un impuesto directo sobre las personas físicas, existen dos alternativas tradicionales sobre qué gravar: la renta comprehensiva y el consumo. La renta es un buen indicador de la capacidad económica, mientras que el consumo es un buen indicador del bienestar individual. Sin embargo, ninguna de las dos alternativas es perfecta.

Siguiendo a Schanz (1896), Haig (1921) y Simons (1938), la renta comprehensiva coincide con el valor monetario del aumento neto de la capacidad de consumo de un individuo durante un periodo de tiempo, lo que equivale a la suma del consumo más la variación de riqueza ($C_t + \Delta W_t$). Sin embargo, por razones prácticas, la renta se define como rendimientos más rentas del capital, ($E_t + rW_t$), donde r es el tipo de interés.

El gasto, por su parte, de acuerdo con Kaldor (1955), el Tesoro de EE.UU. (1977) y el Informe Meade (1978), incluye el valor total de los bienes y servicios consumidos durante un periodo de tiempo. No obstante, también es más sencillo calcularlo de manera indirecta, esto es, si a la renta se le resta el ahorro y se le suma el «desahorro» del periodo.

En consecuencia, las dos alternativas gravan el consumo, pero la diferencia más importante es que sólo bajo un impuesto comprehensivo sobre la renta se gravan las rentas del capital. Gravar el gasto puede representar alguna dificultad, en especial si son consumos que no se materializan a través del mercado, como puede suceder, por ejemplo, con el ocio o la producción doméstica, pero las dificultades más importantes surgen a la hora de gravar las rentas del capital. En concreto, la imputación de rentas ficticias por el uso de la vivienda u otros bienes duraderos, la inversión en capital humano, las ganancias de capital, la inflación o el posible fraude fiscal constituyen importantes dificultades que se plantean como consecuencia de gravar las rentas del capital. Por consiguiente, para Boadway, la elección entre renta o consumo de hecho se puede reducir a cómo gravar las rentas del capital, que es donde se concentran las diferencias.

El análisis normativo, basado principalmente en el teorema de Atkinson-Stiglitz, podría esclarecer un poco este debate, sugiriendo que un impuesto óptimo sobre la renta no debería gravar el capital. Sin embargo, esta conclusión se basa en demasiadas restricciones y, por tanto, no ofrece un resultado robusto a efectos de práctica política.

Aunque es más fácil de implementar un impuesto sobre el gasto, y además presenta atractivas propiedades normativas, Boadway considera que existen razones para, al menos en cierta medida, gravar las rentas del capital. En efecto, esto parece cierto porque si analizamos los sistemas fiscales de los países industrializados, al menos de momento, todos tienen impuestos sobre la renta personal y ninguno un impuesto directo sobre el gasto. Algunos de los argumentos más prácticos señalados por Boadway para gravar el capital son: la consideración de las transmisiones patrimoniales, la conversión de rendimientos del trabajo en rentas del capital, la presencia de objetivos redistributivos y la imposibilidad de asegurar en un futuro la misma imposición del capital. Además, existen consideraciones de economía política que dificultan a los gobiernos no gravar las rentas del capital.

En esta línea, creo relevante destacar también las dificultades que pueden surgir de pasar de un sistema de imposición sobre la renta a un sistema de imposición sobre el gasto. Cualquier cambio normativo, por pequeño que sea, si da lugar a cambios en la distribución de la carga impositiva, suele requerir la introducción de tratamientos transitorios para compensar a aquellos contribuyentes que se pueden considerar perjudicados por la modificación. En el sistema fiscal español encontramos con frecuencia casos relevantes. Por ejemplo, desde 1999 ha habido una tendencia a disminuir en el impuesto sobre la renta los beneficios fiscales ofrecidos a los contribuyentes que adquieren su vivienda habitual. La deducción por los intereses hipotecarios pagados se reemplazó en 1999 por una deducción en la cuota del impuesto. Con posterioridad, los porcentajes más generosos de la deducción, de aplicación en los supuestos de financiación ajena, se suprimen en 2007. Sin embargo, en ambos casos la nueva normativa introduce un régimen transitorio para compensar a los posibles perjudicados por la reforma. Más recientemente, se aprueba la eliminación de la anterior deducción cuando los contribuyentes tengan un determinado nivel de renta, pero se prevé que dicha eliminación entre en vigor más de un año después de su anuncio, y sólo para futuras adquisiciones. Si los precios de las casas incluyen el valor actual de la corriente futura de deducciones de la cuota, y de hecho parece que éste es el argumento principal para justificar la eliminación de la deducción en el impuesto, es razonable ofrecer medidas compensatorias. No obstante, seguramente es el miedo al coste político de la medida lo que provoca que se ofrezcan tratamientos transitorios especiales. Y muchos otros ejemplos podríamos encontrar.

El cambio de un sistema de imposición directa sobre la renta a uno que grave el gasto personal sin duda generaría un número importante de perjudicados, nada comparable a otras situaciones que se hayan podido dar. En efecto, aquellos que trabajaron y ahorraron bajo un impuesto sobre la renta, saldrían perjudicados si en el momento de su jubilación y, en consecuencia, de empezar a gastar el ahorro acumulado se introduce un impuesto sobre el gasto personal. Por consiguiente, ya sea por razones de equidad, por razones políticas, o incluso por condicionantes legales, se deberían ofrecer medidas compensatorias transitorias que, inevitablemente, complicarían la implementación del impuesto sobre el gasto.

3. EL GRADO DE PROGRESIVIDAD

Aunque tradicionalmente la discusión sobre el grado de progresividad del impuesto se ha centrado en la escala impositiva, como bien señala Boadway, hay otros elementos importantes a considerar que sin duda inciden en la progresividad final del impuesto. De hecho, estos otros elementos pueden ser incluso más importantes de cara a la progresividad global del impuesto, como sucedía en España al menos con el anterior IRPF (Durán, 2004). En concreto: la elección de la unidad contribuyente; los beneficios fiscales ofrecidos (deducciones en la base o en la cuota y, en este último caso, reembolsables o no); los tratamientos especiales de determinadas modalidades de renta, en especial del capital, y los tipos impositivos diferentes según la fuente de renta.

Desde la literatura normativa (basada principalmente en Mirrlees, 1971, y Atkinson, 1973) se realiza alguna sugerencia sobre el grado de progresividad del impuesto sobre la renta, pero los resultados dependen en gran parte de las especificidades del modelo, que habitualmente no reflejan el mundo real, en el cual existen otros factores a considerar de cara a un análisis del nivel de progresividad. Algunos de estos factores son analizados por Boadway.

El número de horas trabajadas es fijo para la mayoría de trabajadores, y por tanto sus decisiones básicamente se centran sobre participar y el tipo de ocupación, lo que lleva a conclusiones menos claras sobre los tipos impositivos. Las rentas del capital son más elásticas que las rentas del trabajo, por lo que una única escala impositiva en el impuesto sobre la renta condiciona el grado de progresividad. El trabajo más cualificado puede ser complementario con el menos cualificado, por lo que impuestos progresivos pueden ocasionar, en un contexto de equilibrio general, una reducción en los trabajadores menos cualificados (Stiglitz, 1982). Además, cierta desigualdad en la renta puede reflejar en cierta medida diferentes preferencias sobre el ocio, por lo que aquéllos que quieran esforzarse más no deben ser discriminados con respecto a aquéllos que prefieren consumir más ocio. Sin embargo, si la desigualdad en la renta también viene condicionada por factores que, en cierta medida son el mero resultado de la suerte, la progresividad tiene unos cos-

tes limitados de eficiencia. Finalmente, la redistribución también se puede llevar a cabo por el lado del gasto, lo que reduce la necesidad de progresividad en el impuesto sobre la renta.

Otro factor importante que comenta Boadway es el tratamiento de los más pobres, es decir, de aquellos situados en la parte baja de la distribución de renta que habitualmente se han situado fuera del sistema fiscal por falta de renta, y que, en su caso, han sido objeto de programas específicos de transferencias. Comparto totalmente la opinión de Boadway cuando afirma que el creciente uso de las deducciones de la cuota reembolsables ha sido una importante innovación en los sistemas fiscales modernos. De hecho, constituyen un ejemplo de que eficiencia y progresividad no siempre van en direcciones opuestas, puesto que, además de configurarse para tener en cuenta las necesidades de familias de bajos ingresos con hijos a su cargo, también se han utilizado para incentivar la participación de los trabajadores con bajos ingresos en el mercado de trabajo. La aplicación de estos créditos impositivos no convierte al impuesto sobre la renta en un impuesto negativo, pero es cierto que comparte algunas de sus características. Los impuestos son más sencillos de administrar que los programas específicos de transferencias, y permiten reducir el estigma social que genera participar en estos últimos. No obstante, también presentan ciertas desventajas. Los sistemas de ayuda no son sólo dinerarios, sino que también pueden incluir transferencias adicionales en especie. De hecho, recientemente, la OCDE (2008) ha constatado que las deducciones reembolsables no han sido muy exitosas a la hora de aliviar la pobreza en la cola inferior de renta. Sin embargo, comparto las palabras de Boadway (2010) cuando afirma que «mejorar las deducciones reembolsables suministradas a través del sistema tributario para complementar los programas específicos de transferencias podría solucionar en cierta manera esta cuestión». Ello puede ser especialmente importante en un momento como el actual, en el cual el escenario económico no es muy optimista para la mayoría de países de la OCDE. En España, donde la tasa de desempleo se sitúa en torno al 20 por 100, parece especialmente interesante plantearse la utilización de deducciones reembolsables con la finalidad de fomentar la participación de los trabajadores con bajos ingresos en el mercado de trabajo. La deducción para madres trabajadoras con hijos menores de tres años a cargo, introducidas en 1999, constituyen en parte un ejemplo de su utilización en España, si bien en este caso su finalidad no es aliviar la pobreza.

En consecuencia, como bien afirma Boadway, la elección del grado de progresividad final del impuesto es una cuestión compleja, que depende en gran parte de los juicios de valor de cada persona.

4. OTRAS CUESTIONES RELEVANTES A LA HORA DE DISEÑAR EL IMPUESTO

En su trabajo, Boadway también analiza otras cuestiones relevantes a considerar en el momento de diseñar un impuesto directo sobre las personas físicas, cuestiones que se derivan tanto de la necesidad de coordinación con otros impuestos existentes como del destacado papel que juega el impuesto a la hora de lograr ciertos objetivos sociales y económicos.

4.1. La relación con el Impuesto sobre Sociedades

El Impuesto sobre Sociedades actúa principalmente como un mecanismo de retención de las rentas del capital generadas en el ámbito de una sociedad, puesto que, en caso contrario, este tipo de rentas disfrutaría de una clara ventaja fiscal. En consecuencia, nos encontramos ante dos impuestos que gravan lo mismo, la renta, si bien uno en el ámbito de las personas físicas y el otro en el ámbito de las jurídicas, lo que obliga a fijar mecanismos de integración entre ambos. Sin embargo, la integración no está libre de problemas. Para evitar la doble imposición, cuando los accionistas perciben dividendos (beneficios societarios) deben poder deducirse el impuesto pagado por la sociedad. Pero el tipo impositivo de sociedades puede no coincidir con el tipo impositivo del impuesto sobre la renta personal, como de hecho sucede cuando las rentas del capital se gravan a tipos progresivos. Asimismo, surgen dificultades cuando, como sucede cada vez con mayor frecuencia, se introduce el elemento internacional, ya sea por tratarse de sociedades extranjeras, ya sea por las restricciones que surgen a la hora de fijar los tipos impositivos en economías abiertas.

Todos estos problemas se podrían evitar bajo un impuesto sobre el gasto personal, o bien reducirse bajo un impuesto dual, lo que significa que las alternativas al impuesto sintético sobre la renta son mejores. De hecho, en los últimos años se manifiesta claramente la tendencia a sustituir los sistemas de imputación, comunes hasta hace poco en los impuestos sobre la renta personal, por mecanismos específicos que con frecuencia implican gravar los dividendos de manera proporcional o a tipos reducidos, lo que constituye un ejemplo más de las dificultades que padece la imposición sintética cuando el factor internacional entra en juego.

4.2. El tratamiento fiscal de las pensiones

«Los incentivos fiscales al ahorro para la jubilación reproducen el tratamiento del ahorro bajo un impuesto sobre el consumo» afirma Boadway (2010), que además no sólo se está refiriendo a los planes de pensiones y modalidades similares de ahorro previsión, sino también al ahorro en vivienda, que representa una parte nada desdeñable del ahorro de los pensionistas. El resultado es que «el impuesto sobre la renta personal está mucho más cerca en la mayoría de países de un impuesto sobre el consumo que de un impuesto global sobre la renta». Por eso, Boadway (2010), concluye que el tratamiento

fiscal del ahorro para la jubilación no variará cualquiera que sea la elección de imposición directa personal: renta, consumo o dual.

En este sentido, no obstante, quisiera mencionar un tema que puede afectar a los planes privados de pensiones en sistemas duales, o cuasi duales, como el español. El ahorro en planes de pensiones privados tradicionalmente se grava de acuerdo con el denominado sistema de registro: las aportaciones son deducibles, hasta un importe máximo; los rendimientos del fondo de pensiones no se gravan, y la imposición recae únicamente en el momento en que se perciben las pensiones privadas. Bajo un impuesto global sobre la renta esto significa que la pensión privada tributa a tipos impositivos progresivos. Bajo un impuesto dual, los tipos progresivos sólo deberían aplicarse sobre las rentas del trabajo, mientras que las rentas del capital deberían tributar a un tipo proporcional. Sin embargo, en la práctica, el importe total de las pensiones se suele considerar rendimiento del trabajo, lo que implica tributar a tipos mayores progresivos, incluida la parte correspondiente al rendimiento generado gracias a las aportaciones de los partícipes, que sin duda tiene la naturaleza de rentas del capital. Por tanto, en la medida en que el tipo marginal del trabajo sea superior al tipo único del capital, el tratamiento favorable de los planes de pensiones y modalidades de ahorro similares derivado del diferimiento en su tributación queda, en parte, atenuado.

En cualquier caso, si una característica importante del impuesto dual es introducir homogeneidad y neutralidad en el tratamiento de las rentas del capital, cualquier incentivo fiscal a favor de los planes de pensiones o de la vivienda genera distorsiones entre activos.

4.3. La inversión en capital humano

La inversión en capital humano, como señala Boadway, recibe un tratamiento fiscal favorable de manera similar al ahorro en pensiones privadas. Una parte significativa de la inversión en capital humano (ingresos futuros diferidos, pero en algunos países también costes de formación) está protegida fiscalmente, lo que nuevamente es indicativo de que «incluso los denominados sistemas de imposición sobre la renta están de hecho más cerca de los impuestos individuales basados en el consumo».

El análisis, por tanto, se centra en las razones justificativas de los incentivos fiscales. Boadway indica cuatro posibles cuestiones: presencia de externalidades, restricciones financieras, asunción de riesgos e igualdad de oportunidades. Estos elementos se pueden tratar mediante una combinación de instrumentos no fiscales, como educación pública, préstamos a estudiantes o programas de préstamos a estudiantes condicionados a los ingresos futuros. Sin embargo, algunas de estas cuestiones también se pueden tratar a través del sistema fiscal, o bien se condicionan al nivel de renta familiar, que, por tanto, juega un papel destacado.

4.4. Las transmisiones de patrimonio

Las transmisiones de patrimonio tienen implicaciones desde el punto de vista tanto de la eficiencia como de la equidad. Como bien señala Boadway, el efecto en la eficiencia de las transferencias de riqueza depende, en parte, del motivo de la transferencia y, en parte, de la forma. Las transmisiones voluntarias debieran subvencionarse, puesto que tanto transmitente como beneficiario mejoran su bienestar gracias a la transmisión. En cambio, las transferencias involuntarias no deberían ser subvencionadas, o bien se deberían gravar cuando se hacen a cambio de servicios prestados por el beneficiario. Sin embargo, en la práctica no es posible distinguir entre los dos tipos de transferencias y, habitualmente, sólo se incentivan las donaciones a entidades no lucrativas.

En relación con la equidad, Boadway admite que es un tema controvertido. Las transmisiones voluntarias benefician tanto al transmitente como al receptor, por lo que, desde la perspectiva del bienestar social, ambos deberían tributar. Desde el punto de vista de la igualdad de oportunidades, también se puede justificar su tributación. Sin embargo, si la misma transmisión no cuenta dos veces desde un punto de vista de bienestar social —en manos del transmitente y en manos del beneficiario (Cremer y Pestieau, 2006)—, no se deberían aplicar impuestos adicionales sobre las transmisiones de patrimonio.

Para concluir con este tema, Boadway plantea que, desde un punto de vista racional, sería posible gravar tanto las ganancias del capital acumuladas en las transmisiones de patrimonio como las propias transmisiones, algo que, sin embargo, en la práctica, resulta difícil de poder justificar. De hecho, España fue durante los años ochenta uno de los pocos países donde se dió esta situación, hasta que finalmente, en 1992, dejó de gravarse en el IRPF la denominada «plusvalía del muerto». Huelga decir la dificultad práctica de justificar esta situación cuando, como ocurría desde 1988, el impuesto sobre sucesiones era especialmente gravoso. No obstante, diferente es cuando no existe impuesto sobre sucesiones, puesto que entonces gravar la «plusvalía del muerto» juega en cierta medida un papel de cierre en el sistema fiscal. Esta última opción de hecho se ha seguido por algún país cuando ha dejado de aplicarse el impuesto sobre sucesiones, lo que podría tener implicaciones en España si el impuesto sobre sucesiones y donaciones acaba finalmente desapareciendo.

4.5. El tratamiento fiscal de los hijos

Si los hijos cuentan desde una perspectiva de bienestar social, como habitualmente no obtienen ingresos deberían recibir una transferencia de renta, aunque reducida en comparación a la de un adulto, puesto que su nivel de necesidades es menor para un nivel de utilidad dado. Este razonamiento justificaría el pago de deducciones de la cuota reembolsables a favor de los padres.

Basándose en la defensa de la igualdad de oportunidades, Boadway defiende la aplicación de créditos de impuestos reembolsables que sean progresivos, esto es, que disminuyan con la renta familiar. Junto con otras políticas educativas, el autor cree que podrían compensar parcialmente las diferencias familiares.

4.6. La imposición personal subnacional

Los gobiernos subnacionales pueden también aplicar impuestos directos personales, con independencia de que el objeto imponible sea la renta comprehensiva, el consumo o el impuesto dual. La existencia de una base imponible común y de una única autoridad recaudatoria permiten minimizar los costes administrativos y de cumplimiento. Los gobiernos subnacionales pueden tener potestad para elegir su propia escala impositiva, lo que, en teoría, refuerza la rendición de cuentas ante sus ciudadanos; en otras palabras, su responsabilidad fiscal.

Los problemas derivados de las diferencias en las capacidades económicas de los territorios se pueden remediar mediante un buen sistema de nivelación. Asimismo, los comportamientos oportunistas para atraer a contribuyentes ricos se pueden mitigar si el Gobierno nacional conserva suficiente poder normativo como para fijar el nivel de progresividad que desee o si el poder normativo de los gobiernos regionales sobre las rentas del capital es nulo o reducido. En conclusión, Boadway concluye que es posible permitir que los gobiernos subnacionales obtengan una parte importante de sus ingresos a un coste relativamente reducido.

Ahora bien, la experiencia española en la descentralización del IRPF me permite comentar un factor adicional, muy relevante, que debe tenerse en cuenta a la hora de asignar poder normativo a los gobiernos regionales en el impuesto sobre la renta, como es el de la perceptibilidad. El impuesto español, como los de muchos otros países, se recauda principalmente a través de retenciones en la fuente, lo que seguramente reduce su perceptibilidad. Además, si en el programa de ayuda para cumplimentar el impuesto, en la propia declaración o de alguna otra manera, no se informa a los contribuyentes que una parte del impuesto se paga al gobierno regional, y no sólo al nacional, es muy probable que desconozcan esta situación. Cierto es que pueden influir otros factores políticos, pero la experiencia española pone claramente de manifiesto que, después de más de diez años en que una parte importante del IRPF se paga a los gobiernos autonómicos (¡actualmente ya el 50 por 100!), la mayoría de contribuyentes, como ponen de manifiesto las encuestas del Instituto de Estudios Fiscales (Área de Sociología Tributaria, 2008) aún creen que la recaudación sólo va al Gobierno nacional. En consecuencia, resulta imposible obtener mejora alguna en términos de rendición de cuentas ante sus ciudadanos.

Finalmente, me parece relevante destacar también otro elemento que menciona Boadway: el tratamiento favorable del ahorro acumulado en una jurisdicción cuando el contribuyente se cambia a otra. Este tema resulta importante en el caso de la inmigración internacional, especialmente en el ámbito de la Unión Europea, lo que sin duda va a requerir una mayor dedicación en el futuro por parte de los países europeos.

5. ¿QUÉ GRAVAR: RENTA, GASTO O DUAL?

¿Qué conclusiones se pueden extraer, según Boadway, para cada una de las alternativas? Los argumentos se basan en los tradicionales tres criterios: administración, eficiencia y equidad.

5.1. Imposición comprehensiva sobre la renta

Los problemas administrativos derivados de aplicar un impuesto comprehensivo sobre la renta son, sin duda, insalvables. En consecuencia, el impuesto acaba gravando de manera muy diferente los distintos tipos de rentas del capital, dando lugar, como afirma Boadway (2010), «a un sistema fiscal complejo que ofrece oportunidades de planificación fiscal, y tal vez de fraude fiscal».

Desde el punto de vista de la eficiencia, es fundamental la relación entre consumo presente, consumo futuro y ocio. Hay argumentos técnicos para evitar la imposición sobre las rentas del capital, pero la evidencia empírica no es concluyente, lo que lleva la cuestión a políticas de *secondbest*. Desde esta perspectiva, si ciertas rentas del capital no se gravan, gravar otras a un tipo reducido permite atenuar las distorsiones entre activos.

Y respecto a la equidad, la discusión también se centra en qué base refleja mejor el bienestar desde un punto de vista de *secondbest*.

5.2. Imposición sobre el gasto

La imposición sobre el consumo permite evitar muchos de los problemas administrativos derivados de gravar la renta, y los potenciales problemas que pudieran surgir son aparentemente menores. Al respecto, sin embargo, debemos tener presente que las dificultades derivadas de gravar la renta las conocemos bien, puesto que las padecemos porque se aplican desde hace tiempo impuestos sobre la renta. En cambio, la no aplicación de impuestos directos sobre el gasto personal nos impide conocer con profundidad la problemática que podría surgir en su aplicación, que seguro que surgiría, aunque quizá en menor grado.

La imposición sobre el consumo también se evalúa positivamente desde la perspectiva de la eficiencia y de la equidad. Sin embargo, cuestiones prácticas ya mencionadas con anterioridad dificultan la no imposición de las rentas del capital.

5.3. Imposición dual sobre la renta

La imposición dual surge como la alternativa entre la imposición com-

prehensiva y la imposición sobre el gasto, y coincido con Boadway (2010) cuando afirma que es «un útil compromiso entre un impuesto sobre la renta, que grava las rentas del capital al mismo tipo que las rentas del trabajo, y un impuesto sobre el consumo, que grava todas las rentas del capital a un tipo cero».

El enfoque cedular permite, desde el punto de vista de la equidad, eliminar las restricciones que sobre el nivel de progresividad impone el impuesto sintético al gravar todas las rentas al mismo tipo, lo que para Boadway constituye una ventaja importante del impuesto dual. Es importante destacar, por tanto, que la doble tarifa de la imposición dual, vista por muchos como el mayor exponente de inequidad, puede llevar incluso a la conclusión contraria cuando en el análisis se incluyen elementos más cercanos a la realidad. Si queremos que todas las rentas tributen de la misma forma, la dificultad de gravar las rentas del capital implica que el nivel de los tipos impositivos debe ser reducido. Sólo si se separa el capital de la base común, y se grava de manera diferente, las demás rentas, principalmente las del trabajo, pueden tributar a tipos más elevados.

No obstante, creo importante destacar que también por esta vía encontramos un cierto límite al nivel de los tipos marginales, puesto que cuanto mayor sea la diferencia entre el tipo marginal máximo de las rentas del trabajo y el tipo de las rentas del capital, mayor es el incentivo a convertir rentas del trabajo en rentas del capital, como de hecho demuestra la experiencia de los países nórdicos.

Por otro lado, Boadway cree que las posibles desventajas ocasionadas en la equidad como consecuencia de gravar las rentas del capital a un tipo único reducido pueden compensarse, en parte, mediante un impuesto complementario sobre las grandes herencias. Estamos ante una cuestión interesante, porque en la práctica también se observan restricciones al nivel de progresividad en los impuestos sobre las herencias. Esto va más allá del tema aquí estudiado, pero ciertamente comparte algunos rasgos importantes, como son el factor internacional y la apertura de las economías, la movilidad del capital o el tratamiento favorable de ciertos activos.

Boadway también prevé la posibilidad de defraudar mediante el mantenimiento de la riqueza en el extranjero. No obstante, el impuesto dual ofrece la posibilidad, si se extiende la aplicación de un sistema de retención en la fuente para las rentas de no residentes, de dar un tratamiento más amplio y más cercano a la tributación final de las rentas del capital.

La experiencia de los países nórdicos muestra que el verdadero talón de Aquiles del impuesto dual es el tratamiento de los rendimientos de las actividades económicas, así como de los beneficios de sociedades controladas por socios activos, donde también rentas del trabajo se pueden convertir fácilmente en rentas del capital. Como señala Boadway, la única solución pasa por aplicar reglas arbitrarias que permitan determinar qué parte es atribuible al factor trabajo y qué parte al factor capital. El tratamiento de estas rentas, como he comentado anteriormente, también limita la diferencia entre los tipos marginales del trabajo y el del capital, porque a mayor diferencia las prácticas de arbitraje fiscal sin duda son mayores. El nivel de progresividad de los tipos marginales es finalmente una cuestión de opinión, sobre la cual la literatura de la imposición óptima sobre la renta poco puede aportar, si bien cuestiones prácticas parecen acotar en cierta medida el nivel de progresividad.

En definitiva, la valoración global del tema lleva a Boadway (2010) a una conclusión clara: «la flexibilidad y la simplicidad administrativa de la imposición dual la convierten en el candidato más sólido para el impuesto sobre la renta personal».

6. LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA HACIA LA IMPOSICIÓN DUAL

En España, desde 2007, está en vigor un impuesto pseudo dual, caracterizado por la existencia de dos bases, la general y la del ahorro, gravada cada una por una escala impositiva diferente. En efecto, la base general tributa de acuerdo con una escala de cuatro tramos, con tipos marginales entre el 24 por 100 y el 43 por 100 (salvo que la comunidad autónoma haya modificado su tarifa), mientras que la base del ahorro tributa a un tipo del 18 por 100, aunque desde 2010 este tipo pasa a ser del 19 por 100 para los primeros 6.000 euros y del 21 por 100 para cualquier importe adicional.

¿Qué separa al impuesto español del modelo propiamente dual? Si bien, existen otros elementos, los más importantes son los siguientes:

1) Los rendimientos de las actividades económicas tributan en su totalidad como rentas del trabajo, sin diferenciarse en ningún caso la parte atribuible al factor capital. Además, se mantiene la estimación objetiva del rendimiento para pequeñas y medianas actividades económicas, de acuerdo con unos módulos representativos de unos rendimientos medios.

2) Los rendimientos del capital inmobiliario se gravan como rentas del trabajo, en lugar de como rentas del capital. Además, si los rendimientos proceden del alquiler de viviendas, se aplica una generosa reducción del 50 por 100, que en algunos casos puede llegar a ser del 100 por 100.

3) El tipo impositivo del capital, incluso después del reciente aumento, se sitúa bastante por debajo del tipo general del Impuesto sobre Sociedades (30 por 100), aunque cierto es que ya no está tan alejado del tipo especial previsto para las entidades de reducida dimensión (25 por 100 para los primeros 120.202,41 euros de beneficio), y de hecho es muy similar al tipo especial del 20 por 100 que se ha introducido hasta 2011 para sociedades más pequeñas que, al menos, mantengan el empleo.

No es mi objetivo hacer ahora un análisis pormenorizado de la situación española ni del porqué de estas diferencias con el modelo dual, pero

sí que quisiera hacer una breve reflexión sobre qué implicaciones tiene con respecto al argumento seguramente más importante que origina el impuesto dual, como es ofrecer un esquema homogéneo y racional de tributación de las rentas del capital en un contexto de dificultad creciente en la imposición del capital.

— Para evitar los problemas que sin duda surgirían del tratamiento de las actividades económicas bajo un impuesto dual, se opta por considerar que el rendimiento procede únicamente del trabajo, y se mantiene un sistema anacrónico de estimación del resultado, poco flexible y alejado de la realidad, como si los avances tecnológicos no permitieran encontrar un sistema simplificado más cercano a la realidad y, por tanto, más justo y neutral.

— Los rendimientos del capital inmobiliario no se consideran atribuibles al factor capital, lo cual no deja de ser sorprendente y discriminatorio, aunque parece que, en parte, es consecuencia de las diferencias de tratamiento que se hubieran producido con los alquileres percibidos como actividad económica, al gravarse, como hemos visto en el punto anterior, todo como renta del trabajo. No obstante, se mantienen generosas reducciones para incentivar la oferta de alquiler de viviendas, lo que constituye un claro ejemplo de aquello que se quiere evitar con el impuesto dual, diferencias en el tratamiento fiscal que distorsionan la composición del ahorro.

— La nueva tarifa sobre la base del ahorro implica aplicar ya no sólo un único tipo, sino dos según el importe, aunque reducidos en comparación con la escala sobre la base del trabajo. Esta nueva tarifa puede generar alguna dificultad, como por ejemplo impedir que las retenciones practicadas coincidan con el importe final a pagar, pero quizás el efecto más relevante se produzca más adelante, en el sentido de que, una vez alterada la lógica de un tipo único sobre las rentas del capital, se facilita el camino para, en un futuro, ir introduciendo más modificaciones y seguramente tratamientos especiales, con lo que al final nos alejaríamos aún más de la lógica de simplificar y de homogeneizar el impuesto dual.

En consecuencia, ¿dónde se sitúa en la actualidad el impuesto español sobre la renta de las personas físicas? Ciertamente, resulta difícil encuadrarlo con exactitud en alguno de los tres modelos analizados por Boadway, puesto que, de hecho, comparte características de los tres. No obstante, en la práctica hay dos maneras alternativas de gravar las rentas del capital: la del impuesto sintético y la del impuesto dual. Parece que corremos el riesgo de que bajo esta ambigüedad conceptual nos encontremos con un impuesto complejo con numerosas oportunidades de planificación fiscal, en particular respecto de las rentas del capital.

NOTAS

(*) El autor agradece el apoyo institucional de los proyectos ECO2009-12928 del Ministerio de Ciencia e Innovación y 2009SGR102 de la Generalitat de Cataluña.

(1) En inglés se denomina *tax base*, por lo que en este trabajo, siguiendo el de BOADWAY, la expresión base imponible se asimila a la de objeto imponible, aunque en rigor no sean conceptos iguales.

BIBLIOGRAFÍA

ÁREA DE SOCIOLOGÍA TRIBUTARIA (2008), «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2007», *Documentos*, 15, Instituto de Estudios Fiscales.

ATKINSON, A. B. (1973), «How progressive should income tax be», en M. PARKIN y A. R. NOBAY (eds.), *Essay in Modern Economics*, Londres, Longman: 90-109.

BOADWAY, Robin (2010), «Imposición sobre la renta personal: ¿renta, consumo o dual?, PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 125/126.

CREMER, H., y PESTIEAU, P. (2006), «Wealth transfer taxation: A survey of the theoretical literature», en L.A. GERARD-VARET, S.C. KOLM y J. MERCIER YTHIER, *Handbook on the Economics of Giving, Reciprocity and Altruism*, Amsterdam, North Holland: 1108-1134.

DURÁN CABRÉ, J. M. (2004), *Modelos alternativos al IRPF español*, Consejo Económico y Social.

HAIG, R. M. (1921), *The Federal Income Tax*, Nueva York, Columbia University Press.

INFORME MEADE (1978), *The Structure and Reform of Direct Taxation*, Londres, George Allen & Unwin.

KALDOR, N. (1955), *An Expenditure Tax*, Londres, Allen and Unwin.

MIRRLEES, James A. (1971), «An exploration in the theory of optimal income taxation», *Review of Economic Studies*, 38: 175-208.

OCDE (2008), *Growing Unequal?*, París.

SCHANZ, G. (1896), «Der Einkommensbegriff und die Einkommensteuergesetze», *Finanzarchiv*, 1: 1-87.

SIMONS, H. C. (1938), *Personal Income Taxation*, Chicago, University of Chicago Press.

STIGLITZ, Joseph E. (1982), «Self-selection and Pareto efficient taxation», *Journal of Public Economics*, 17: 213-240.

TESORO DE EE.UU. (1977), *Blueprints for Basic Tax Reform*, Washington, D.C., Government Printing Office.

LOS RETOS DEL IMPUESTO DE SOCIEDADES EN UN MUNDO GLOBALIZADO

Emilio ALBI (*)

Universidad Complutense de Madrid

Resumen

En las últimas tres décadas, durante el tiempo transcurrido entre el informe Meade de 1978 y el reciente *Mirlees Review* de 2009, se ha producido un intenso debate sobre las posibles alternativas a la estructura tradicional del impuesto de sociedades (IS). En este trabajo, se pasa revista a esta amplia batería de propuestas, de carácter esencialmente teórico, que, atendiendo a su naturaleza, pueden clasificarse en dos grandes grupos. Por una parte, las que defienden un IS aplicable exclusivamente a las rentas económicas y, por otra, aquellas que proponen un IS donde todos los rendimientos del capital reciben el mismo trato independientemente de su modo de financiación. Asimismo, el artículo analiza las causas y efectos del proceso de extensión de bases y reducción de tipos legales en el que se ha visto inmerso de manera efectiva el IS en las últimas décadas.

Palabras clave: Impuesto de Sociedades, extensión de bases, reducción de tipos.

Abstract

In the last three decades, during the time elapsed between the Meade Report of 1978 and the recent Mirlees Review of 2009, intense discussion has taken place regarding the possible alternatives to the traditional structure of Corporation Tax (IS). In this article we review this wide battery of proposals, of an essentially theoretical nature, which may be classified, in accordance with its nature into two main groups: on the one hand, those defending a Corporation Tax applicable solely to economic income and, on the other, those proposing a Corporation Tax where all capital earnings receive the same treatment irrespective of their mode of financing. The article also analyses the causes and effects of the process of extension of bases and reduction of legal rates in which the Corporation Tax has been effectively immersed in recent times.

Key words: Corporation Tax, extension of bases, reduction of rates.

JEL classification: H25.

I. INTRODUCCIÓN

ESTE trabajo repasa la imposición societaria en el contexto de la globalización económica experimentada a lo largo de los últimos treinta años. Dados los actuales flujos internacionales de capital y renta, y la importancia de las empresas multinacionales, parece evidente que no se puede analizar la imposición societaria sin tener en cuenta sus implicaciones internacionales. El propósito de este artículo es analizar las tendencias de reforma acaecidas en el impuesto sobre sociedades (IS) a lo largo de las tres últimas décadas. Asimismo, también nos proponemos realizar sugerencias que permitan al IS ser menos distorsionante y costoso.

El análisis se centrará en el IS de los países de la Unión Europea (UE), principalmente de la UE15, prestando especial atención al caso español siempre que sea apropiado. No obstante, a efectos de comparación, se consideran otros países europeos y no europeos.

El artículo se ha escrito desde la perspectiva de un economista, intentando proporcionar una amplia síntesis de lo que conocemos como problemas económicos del IS y sus alternativas. Los agentes implicados e interesados en los sistemas fiscales, sin embargo, no son sólo economistas, y sin duda pueden tener otros intereses y objetivos al estudiar el IS. Así, por ejemplo, el Gobierno *(policy-makers)* y los funcionarios de Hacienda *(tax officials)* dan prioridad al ingreso, a la gestión del impuesto y a las tareas de inspección encaminadas a hacer cumplir la legalidad, mientras que la comunidad empresarial quizá ponga más atención en los efectos de los tipos nominales, los tipos medios efectivos o los costes de cumplimiento, siéndoles menos relevantes las distorsiones generadas por los tipos marginales, que a su vez suelen ser del máximo interés para los economistas.

Dentro de la Unión Europea, la política fiscal común y las normas del Tribunal Europeo de Justicia (TEJ) introducen restricciones sobre el diseño de los IS nacionales. La competencia fiscal internacional, la transferencia de renta entre países y las dificultades de tributación de los accionistas son aspectos de gran importancia. La complejidad es, por consiguiente, la tónica general en los sistemas fiscales, lo que suscita debates sobre el diseño de impuestos menos distorsionantes y costosos dentro de las restricciones establecidas, que hacen, a veces, que las alternativas propuestas sean imposibles de aplicar.

Los IS tradicionales, aplicados sobre los rendimientos de los recursos propios, crean aparentemente

una carga adicional sobre los accionistas. El estudio inicial de Harberger (1962) sobre la incidencia del impuesto de sociedades afirma que la carga fiscal afecta a todo el capital existente en la economía, y no sólo al capital social de la empresa gravada. La imposición societaria hace que el capital fluya hacia sectores productivos no societarios, de modo que los ajustes entre capital y trabajo resultantes concluyen en que la carga fiscal afecte a todo el capital existente en la economía, sea societario o no. Desde que se publicó este interesante trabajo, ha surgido un gran número de estudios que relajan los supuestos originales de Harberger, introduciendo otras consideraciones técnicas en el modelo y cambiando nuestra idea de quién soporta realmente la carga del IS. En este sentido, parece estar totalmente aceptada la conclusión que sobre esta cuestión ha realizado Auerbach (2005): en vez de por todo el capital, la carga del IS podría estar siendo soportada por el trabajo (si el IS castiga el ahorro nuevo y la inversión que llevaría a reducir el capital y a recortes en los salarios) y por los accionistas (especialmente en el corto plazo, ya que los accionistas pueden ser incapaces de traspasar el impuesto al «viejo» capital o a las rentas económicas, produciéndose un empeoramiento en los resultados inducido por los impuestos, y reduciéndose en consecuencia las ventajas de las sociedades).

Sin duda, los problemas tradicionales de la imposición societaria siguen vigentes hoy, pudiéndose decir incluso que se encuentran reforzados por el fenómeno de la internacionalización económica. El IS distorsiona las decisiones de inversión y de financiación, pudiendo desalentar la distribución de dividendos o, en algunos casos, incentivar la forma societaria frente a otras formas de organizar la actividad económica. Por otro lado, el contexto internacional genera competencia impositiva entre gobiernos e incentiva la transferencia de renta entre países con objeto de reducir la factura fiscal global de las empresas multinacionales. Asimismo, los costes de cumplimiento y las contingencias derivadas de la elusión fiscal consumen recursos reales y disminuyen el bienestar. Sin embargo, a pesar de todo este pasivo, el IS no deja de estar presente en los sistemas fiscales contemporáneos. Es más, las razones tradicionales para defender la imposición societaria se han visto reforzadas por la internacionalización económica. La función retenedora del IS, que actúa como soporte de la imposición personal, tiene sentido en el caso de accionistas tanto residentes como no residentes, particularmente si estos últimos sólo lo son nominalmente. Es evidente que las sociedades nacionales y multinacionales se benefician del gasto público allí donde se localizan sus operaciones, y el IS no es un mal recurso para gravar a los usuarios de los servicios públicos, que de otra forma quedarían exentos de pago. Finalmente, el IS no sólo afecta a los beneficios normales, sino también a las rentas económicas derivadas de la localización geográfica o de la naturaleza específica de una empresa concreta que desarrolle la actividad económica, por lo que los gobiernos, a través de un IS, pueden gravar todas las rentas fácilmente, evitándose de esta manera tener que distinguir entre tipos de rentas o gravar sólo las rentas específicas por localización (1). No olvidemos que ambos tipos de renta son a menudo difíciles de distinguir, a menos que la última se derive de la explotación de recursos naturales. Sin duda, estas razones son también válidas en la defensa de las alternativas al IS consideradas en este trabajo.

A pesar de las razones existentes para mantener la imposición societaria (en su formato tradicional o en cualquiera de sus formas alternativas), aún existen presiones para reducir los costes y distorsiones que su existencia produce. Cualquier discusión sobre los retos a los que se enfrenta el IS en las economías de la UE debería comenzar por hacer una revisión de la evolución de los IS en los últimos años a la vista de la globalización; lo que se consigue mejor al analizar las tendencias recientes, centrándonos en el sistema fiscal europeo. Esto ocupa el apartado II de este trabajo, que revisará las nuevas tendencias en imposición societaria, comenzando por la consideración del IS tradicional y sus alternativas, y discutiendo algunas experiencias prácticas. En relación con el tipo impositivo existente en el IS y las tendencias recaudatorias, nos centraremos en la competencia internacional (con los efectos que tipos impositivos diferentes tienen sobre la inversión societaria, la localización y la decisión de transferencia de rentas) y la llamada paradoja *tipo-recaudación*. A esto seguirá el análisis de la ampliación de las bases imponibles, así como los nuevos objetivos de los créditos fiscales. La tributación de los accionistas es el cuarto aspecto que se tratará en el apartado II. Los cambios en la carga impositiva soportada por los accionistas pueden influir tanto en el comportamiento de la sociedad como en el del propio accionista. Finalmente, también consideramos las ayudas fiscales que se dan en muchos países a las pequeñas y medianas empresas (PYME).

El apartado III incluye un resumen de las restricciones impuestas por la UE y el TEJ a los sistemas fiscales de los países miembros, así como otras iniciativas de la OCDE. Aunque estas restricciones no

son ni decisivas ni numerosas, deben ser tenidas en cuenta antes de seguir avanzando en el análisis de estas cuestiones. Al mismo tiempo, en este apartado se describen los casos donde ha habido coordinación internacional, a pesar de la reacción de rechazo de los gobiernos frente a las propuestas que en este sentido han realizado tanto la UE como la OCDE, aunque sólo haya sido ligeramente. Asimismo, se analizará la propuesta de una base imponible consolidada en el ámbito de la Unión Europea.

En el apartado IV se discutirán los retos actuales del IS en el contexto nacional e internacional, junto a las diferentes alternativas disponibles en la literatura académica o en la práctica de los sistemas fiscales. En lo que se refiere a estas alternativas, la cuestión principal es la de cómo actuar para resolver los problemas actuales de la imposición societaria; es decir, determinar qué es mejor: acometer reformas extremas y rupturistas o, por el contrario, apartarse de las reformas radicales y continuar parcheando la coordinación internacional de los IS tradicionales. Finalmente, el artículo concluye con el apartado V, en el que se resumen las conclusiones y se incluyen recomendaciones de política económica sobre posibles futuras reformas.

II. TENDENCIAS EN IMPOSICIÓN SOCIETARIA

Hace treinta años existían pocas alternativas al IS. En aquel tiempo, el IS presentaba altos tipos impositivos, bases imponibles estrechas y un ámbito de aplicación bastante limitado. La recaudación era bastante inferior a la actual, especialmente en Europa. Los incentivos fiscales del impuesto demandaban una potente racionalización, y los países, en gran medida, optaron por sistemas de imputación en lo que respecta a la tributación de los accionistas. Todo ello ha cambiado considerablemente en la actualidad. Es evidente que hoy existen nuevas tendencias en lo que al impuesto de sociedades se refiere.

1. El IS tradicional frente a sus alternativas

Los IS convencionales gravan los rendimientos de los recursos propios siguiendo el criterio de renta mundial. Las alternativas a este sistema tradicional de imposición se pueden dividir en dos grupos según la naturaleza de la base societaria sujeta a imposición. Estos dos grupos se diferencian fundamentalmente por:

a) mantener los beneficios normales libres de imposición, y por tanto aplicar el impuesto sólo sobre las rentas económicas que exceden el rendimiento normal de la inversión,

o, por el contrario,

b) gravar todos los rendimientos del capital independientemente de si la fuente de financiación es el endeudamiento o son recursos propios.

1.1. *Tipos de alternativas al IS*

Los principales impuestos a incluir en el grupo a) son:

— Un IS con una deducción por el coste de los fondos propios *(Allowance for Corporate Equity,* ACE). Este impuesto sigue la idea seminal de Boadway y Bruce (1984), que fue detallada por el Instituto de Estudios Fiscales británico sólo unos años más tarde (IFS Capital Taxes Group, 1991). Con el sistema ACE se permite una deducción equivalente a multiplicar un tipo de interés nominal, libre de riesgo, por el montante de los fondos propios, como se explica en Bond y Devereux (1995). Esto supone una aproximación a los beneficios normales, y por tanto el sistema ACE equivale a gravar las rentas puras generadas.

— Un impuesto de sociedades *sobre los flujos de caja (Cash Flow Tax)*, ideado por la Comisión Meade (Meade Committee, 1978), donde todos los gastos, incluyendo los de capital, son deducibles (2). Este tipo de impuesto puede tomar diferentes formas según la naturaleza de las bases gravadas (*R*, *R*+*F* o *S* —siendo las dos últimas equivalentes). La base *R* comprende los flujos de entrada reales (todas las ventas incluidas la de los activos fijos) menos los flujos de salida (todas las compras, incluyendo las de los activos fijos y los salarios). La base *R*+*F* incluye además los flujos financieros de entrada netos de los flujos financieros de salida. La base *S* se compone de flujos de salida accionariales (incluyendo los dividendos pagados y las reducciones en las acciones propias) menos los flujos de entrada accionariales (dividendos percibidos más la emisión de nuevas acciones).

Alternativamente, los impuestos societarios sobre los flujos de fondos se pueden aplicar utilizando un impuesto del tipo IVA con una base formada por la sustracción de las ventas de todos los *inputs*, incluidas las compras de activos fijos y los costes laborales. A su vez, estas dos clases de impuestos (flujo de caja o tipo IVA) pueden implementarse uti-

lizando o bien el criterio de la fuente u origen o, por el contrario, el criterio de destino. El impuesto también puede ser aplicado sobre el rendimiento generado por las inversiones «antiguas» si, en un periodo de transición después de su introducción, los rendimientos de estas inversiones no son tratados siguiendo el criterio del flujo de fondos.

Los impuestos más importantes incluidos en el grupo b) son:

— *Impuesto global sobre las rentas empresariales (Comprehensive Business Income Tax,* CBIT), propuesto por el Tesoro norteamericano en 1992. Este impuesto anula la deducción del coste de la financiación ajena del IS tradicional, de modo que la deuda y la financiación propia reciban el mismo trato fiscal. CBIT ha sido descrito como un impuesto equivalente a un impuesto dual «puro» sobre la renta (ver Cnossen, 1996, 2000; Auerbach *et al.*, 2009, entre otros).

— Bird y Mintz (2001) fueron un paso más allá con el *impuesto sobre el valor del negocio (Business Value Tax,* BVT). Este impuesto grava el valor añadido de una empresa (del tipo renta neta) con una base que se define como las ventas menos las compras y las deducciones por depreciación (siendo los costes laborales no deducibles). La base imponible del BVT puede interpretarse como la base convencional del IS a la que se le vuelven a sumar los costes laborales y los costes de la financiación ajena.

Otras combinaciones diferentes a las referidas anteriormente se discuten en el apartado IV.

1.2. *Experiencia práctica con las alternativas al IS*

¿Qué experiencia práctica de las estructuras impositivas descritas anteriormente se puede encontrar en los sistemas fiscales hoy? Tomando como referencia 2008-09, y considerando principalmente los países de la UE15, sólo Bélgica, a escala nacional, e Italia, a escala regional, han aplicado alguna alternativa en sus sistemas tributarios al IS tradicional. El impuesto belga sigue el sistema ACE e Italia aplica un impuesto tipo BVT (3).

Por otra parte, el Reino Unido cuenta con un Régimen Fiscal para el Mar del Norte en el que aplica una provisión de capital del 100 por 100 a la mayor parte del gasto de capital, así como a otros componentes. Consecuentemente, este régimen fiscal se asemeja a un impuesto sobre los flujos de caja. En este mismo sector productivo, Noruega, un país que no es miembro de la UE, tiene un sistema impositivo con desgravaciones por depreciación tan generosas que, añadidas a las deducciones correspondientes a los costes financieros de la deuda, hacen que los beneficios normales de la inversión estén prácticamente exentos.

Además de estos ejemplos aplicados a la explotación de los recursos naturales (que recuerdan a otras experiencias en provincias de Canadá y en Australia), dentro de Europa sólo Estonia —UE27— desde el año 2000 ha aplicado un impuesto sobre los beneficios distribuidos *(Distribution Tax)* en lugar de un IS tradicional. Este impuesto sobre los beneficios distribuidos (incluyendo las retribuciones en especie de los empleados, los ajustes por los precios de transferencias, las donaciones y otros gastos no empresariales) es, en cierto modo, similar a un impuesto sobre los flujos de caja del tipo base *S*. Las autoridades de la UE, sin embargo, han visto a este impuesto más como un impuesto de retención de dividendos, que infringe la Directiva comunitaria sobre matriz-filial en lo referente a la distribución de beneficios hacia la empresa matriz. Como resultado, el impuesto ya no se aplica sobre tales distribuciones desde el 1 de enero de 2009. Otro cambio a partir de 2009 es que el impuesto sobre los beneficios distribuidos se aplicará sobre las liquidaciones de los accionistas cuando dichas cantidades excedan a lo inicialmente pagado.

En general, la experiencia estona parece haber producido buenos resultados para la economía del país —ver Funke (2005) y Angelov (2006)—, pero hoy en día es un caso aislado. Fuera de Europa, Méjico ha operado desde 2008 con un impuesto sobre los flujos de caja (*Impuesto Empresarial a Tasa Única*), con una base próxima a la definición de la base *R+F* propuesta por la Comisión Meade (4).

Desde enero de 2006, el IS belga ha estado aplicando una «deducción de interés teórico» *(notional interest deduction)*, similar a un impuesto tipo ACE. Un importante requisito hace que esta deducción sea solamente aplicable a las sociedades cuyo año fiscal va desde el 1 de enero al 31 de diciembre. La deducción se hace sobre el capital propio de la sociedad (capital social más beneficios no distribuidos) valorado a final del año precedente. El valor de la desgravación se calcula multiplicando los recursos propios de la sociedad por un porcentaje igual a la media de los índices de referencia mensuales, basados en el tipo de interés de los bonos del Estado a 10 años. El tipo de valo-

ración del año 2009 se determina como la media del índice de referencia mensual para tales bonos existente con dos años de antelación, es decir en 2007. El citado tipo no puede exceder del 6,5 por 100, y la máxima desviación entre los tipos de los dos años siguientes debe ser inferior a un 1 por 100. Las partes no usadas de la desgravación se pueden trasladar hasta los siete años siguientes, aunque sin devengar los intereses que corresponderían por demora.

En OECD (2007) se estima que la introducción del ACE belga ha generado un coste recaudatorio del 10,4 por 100 de la cuota del impuesto preexistente (sin considerar los efectos dinámicos). Asimismo, parece ser que la nueva deducción se muestra especialmente rentable para las pequeñas y medianas empresas (PYME) y permite, además, ampliar las posibilidades de acelerar la depreciación del capital fijo, especialmente en las PYME, así como trasladar pérdidas fiscales al futuro (la compensación hacia atrás no se permite), aunque se compense sólo el valor nominal de las pérdidas, ya que no se cargan intereses por el desfase temporal. Más que por razones de promover la eficiencia, el ACE belga puede ser una respuesta a la decisión de la Comisión Europea de 12 de febrero de 2003 que establecía que el Régimen de Coordinación de Centros (*Coordination Centre Regime)* es incompatible con la existencia de ayudas estatales. Hoy por hoy, el ACE no está garantizado para los centros de coordinación, que tienen que ceder su propio tratamiento fiscal especial para poder aplicar la deducción.

Otras experiencias previas con el ACE, en la UE15, han sido el impuesto sobre la renta dual *(Dual Income Tax)* italiano (1997-2003), bien descrito en Bordignon *et al.* (2001), o el interés teórico *(Notional Interest)* austriaco (2000-2004). Croacia, que no es miembro de la UE, implantó el impuesto ACE (1994-2000), estudiado por Keen y King (2002) y por Klemm (2006). Todas estas experiencias pueden haber sido rechazadas por la misma razón: el uso de tipos nominales relativamente altos para prevenir la gran cantidad de pérdidas de ingresos que genera la aplicación del ACE. Fuera de Europa, Brasil ha estado aplicando el ACE, bajo el nombre de interés de protección *(Protective Interest)*, desde 1996, pero sólo cuando los beneficios se distribuyen entre los accionistas (ver Klemm, 2006).

El ACE tiene su contrapartida en el impuesto personal sobre la renta. En este sentido, la desgravación por recursos propios de los accionistas *(Allowance for Shareholders Equity,* ASE), explicado por Sørensen (2005a), introduce una deducción para la rentabilidad normal de los fondos propios, en cuyo caso el impuesto sobre la renta equivale a un impuesto sobre el gasto. Este sistema puede favorecer la neutralidad de la inversión (siempre y cuando haya total compensación de pérdidas), ya que deja exentos los beneficios normales de las inversiones, y puede también reducir la transferencia de rentas hacia los socios que gestionan la empresa *(active shareholders)*, dada la doble imposición de rentas económicas, Crawford y Freedman (2009) sugieren un uso combinado del ASE y del ACE.

Desde el 1 de enero de 2006 Noruega ha estado aplicando el sistema ASE a empresas tanto nacionales como extranjeras propiedad de contribuyentes residentes. La desgravación se calcula aplicando el tipo de interés a los bonos del Estado a tres meses, neto de impuestos, al capital invertido en acciones. El sistema requiere un registro administrativo del coste de adquisición de las acciones, lo cual no es fácil de conseguir. En mi opinión, ésta es la mayor dificultad del sistema ASE. Una variante de este sistema proporciona a los accionistas una desgravación por acción que iguala al valor del ACE dividido por el número de acciones. Alternativamente, los accionistas pueden obtener un crédito fiscal igual a la desgravación por acción multiplicada por el tipo del IS (crédito para recursos propios, CCE).

En lo que respecta al impuesto regional sobre actividades productivas *(Regional Tax on Productive Activities,* IRAP), introducido en Italia en 1998, su base imponible se determina tomando como referencia los resultados contables de la sociedad (independientemente de los ajustes requeridos para el IS). Los bancos y las instituciones financieras son gravados, empleando reglas específicas, por la diferencia entre los ingresos y los pagos de intereses. Para el resto de las empresas no financieras, la base imponible se determina por la diferencia entre el volumen de ventas (más el incremento de inventarios en curso) y los costes de producción (bienes y servicios intermedios, depreciación de los activos tangibles e intangibles, provisiones para riesgos y otros costes). En general, ni los costes laborales ni los costes de la financiación ajena son deducibles, aunque sí lo son ciertos costes de personal, como las contribuciones a la seguridad social, los costes de I+D del personal, algunos costes de formación de nuevos empleados y 5.000 € por empleado con contrato indefinido. En este sentido, los contribuyentes con actividades en más de una región determinarán su base imponible según la remuneración del personal de cada región.

El IRAP es muy similar al BVT *(Business Value Tax)* propuesto por Bird y Mintz (2001). Su base contiene básicamente salarios, beneficios normales, rentas y costes de financiación ajena. Es un impuesto sobre el valor añadido de la sociedad, del tipo renta neta, ya que las dotaciones por depreciación son deducibles. Los beneficios totales y los costes financieros se gravan del mismo modo, no discriminando entre recursos propios y deuda. Este impuesto recuerda al impuesto empresarial único (*Single Business Tax*) vigente en Michigan desde 1976, o al impuesto sobre los negocios empresariales *(Business Enterprise Tax)* aplicado en New Hampshire desde 1993, aunque con una base imponible más amplia. Es parecido también al impuesto local sobre los negocios húngaro *(Local Business Tax)*.

2. Tipos y recaudación: competencia internacional en impuestos y la paradoja tipo-recaudación

Desde hace veinte años, ha habido dos claras tendencias en cuanto a la imposición societaria en la mayor parte de los países de la OCDE: un recorte considerable de los tipos nominales acompañado, aunque parezca contradictorio, de un incremento recaudatorio. Estas cuestiones han sido ampliamente discutidas en la literatura —por ejemplo, en OECD (2007) y Devereux (2006)—, pudiendo extraerse una detallada revisión de sus principales resultados. A efectos ilustrativos, el anexo ofrece información sobre tipos nominales y cifras de recaudación del impuesto en los últimos veinticinco años en la OCDE, la UE15, la OCDE europea y Estados Unidos.

En la OCDE, los tipos nominales experimentaron fuertes reducciones a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa continuando esta tendencia entre 2000 y 2008. Asimismo, los tipos efectivos (medios o marginales) también cayeron en la mayor parte de los países, aunque menos que los tipos nominales debido, al menos en parte, a los incrementos de las bases y a la reducción de las deducciones en la cuota (ver, entre otros, Devereux y Sørensen, 2006). La tendencia de caída se mantuvo en 2008 en la UE15, con una rebaja del tipo medio legal del 28,44 por 100 en 2007 al 27,20 por 100. Los Estados Unidos mantuvieron sin embargo el tipo nominal del IS en el 39,3 por 100 entre 2000 y 2008, aunque hubo un recorte drástico tanto en 1987 como en 1988 (el tipo de 1986 es once puntos porcentuales mayor que en 1990). A pesar de estos recortes, la recaudación del IS ha tendido a incrementarse desde finales de los años ochenta tanto en porcentaje del PIB como en porcentaje del total de impuestos.

El crecimiento de la recaudación fue muy importante en la primera mitad de los años noventa (con incrementos muy significativos también en la segunda mitad de los ochenta). Entre 1990 y 2000, los ingresos se incrementaron en más de un 1 por 100 del PIB en la OCDE y en Europa (aunque sólo por dos décimas partes de punto en los Estados Unidos). Entre 2000 y 2005, la recaudación siguió la misma tendencia, con un ligero incremento en el promedio de la OCDE y un claro incremento en los Estados Unidos. La UE15, sin embargo, registró una caída de la recaudación media. De cualquier modo, tendremos que esperar a ver qué pasa con la recaudación del IS en los años venideros, a la vista de la crisis económica actual. En cualquier caso, no parece posible predecir con exactitud los movimientos relativos y los posibles cambios de tendencia en la recaudación del IS en las diferentes partes del mundo. Aunque podemos estar seguros, sin embargo, de que habrá sustanciales variaciones.

2.1. *Competencia fiscal internacional*

En el reciente período de globalización, ¿puede argumentarse que la reducción de los tipos del IS es el resultado del proceso de competencia fiscal en el que se intentan atraer flujos de capital? El argumento teórico tradicional que podemos encontrar en la literatura de los últimos 20 años (Gordon, 1986, entre otros) dice que, cuando hay libertad de movimiento de rentas y de capital, hay *una carrera hacia delante* en el sentido de que los tipos impositivos de las pequeñas economías abiertas tienden a caer. Estas caídas de los tipos nominales desembocarán, tarde o temprano, en tipos marginales efectivos nulos. Bajo este esquema, si el capital es móvil y una economía pequeña aplica un IS, inevitablemente se enfrentará a salidas de capital y se verá avocada, a su vez, a elevar la rentabilidad antes de impuestos y compensar así la tributación. En consecuencia, lo que se espera entonces es que la renta de los factores móviles como el capital no sea gravada, ya que será preferible obtener los ingresos de otros factores menos móviles, pues inevitablemente la inmovilidad hará que se vean obligados a soportar el impuesto. Más aún, los intentos llevados a cabo por los países para atraer multinacionales con buenos métodos de gestión, *know-how* y otros activos intangibles (que generan rentas específicas) también llevan asociado un proceso de *carrera hacia delante* (Gordon y Hines, 2002).

No se sabe con exactitud si estas prácticas podrían verse reforzadas o atemperadas por una mayor movilidad internacional del capital. Así, por ejemplo, Winner (2005), usando una muestra de datos de panel de 23 países de la OCDE y especialmente desde la mitad de los ochenta, demuestra que la mayor movilidad de capital ha tenido un impacto negativo y significativo en su carga fiscal y, en cambio, un efecto positivo en la imposición del factor trabajo (incluyendo la seguridad social). Por el contrario, Garrett y Mitchell (2001) no encuentran relación negativa entre movilidad del capital y tipos impositivos, así que la evidencia empírica es, de algún modo, ambigua.

Por otro lado, a pesar de los impuestos, una multinacional puede decidir establecerse en un país para servir mejor a sus consumidores o por los bajos costes de transporte de la producción. Otros factores importantes en la decisión de localización de una inversión directa extranjera (IDE) son los salarios relativamente más bajos o la existencia, o no, de mano de obra cualificada. La calidad de las infraestructuras o las habilidades de gestión de la comunidad empresarial del país, junto a la existencia de buenos proveedores de bienes y servicios, son también factores determinantes a la hora de establecer la localización de la IDE. Estos factores representan rentas de localización específicas que los gobiernos desearían gravar y que pueden se interpretadas como «efectos aglomeración».

Baldwin y Krugman (2004) explicaron que, con un nivel medio de integración económica internacional, y por consiguiente con costes de comercio significativos, los países ricos con buenas infraestructuras, redes de proveedores y clientes, maestría empresarial, trabajo cualificado y un buen nivel tecnológico tendrán impuestos que no tomarán muy en cuenta los argumentos competitivos, ya que los efectos generados por las «externalidades de aglomeración» protegerán sus inversiones e incitarán a nuevas entradas de capital. Por el contrario, los países «periféricos», con menos «aglomeración», presentarán dificultades para atraer mucha inversión directa extranjera, por lo que tenderán a reducir sus tipos del IS. No obstante, estos menores tipos impositivos de los países periféricos crean de hecho una presión a la baja en los tipos impositivos de los países ricos, ya que en el proceso de integración económica los menores costes del comercio reducen las ventajas de las «economías de aglomeración». Con este enfoque geográfico, la existente, pero incompleta, integración de las economías nacionales llevará a una convergencia de tipos impositivos a la baja, aunque no a su desaparición. Más aún, decir que la imposición del capital se desvanece a medida que se incrementa la movilidad se contrarresta con argumentos políticos. Los votantes de una jurisdicción no aceptarían fácilmente la desaparición de un IS (a menos que se reemplazase por otras alternativas) si las empresas nacionales o extranjeras están generando beneficios. De este modo, desde la perspectiva del *policy-maker*, podría ser mejor mantener un IS en una economía pequeña y abierta que afectase a los factores de producción inmóviles, ya que la recaudación directa e indirecta obtenida de tales factores sería difícil de obtener de un modo políticamente correcto utilizando otros impuestos.

En suma, es improbable que la movilidad internacional del capital elimine la imposición societaria, aunque la competencia fiscal reduzca y limite tanto los tipos nominales como los efectivos.

La competencia fiscal puede inducirse a través de los tipos impositivos del IS (nominal, marginal o medio) y según los diferentes factores implicados en la decisión de la IDE que los gobiernos deseen controlar. Una vez que se ha decidido entrar en un mercado extranjero, una de las decisiones empresariales básicas se refiere a la localización interna o externa de la producción (en el caso de servicios puros o financieros, una localización externa se utiliza para servir a múltiples mercados). En lo que se refiere a los bienes, estos pueden ser exportados a diferentes países o, alternativamente, su producción puede ser localizada en cada mercado. Los costes de transporte y comunicaciones de todos los factores, que generan las rentas específicas de localización antes mencionadas, son de especial importancia en tales decisiones.

Con respecto a la tributación (además de los efectos en la imposición personal de la plantilla expatriada), el aspecto fundamental a tener en cuenta en las decisiones de localización de la actividad productiva es el beneficio después de impuestos, que depende a su vez del *tipo medio efectivo* (*Average Effective Tax Rate*, AETR). Una decisión paralela se refiere al tamaño de la inversión (si no está ligada a la cuota esperada del mercado objetivo, dependiente a su vez de los competidores presentes o futuros). Esta decisión sobre la dimensión del proyecto, aunque relacionada, es independiente de la cuestión de la localización. Si no hay restricciones, una empresa debería invertir la cantidad que iguala el producto marginal del capital con su coste. Esta decisión sobre la dimensión de la inversión considera el efecto del IS sobre el coste de uso del capital, es decir viene determinada por el *tipo marginal efectivo* (*Marginal Effective Tax Rate*, METR).

Otro aspecto más, al que se le otorga la máxima prioridad por parte de las empresas, tiene que ver con la facilidad o dificultad que implica la localización de beneficios en otros países distintos a aquellos en los que se obtienen para reducir su carga fiscal total. La transferencia geográfica de rentas no es difícil dentro de un grupo multinacional, ya que, a escala internacional, los beneficios son mucho más móviles que la inversión. Los beneficios se pueden desplazar a través de transacciones financieras, localizando la deuda en los países con impuestos altos y recibiendo los ingresos financieros las empresas del grupo que operan en países con bajos impuestos (o, con estructuras más sofisticadas, obteniendo una doble deducción del tipo de interés a través de los países con bajos impuestos). Los gobiernos se protegen a sí mismos de tales prácticas con normas de capitalización, que pueden ser evitadas sin mucha dificultad, con normas de asignación de intereses o limitando los gastos de interés en que se incurre para ganar rentas del extranjero. La otra alternativa son los precios de transferencia, es decir, el uso de precios distintos a los del mercado en las transacciones internacionales para transferir beneficios a jurisdicciones con impuestos más reducidos.

Los precios de transferencia se pueden aplicar comprando y vendiendo bienes y servicios entre las empresas del grupo, con costes de distribución o cargas por los servicios centrales, o por el uso de los activos intangibles del grupo multinacional. Las autoridades fiscales intentan controlar este proceso con leyes sobre operaciones efectuadas con precios que no son de mercado, y establecen límites relativamente estrictos a los precios aplicados en estas operaciones, pudiendo implicar en ocasiones la existencia de doble imposición en ambas jurisdicciones.

El factor básico en todas estas prácticas empresariales es el tipo impositivo nominal del impuesto, junto a los esfuerzos de la Administración y su habilidad para combatir tales prácticas, ya que constituyen meras transferencias de renta entre países y decisiones de negocio que no consideran normalmente elementos de la base imponible, deducciones fiscales u otras peculiaridades del IS. Por otra parte, las decisiones concernientes a la localización de los beneficios después de impuestos (si hay que mantenerlos como reservas, o ser reinvertidos o prestados a otras localizaciones, o pagar dividendos) se ven influidas por los impuestos que recaen sobre el accionista, cuestión esta sobre la que hablaremos más adelante.

En conjunto, los diferentes aspectos implícitos en una decisión de IDE se ven influenciados por tres clases distintas de tipos impositivos en el IS: el tipo medio efectivo (AETR) para la localización de la inversión, el tipo marginal efectivo (METR) para su tamaño, y el tipo legal para las transferencias de renta entre jurisdicciones. ¿Qué hay de la evidencia empírica? Devereux y Griffith (1998) mostraron que las decisiones de las multinacionales americanas de establecer su producción en Europa o Estados Unidos no estaban significativamente afectadas por consideraciones impositivas, pero que efectivamente éstas sí que tienen su importancia dentro de Europa. Sin embargo, los mismos autores sostienen (Devereux y Griffith, 2002) que, aunque las políticas impositivas son importantes para la localización del negocio y las decisiones de inversión, el alcance de su efecto es desconocido. Devereux, Lockwood y Reodano (2006) analizan el caso de gobiernos que compiten simultáneamente en tipos legales y METR, concluyendo que las influencias entre los países son mayores en los tipos legales, para atraer beneficios, y mucho más débiles en el caso de los METR, para atraer capital.

Por otra parte, como explican Devereux, Griffith y Klemm (2002) utilizando medidas *forward-looking*, parece claro que tanto los METR como los AETR han caído menos que los tipos legales debido a los aumentos en la magnitud de la base imponible para mantener la recaudación. Por el contrario, Grubert (2001), con una muestra de sesenta países, determina que los tipos legales han caído menos que los AETR, aunque este resultado parece estar contaminado por haber utilizado una medida de tipo medio *backward-looking*.

La evidencia obtenida en los últimos quince años en esta área de investigación ha sido revisada y estudiada por De Mooij y Ederveen (2003, 2008) utilizando técnicas de meta-análisis. En este último trabajo, se observa que el comportamiento empresarial relativo tanto a la transferencia de rentas (originada por las diferencias en el tipo legal) como a la localización geográfica (donde el factor relevante es el AETR) muestra una mayor respuesta al impuesto que a otras decisiones de negocio. Por ejemplo, la semielasticidad de la base del IS a los tipos impositivos en estos dos casos representa un efecto de −1,2 por 100, mientras que para el margen de inversión (METR) los valores de la semielasticidad se mueven entre −0,3 y −0,6, con menores valores en el caso de la discriminación entre deuda y acciones (5). Asimismo, las distorsiones relativas a la forma de actividad empresarial —sociedad o persona individual— pueden ser considerables según los estudios, aunque tienen

menor impacto sobre la recaudación tanto en el caso del IS como en el caso del impuesto personal sobre la renta.

Todo ello sugiere que la competencia impositiva es más importante cuando se consideran los tipos legales o los AETR y que las multinacionales usan a menudo las transferencias de renta (ver Grubert, 1998, o Weichenrieder, 2009, en el caso de Alemania), al estar principalmente interesadas en los beneficios después de impuestos. La misma conclusión se alcanza cuando se considera la competencia fiscal desde una perspectiva dinámica. Utilizando este enfoque, Overesch y Rinke (2008) obtienen, para un panel de 32 países europeos referido al período 1980 a 2007, que los países compiten fuertemente en relación con los tipos legales y los AETR, aunque presentan poca interacción en relación con los METR (sin embargo, estos autores señalan que los resultados dependen de cómo se modelice la relación entre países).

Respecto a la competencia fiscal, parece clara la idea de que la imposición societaria se desvanecería en países pequeños y abiertos. Sin embargo, en una economía mundial mucho más globalizada, las jurisdicciones con tipos impositivos bajos han establecido límites y han reducido los tipos del IS. Parece haber una mayor competencia en relación con los tipos legales y los AETR que con los METR. Las multinacionales prestan especial interés a las decisiones de localización (influenciadas por los AETR) y a las posibilidades de transferir renta para localizar los beneficios en aquellos lugares donde la ley permite tipos impositivos legales menores.

2.2. *La paradoja tipos de gravamen-recaudación*

A lo largo de los últimos veinte años, en la mayor parte de los países de la OCDE, mientras los tipos impositivos han estado cayendo, la recaudación del IS se ha incrementado, tanto en términos de PIB como de impuestos totales. No obstante, en los años transcurridos del siglo XXI la recaudación media de la UE15 se ha mantenido o ha disminuido ligeramente (ver a este respecto OECD, 2007, y anexo). En cualquier caso, esto es contradictorio, y se han buscado explicaciones para intentar resolver este rompecabezas.

Una primera explicación de esta inconsistencia entre la evolución de los tipos impositivos del IS y su recaudación está relacionada con la existencia de una ampliación de la definición de base imponible, producida especialmente en la segunda mitad de los ochenta. En este sentido, en los estudios empíricos se ha detectado una reducción, en la mayor parte de los países de la OCDE, del valor actual de las amortizaciones fiscales (la reducción del valor actual de estas deducciones se ha suavizado desde comienzos de la década de 1990, dadas las menores tasas de descuento que se propiciaron por la existencia de una menor inflación). Los cambios en otros aspectos que afectan a la definición legal de la base imponible han recibido una menor atención, ya que es mucho más difícil hacer comparaciones entre países.

La descomposición de la ratio *recaudación/PIB* en diferentes factores, realizada por Clausing (2007) y Sørensen (2007), ha llevado a considerar otras posibles explicaciones de la paradoja tipo de gravamen-recaudación. Entre estas otras explicaciones cabe citar la rentabilidad de las sociedades frente a otras formas de organizar la actividad económica y el tamaño del sector societario en la economía. Respecto al primero de estos factores, los resultados obtenidos parecen no ser especialmente significativos. En relación con el segundo, Sørensen menciona que la agricultura, con un menor número de empresas societarias, es menos importante en las economías de hoy en día. Asimismo, Auerbach (2006) resalta el crecimiento del sector financiero y de los servicios en general como posibles explicaciones alternativas. Por su parte, De Mooij y Nicodème (2008) imputan el crecimiento de la recaudación en el seno de la UE a la transferencia de rentas desde el sector no societario a las sociedades mercantiles. Este conjunto de elementos puede ayudar a comprender las razones que sustentan el crecimiento de la recaudación (ver Gordon y Slemrod, 2000).

Por otro lado, Bertelsman y Beetsma (2003) muestran que el valor añadido generado por las empresas está negativamente relacionado con los tipos impositivos nominales. Junto a esto, también debe tenerse en cuenta la existencia de paraísos fiscales que presionan la recaudación a la baja. Sin embargo, Becker y Fuest (2007) muestran que la internacionalización ha tenido un impacto positivo en la recaudación en 16 *länder* alemanes, lo cual no concuerda con la idea de que las multinacionales reducen su carga fiscal global transfiriendo beneficios a países con menores impuestos. Esto parece demostrar que los esfuerzos de las autoridades fiscales para contrarrestar la salida de rentas y minorar la elusión fiscal en general parecen haber tenido resultados positivos a lo largo del tiempo, lo que explicaría parcialmente la conclusión a la que llegan los referidos autores.

Los estudios empíricos sobre esta materia se pueden dividir en dos grupos. Los que se refieren a países concretos y aquellos otros que consideran una amplia muestra de países pertenecientes a la OCDE. Además del trabajo sobre los *länder* alemanes, los estudios más interesantes realizados sobre países concretos están referidos a Reino Unido y Estados Unidos. Concentrándonos en el trabajo de Devereux, Griffith y Klemm (2004) sobre el Reino Unido, un país que registró importantes recortes del tipo legal a pesar de las altas recaudaciones impositivas entre 1980 y 2004, se confirma que la ampliación de la base imponible explica sólo parcialmente la paradoja tipo de gravamen-recaudación. Otras explicaciones se pueden encontrar en el crecimiento de la actividad societaria y en los grandes beneficios del sector financiero. Auerbach (2007) muestra cómo los incrementos más recientes en la recaudación en los Estados Unidos se deben a restricciones en la compensación de pérdidas, lo que incrementa la imposición efectiva de las sociedades.

Clausing (2007) revisa una muestra de 29 países de la OCDE (todos ellos menos Méjico) para el periodo 1979 a 2002, y encuentra una relación parabólica entre tipos impositivos y recaudaciones del IS como porcentaje del PIB, con un tipo del IS que maximiza la recaudación en un 33 por 100, aunque esta tasa depende del tamaño de los países y de su grado de apertura. En general, Clausing sostiene que los países pequeños y de economías abiertas maximizan la recaudación con respecto al tipo impositivo menos que los países más grandes, más ricos o más cerrados. Este argumento es compatible con las estadísticas de la OECD (2007) que muestran el mayor incremento de la recaudación en países pobres con menores tipos nominales que en los países ricos (con altos tipos nominales). Este resultado es compatible también con las ya mencionadas «economías de aglomeración» de Baldwin y Krugman (2004): los países periféricos han ganado en recaudación aplicando menores tipos; sin embargo, las naciones más avanzadas, con tipos impositivos más elevados, no se han visto muy afectadas.

Devereux (2006), utilizando un enfoque ligeramente diferente, obtiene resultados similares para un panel de veinte países de la OCDE en el periodo comprendido entre 1965 y 2004. Sin embargo, ninguno de los efectos fiscales son significativos en presencia de variables dicotómicas y de otras variables de control. Así que Devereux no se muestra convencido de que haya una «relación sistemática entre tipos impositivos y recaudación en los países de la OCDE». Por tanto, los trabajos de Clausing y Devereux nos dejan sin una clara explicación de la paradoja tipo de gravamen-recaudación. A tenor de la literatura, parece haber distintos argumentos para explicar este rompecabezas, tales como la ampliación de la base del IS, la transferencia de rentas al sector societario o, simplemente, el mejor desempeño de las haciendas públicas, pero no hemos sido capaces de explicar el nexo de unión directo entre menores tipos y mayores recaudaciones.

3. Ampliación de la base: nuevos objetivos para los créditos fiscales

La ampliación de la base del IS (e incluso la extensión del ámbito del impuesto para incluir a nuevos sujetos pasivos o nuevos esquemas de rentas) ha sido una parte importante de los cambios recientes acaecidos en los sistemas fiscales. En este sentido, las diferencias entre resultado contable y base imponible están desapareciendo a través de la eliminación de exenciones y beneficios fiscales, de modo que los estándares contables han llegado a ser aceptados a efectos fiscales. Las reglas de amortización son ahora más acordes con la depreciación real de los activos y también menos generosas. No obstante, el tratamiento fiscal otorgado a las PYME, que ocupará nuestra atención en el epígrafe 5, contrarrestan este punto de vista.

Hay otros aspectos de interés en relación con la base del IS. Por ejemplo, una mayor regulación fiscal sobre transacciones a precios que no son de mercado o las reglas que se refieren a la infracapitalización han contribuido a la ampliación de la base imponible. Respecto a las pérdidas, la compensación retroactiva no ha sido un procedimiento comúnmente aceptado, al contrario de lo que ha sucedido con la compensación hacia adelante. Con un menor crecimiento de los precios, los ajustes por inflación no se han aplicado normalmente excepto para el caso de la venta de activos fijos. Si tomamos a la UE como referencia, tanto las tasas de amortización fiscal como los métodos legalmente reconocidos para amortizar las inversiones difieren enormemente entre países, aunque cada vez menos. En lo que se refiere a la valoración de inventarios, el método LIFO está siendo gradualmente aceptado para propósitos fiscales, pero todavía no es la práctica general. Desde el punto de vista contable, los inventarios se valoran utilizando el precio medio ponderado o el método FIFO. Asimismo, en cuanto a las ganancias de capital que surgen de la venta de activos, sólo se gravan cuando la venta se realiza, y normalmente presentan tratamientos fiscales favorables encaminados

a alentar la reinversión utilizando el diferimiento, la exención o la aplicación de deducciones que reducen el tipo efectivo. Del mismo modo, la compensación de las pérdidas de capital suele estar sujeta a restricciones, variando el tratamiento entre países.

Finalmente, los estándares contables varían considerablemente entre países de la UE. Incluso después de la aprobación en 2005 de las Normas Internacionales sobre Información Financiera *(Internacional Financial Reporting Standards,* IFRS), en consonancia con la regulación comunitaria, hay diferencias entre países europeos debido a las opciones dadas a las empresas para elaborar sus estados consolidados. Por ejemplo, la capitalización de los gastos financieros es una opción en algunos países (y obligatoria en España). La elección entre coste o valor razonable es una posibilidad abierta a las empresas con activos fijos e intangibles. Otro ejemplo son los gastos en I+D, que pueden ser capitalizados en España, mientras no está permitido hacerlo en otros países. En este mismo orden de cosas, los grupos empresariales disponen de diferentes métodos de consolidación. Fuera de las sociedades cubiertas por la regulación comunitaria, los estándares nacionales que se aplican pueden seguir los IFRS o no (España, por ejemplo, ha adaptado recientemente su legislación contable). Allí donde los estándares locales no se han adaptado a los del IFRS, las variaciones contables citadas anteriormente se producen en casos como los contratos de *leasing*, la contabilización de la renta proveniente de contratos a largo plazo y la de la que se deriva de las transacciones en moneda extranjera.

Aunque estrictamente no forma parte de la ampliación de la base del IS, la eliminación de los créditos fiscales a la inversión en activos fijos ha sido otra característica de la imposición societaria durante las últimas décadas. Esta eliminación de las deducciones por inversión ha ayudado sin duda a mantener la recaudación a pesar de la caída de los tipos impositivos. Sin embargo, debe decirse que los incentivos a la inversión generan también costes de eficiencia, en el corto plazo, nada desdeñables pues, aparte de afectar al mercado laboral, tiene efectos negativos sobre la composición de la inversión. Esta falta de neutralidad justificaría, en parte, la decisión de los *policy-makers* en relación con su eliminación, siendo el mantenimiento de la recaudación una justificación adicional.

No obstante, en los últimos tiempos han aparecido nuevas deducciones fiscales para las siguientes inversiones:

— I+D, actividades de innovación tecnológica y la promoción de tecnologías de la información.

— Inversión orientada a la protección medioambiental o al uso de fuentes renovables de energía.

— Costes de formación de personal, incluyendo el coste de proporcionar a los empleados conexión a *internet* o equipos informáticos.

Está claro que tanto los *policy-makers* como la comunidad empresarial están bastante de acuerdo en lo que se refiere al nuevo sistema de incentivos fiscales, al menos en el contexto europeo. Hoy, los créditos fiscales se limitan principalmente a alentar las actividades empresariales en aquellas áreas que incrementen la competitividad, aunque sepamos poco sobre su coste-beneficio.

4. Gravamen soportado por los accionistas

Un tema tradicional, relacionado con la imposición societaria, es el modo de evitar la imposición en cadena que soportan las empresas hasta que el beneficio llega en última instancia al accionista. Incluso si desapareciera esta imposición múltiple, seguiría existiendo doble imposición, ya que el IS opera conjuntamente con el impuesto personal sobre la renta y, por tanto, la magnitud del doble gravamen depende del efecto combinado del impuesto que soportan los accionistas y del que soporta la sociedad.

Desde el punto de vista conocido como tradicional, la emisión de acciones constituye la fuente de financiación marginal de las empresas. Los impuestos que recaen sobre los dividendos son importantes debido al mayor coste que tienen éstos en comparación con la financiación a través de la retención de beneficios o la deuda. Es apropiado, por tanto, limitar la doble imposición de los recursos propios frente a la deuda. Este punto de vista tradicional es probablemente el más aceptado entre los expertos fiscales. Sin embargo, si los dividendos tienen un mayor coste fiscal ¿por qué se distribuyen beneficios y se emiten nuevas acciones? Existen varias respuestas a esta pregunta. En primer lugar, algunos grupos de accionistas no parecen seriamente afectados por el mayor coste fiscal de los dividendos (efecto clientela), lo que hace que demuestren su preferencia por mantener acciones. En segundo lugar, los pagos por dividendos también son una forma de evitar que los gestores de una empresa hagan excesivas inversiones en contra de los deseos de los accionistas, actuando además como señalizadores en el mer-

cado al evidenciar la rentabilidad de la empresa. Estas peculiaridades asociadas al pago de dividendos constituirían ventajas que compensarían su mayor coste fiscal incluso si los rendimientos netos son menores.

El conocido como «nuevo punto de vista» (ver, entre otros, a Zodrow, 1991) defiende que la inversión se financie marginalmente con beneficios retenidos porque de este modo las sociedades difieren la imposición sobre los accionistas. Esta inversión marginal generará un rendimiento (societario) después de impuestos que, pagado a los accionistas en su conjunto con los beneficios no distribuidos previamente, constituirá un impuesto al dividendo. De este modo, el impuesto sobre el dividendo en el que no se incurrió inicialmente, debido a la retención de beneficios, es finalmente pagado. El rendimiento neto para el accionista será el mismo si el tipo impositivo sobre el dividendo es constante (6). Debido a que la rentabilidad neta no varía, el tipo marginal efectivo es cero, y el impuesto sobre el dividendo es irrelevante en relación con los incentivos marginales de las inversiones financiadas con los beneficios retenidos (evidentemente, porque el planteamiento considera que todas las ganancias se distribuyen finalmente y se gravan al mismo tipo). Cualquier reducción de la imposición del accionista implicará una ganancia neta para los propietarios del capital ya existente, puesto que el impuesto sobre el dividendo simplemente reduce el valor del capital «viejo».

Los estudios empíricos sobre la validez de estas dos aproximaciones, la «tradicional» y la «nueva», no han tenido desafortunadamente resultados claros en lo que se refiere al comportamiento de la empresa (ver Auerbach, 2002, o Auerbach y Hasset, 2007). A escala internacional (7), la situación es mucho más complicada dados los diferentes IS existentes en cada país o a la posible aplicación de tipos de retención distintos para las rentas obtenidas por los no residentes. Las distorsiones referidas a las inversiones transfronterizas o a los flujos de renta y beneficios de los grupos empresariales tienen también su importancia. De hecho, en el contexto internacional, con multinacionales en propiedad de contribuyentes que viven en diferentes países y que invierten a través de estructuras societarias complejas en economías con diferentes grados de apertura, se ha suscitado un tercer enfoque que compite con el «tradicional» y el «nuevo».

Esta tercera opción considera que, con perfecta movilidad del capital y economías abiertas, el coste de financiación del capital propio se forma internacionalmente a partir del tipo de interés mundial modificado por las primas de riesgo apropiadas. El coste del capital de las empresas se verá influido por el IS en la fuente y cualquier retención adicional, pero no por la imposición al accionista, que no afecta a las decisiones de financiación y de inversión de las sociedades. La imposición al accionista afectará a los beneficios procedentes del ahorro, pero no a los retornos de la inversión, cuyo coste se ve incrementado por el IS. La imposición al accionista no es por tanto significativa para la inversión. Contrariamente, de acuerdo con Sørensen (2007), un país con empresas de pequeño y mediano tamaño no lo tiene fácil a la hora de obtener financiación internacional, de modo que este «tercer enfoque» no es aplicable. Tales empresas muestran un sesgo entre crear reservas (en cuyo caso, «el nuevo enfoque» sería más apropiado) u obtener préstamos bancarios (a menos que atraigan capital riesgo).

4.1. *El caso de la matriz-filial (la exención por participación)*

La imposición del accionista, en el caso matriz-filial, ha tendido en muchos países de la OCDE hacia el método de exención. Dentro de la UE15, con la excepción de Grecia e Irlanda, todos los países aplican la exención por dividendos percibidos por un residente de empresas no residentes. Finlandia sólo permite el régimen de exención a los dividendos recibidos de otro país miembro de la UE o de alguno con el que Finlandia tenga convenio fiscal. El método de imputación del crédito se ofrece como una alternativa en diferentes miembros de la UE15, al igual que la exención por participación.

La exención puede ser completa o aplicarse al 95 por 100 de los dividendos percibidos (el 5 por 100 gravado es una forma de deducir los considerables costes administrativos de las participaciones en las filiales, que no pueden deducirse en la mayor parte de los países con exención completa). La participación mínima requerida, directa o indirecta, para obtener la exención es del 10 por 100 o del 5 por 100, aunque se otorgue independientemente del tamaño de la participación en otros países (en algunos casos, la participación mínima viene expresada como el valor mínimo del precio de adquisición de la acción). Esta participación mínima se tiene que mantener sin interrupción a lo largo de uno o dos años en la mayoría de los países (este periodo puede transcurrir antes o después de distribuir los beneficios). El sistema de exención por participación no se aplica, de modo general, si la renta extranjera ha esta-

do sujeta a una baja imposición (normalmente entendida como una carga fiscal inferior al 15 por 100) o a un trato fiscal privilegiado.

Para los dividendos percibidos de otras sociedades residentes, la aplicación de la exención por participación está más extendida. Sólo España sigue un sistema aparentemente similar al garantizar (con una participación mínima del 5 por 100 en otras sociedades residentes) una deducción del 100 por 100 del IS del perceptor atribuible al dividendo bruto. Las deducciones no utilizadas por tener una cuota insuficiente se pueden deducir en los siete años inmediatamente posteriores. Este mecanismo actúa aparentemente como una exención, aunque no se aplica si hay pérdidas en la sociedad receptora (8).

En lo concerniente a las ganancias de capital que provienen de transmisiones accionariales, el sistema de exención por participación también está extendido en la UE15. En el caso de la transmisión de acciones de otra empresa residente, España aplica una variación del sistema de crédito explicado en el párrafo previo. El crédito se calcula, en el caso de las ganancias de capital, con referencia a las reservas correspondientes a las acciones transmitidas, incluyendo a aquellas ya capitalizadas, que han sido acumuladas por las empresas. El sistema sufre el problema descrito al final del párrafo previo, y sólo se aplica en relación con las reservas de las filiales generadas mientras las acciones eran tenidas por la casa matriz, y no a la ganancia de capital total obtenida (9), aunque esto se acepta en muchos casos en el sistema de exención por participación.

Otros aspectos particulares de la UE15 están presentes en países como Austria, Grecia y Portugal. Concretamente, Austria somete a gravamen las ganancias de capital de transmisiones accionariales de sociedades residentes. Grecia grava un 5 por 100 la ganancia de la venta de acciones (nacional o extranjera) que no cotiza en Bolsa. En Grecia, la tributación de las ganancias de las acciones cotizadas se aplaza si estas se convierten en reservas especiales para contrarrestar la pérdida futura de la venta de acciones (tanto cotizadas como no). Finalmente, Portugal ofrece un esquema de refinanciación parcial (del 50 por 100) de las ganancias obtenidas por la venta de acciones en una sociedad (residente o no residente), con la condición de que dicha cantidad sea reinvertida (retenida durante al menos un año) y que represente al menos un 10 por 100 del capital de la sociedad participada o una adquisición por valor de 20 millones de euros.

4.2. *Cartera de inversiones: accionista societario*

Para las inversiones en cartera hechas por sociedades, que no alcancen el umbral definido en la exención por participación, el método de exención también se usa en el lugar de residencia del que percibe las rentas. Sin embargo, este método no se aplica como regla general, y no hay una tendencia clara en la legislación fiscal internacional.

4.3. *Accionistas individuales: imposición personal sobre la renta*

Donde se necesita una mayor discusión, en lo que se refiere a los tres enfoques propuestos al principio de este apartado, es en la tributación que soportan los accionistas individuales. Es necesario recordar que el enfoque tradicional no se acepta por unanimidad y que «el nuevo punto de vista» no está claramente sostenido por la evidencia empírica. La aplicación del «tercer» enfoque dependería de la apertura de la economía y de si las empresas que generan la renta al accionista reciben financiación internacional. La falta de un enfoque teórico ampliamente aceptado explica las diferentes soluciones que se han aplicado en la práctica y el hecho de que el sistema de exención total, que podría estar sostenido por el enfoque tradicional, no es muy común en la imposición sobre la renta.

Más aún, si el tipo del IS es menor que los tipos marginales más altos del impuesto sobre la renta, como suele ser común, la exención total de dividendos y ganancias de capital incentivaría la forma societaria en el desarrollo de las actividades económicas de un país. Por consiguiente, sólo si el tipo impositivo marginal máximo del impuesto sobre la renta (o el tipo único en el caso de impuesto lineal) es menor que el del IS, el método de la exención total sería factible en la imposición personal. Incluso en este caso, con dividendos extranjeros con un IS subyacente más bajo que el tipo nacional, el sistema de exención animaría la inversión internacional en países con bajos impuestos societarios (como veremos en el apartado III, el sistema aplicable a los accionistas residentes en la UE tiene que incluir los dividendos nacionales y otros dividendos de la Unión).

Dados estos problemas con la exención total y las dificultades prácticas asociadas al método de imputación, los accionistas individuales utilizan sistemas alternativos. Así, por ejemplo, existe una tendencia hacia la aplicación de sistemas clásicos modificados con exención parcial o con tipos reducidos sobre di-

videndos y ganancias de capital. Los sistemas usados en Europa son básicamente los siguientes (aparte de la aplicación marginal del sistema de imputación):

— El impuesto sobre la renta dual (que, a su vez, puede incluir cualquiera de los dos sistemas siguientes).

— La exención parcial de los dividendos o las ganancias de capital generadas por la transmisión de acciones.

— El uso de un tipo único reducido aplicable a la renta del accionista.

La idea de un impuesto personal sobre la renta dual es pragmática y simple. Especialmente por razones de movilidad internacional del capital, empieza a existir una tendencia en los impuestos sobre la renta a gravar de manera diferencial los diversos componentes de la base. De este modo, un impuesto dual aplica un tipo único, aunque se pueda usar más de uno, a las rentas del capital (excluyendo normalmente la renta procedente de la primera residencia y de los fondos de pensiones) y una escala de tipos progresivos sobre el resto de rentas. El tipo de la renta de capital se aproxima al tipo mínimo aplicado al resto de rentas, aunque nunca sea cero, y al tipo del IS. La renta de las actividades profesionales, de negocios o artísticas conjuntamente generadas por el trabajo y el capital se distribuye más o menos arbitrariamente entre el trabajo, con un tipo progresivo, y los componentes del capital, gravados con otros rendimientos del capital. No obstante, la delimitación de la renta de capital es una de las dificultades mayores a las que se enfrenta la imposición dual. A pesar de ello, existen tres países en Europa con imposición dual: Finlandia, Noruega y Suecia. Para eliminar el doble gravamen, Finlandia utiliza una exención parcial, mientras que Noruega emplea el sistema ASE. La exención parcial de los dividendos es relativamente común en la UE15, aplicándose por ejemplo en Francia, Alemania, Italia —con una participación sustancial (10)— y Portugal. Otros países, como Bélgica, Italia, Holanda y España, aplican tipos reducidos a los dividendos. La tributación de las ganancias de capital por transmisión de acciones en el lugar de residencia del accionista no siempre coincide con la tributación de los dividendos en la UE15. Bélgica, por ejemplo, aplica la exención total a las ganancias de capital de las transmisiones accionariales si no se derivan de operaciones especulativas, como hace Portugal si las acciones se mantienen por más de un año. Francia, sin embargo, aplica un tipo reducido a las ganancias de capital. A diferencia de la situación matriz-filial, no hay una tendencia clara en el caso de los accionistas individuales.

5. Pequeñas y medianas empresas (PYME)

Otra importante tendencia del IS en los últimos años han sido las ventajas fiscales otorgadas a las pequeñas empresas, claramente apoyadas por la UE. Las PYME son abundantes en todas partes y generan un gran número de puestos de trabajo. Por definición, las PYME tienen menos de 250 empleados, y resulta apropiado distinguir entre microempresas (con menos de nueve trabajadores), pequeñas empresas (de 10 a 49 trabajadores) y medianas empresas (entre 50 y 249 trabajadores). Estas empresas tienen una cifra de negocios no superior a 50 millones de euros y un balance menor o igual a 43 millones de euros. Su forma organizacional combina las sociedades con las empresas individuales y otros entes. Precisamente por ello, los beneficios que les otorga el IS —según su tamaño, medido por la cifra de negocios (11), la renta imponible, el número de empleados o el tamaño de los activos— se aplica también en la imposición personal sobre la renta.

La información estadística disponible del Observatorio Europeo de las PYME muestra que, a lo largo de los años, éstas han registrado una menor productividad del trabajo y del crecimiento del valor añadido que las grandes empresas (GE). El crecimiento del empleo, sin embargo, tiende a estar negativamente correlacionado con el tamaño empresarial a lo largo del tiempo. Es más probable la exportación en las GE, aunque la provisión por parte de las PYME de bienes y servicios a las GE hace que su contribución indirecta a las exportaciones sea significativa. El gran número de PYME, su menor productividad, su contribución al empleo y su contacto más directo con el público las hace más «merecedoras» de un mejor trato fiscal que las grandes empresas.

Los regímenes especiales del IS hacia las PYME varían, pero tienden a aplicar tipos menores sobre la totalidad o sobre parte de la base imponible, con ventajas que no siempre son muy importantes individualmente, pero que, a nivel agregado, generan un importante volumen de gasto fiscal. Otros incentivos fiscales hacia las pequeñas empresas son la amortización acelerada, o incluso casos especiales de amortización libre, y normas para facilitar el cumplimiento, tales como la admisión de provisiones globales para posibles deudores insolventes a efectos de deducción en el impuesto. Se usan también cré-

ditos mayores o especiales, sobre todo en lo que se refiere a la innovación tecnológica, al acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (mayoritariamente Internet y comercio electrónico), a la formación de personal y a prácticas respetuosas con el medio ambiente.

La aplicación de concesiones fiscales a los pequeños negocios no está exenta de problemas. Además de la pérdida recaudatoria, también suponen un incentivo a disgregar sociedades, lo cual conlleva una mayor complejidad en la definición de las PYME y mayores costes de control. Si las PYME se definen por su cifra de negocios, por ejemplo, tendría que ser la cifra de negocios de todas las empresas del grupo, según la legislación mercantil, y la misma se aplicaría, en lo que se refiere a los derechos de voto o al nombramiento o cese de los miembros del consejo, a personas físicas individuales o a su familia hasta un cierto grado de parentesco. La interrelación entre los impuestos societarios y personales en estos pequeños negocios es también complicada, debido al incentivo a la forma societaria, dada la posibilidad de convertir renta del trabajo en renta del capital. En este sentido, se debe resaltar que no hay ventajas para las empresas por su capacidad de crecimiento o de innovación, sino específicamente por su tamaño. A la vista de estos problemas, estamos obligados a preguntarnos el porqué de un tratamiento fiscal especial para las pequeñas y medianas empresas.

5.1. *Las razones que sustentan un tratamiento fiscal especial a las PYME*

En OECD (1994) se señala que los regímenes fiscales especiales para las PYME deben sustentarse en argumentos económicos, debiendo ayudar a solventar los problemas específicos a los que se enfrentan tales negocios. En otro informe de la OECD (1997) se apoyan los sistemas fiscales que favorecen el pequeño negocio, pero, en realidad, ¿cuál es la racionalidad económica que justifica la existencia de concesiones fiscales a estas pequeñas empresas?

Una justificación inicial es la existencia de «fallos de mercado» a los que se enfrentan las pequeñas empresas, tales como la falta de información o las barreras de entrada generadas por las grandes empresas (GE). Estos dos problemas no tienen mucha importancia fiscal, ya que la mejor forma de resolverlos es mediante medidas no fiscales. Sin embargo, sí resultan muy relevantes las restricciones financieras que dificultan que las pequeñas empresas puedan acceder a la financiación. Su falta de acceso a los mercados de capitales nacionales e internacionales, el insuficiente aval de las instituciones de crédito y la escasa información explican por qué las PYME dependen de la financiación de los bancos, generalmente a un mayor coste, de la creación de reservas si se generan beneficios suficientes o de su habilidad para atraer capital riesgo.

El sistema fiscal puede mejorar esta financiación mediante una legislación que sea no solamente favorable para el pequeño negocio, sino también para las «sociedades de capital riesgo». Al mismo tiempo, la aplicación de menores tipos impositivos a las PYME incrementa los beneficios disponibles para la reinversión, aunque ésta no pueda garantizarse sin la obligación de crear reservas específicas. La mayor generosidad en las desgravaciones por dotaciones a la amortización reduce los «fallos de mercado» relacionados con las restricciones financieras. Todo lo anterior asume que tales empresas obtienen beneficio; una regulación apropiada de la compensación de pérdidas para nuevas PYME podría también tener su importancia para las inversiones iniciales.

La falta de información a la que se enfrentan las pequeñas empresas en relación con el uso de nuevas tecnologías y en el ámbito de la I+D es también otra razón. De hecho, la legislación fiscal podría facilitar la innovación tecnológica, la formación de personal o el cumplimiento medioambiental de las pequeñas empresas.

Otro aspecto se refiere a que las pequeñas empresas tienen costes de cumplimiento fiscal superiores a las grandes (teniendo en cuenta su personal o su experiencia) cuando se enfrentan a la legislación tributaria. Este problema es probablemente mayor en el caso de las medianas, ya que las empresas pequeñas o individuales lo compensan a menudo directamente con el incumplimiento. Éste no es un asunto banal, y debería ser tratado por las autoridades fiscales tanto en lo que se refiere al impuesto de la renta como al impuesto sobre el valor añadido.

Por último, en lo que se refiere a la transmisión intergeneracional de empresas, los costes del impuesto de sucesiones y donaciones (ISD) también merecen una atención especial (European Commission, 1994). Esto no afecta solamente a las PYME sino también a todos los negocios familiares en los que el dueño no es ya tanto el empresario como un grupo más o menos homogéneo donde existen lazos familiares. Los empresarios individuales rigen, de hecho, negocios familiares, y muchas PYME entran dentro de esta ca-

tegoría, si bien es cierto que un buen número de empresas familiares son grandes empresas.

El problema básico del ISD en relación con los negocios familiares es el relativo a cómo pagar el impuesto, ya que la propiedad transmitida a lo largo de generaciones se compone normalmente de activos productivos, y no necesariamente de efectivo disponible para el pago. Las soluciones posibles para este problema van desde reducir la base del ISD por transmisión de negocios familiares a otra con mayor sentido, que es la de diferir y fraccionar los pagos por impuestos durante unos años.

Con estos argumentos favorables a las concesiones fiscales a las PYME, no resulta sorprendente la profusión de tales medidas en los sistemas fiscales actuales. De hecho, esta política fiscal en favor de las PYME puede ser calificada de tradicional en el ámbito de la UE, y parece que duradera en los años venideros. Los razonamientos, sin embargo, no son del todo convincentes, especialmente porque el sistema fiscal no distingue entre las PYME con potencial de crecimiento e innovación y las demás, que tienen una duración limitada. Pero, una vez aplicados los beneficios fiscales, no son fáciles de eliminar, especialmente cuando mejoran la «imagen política» y cuando además hay un gran número de votantes que poseen pequeñas y medianas empresas.

III. LA COORDINACIÓN INTERNACIONAL DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES: EL CASO DE LA UNIÓN EUROPEA

Es sobradamente conocido el fuerte rechazo de los gobiernos nacionales a ceder soberanía fiscal en materia de impuestos directos. Sin embargo, a pesar de ello, existe bastante coordinación internacional en lo que se refiere al IS. Tales acuerdos se han desarrollado tanto en el seno de la OCDE (desde el Modelo de Convención Fiscal de 1963 a los precios de transferencia actuales o los asuntos de elusión fiscal, que incluyen la iniciativa sobre prácticas fiscales desleales) como de la UE. Esta parte del trabajo se referirá brevemente al proceso actual de coordinación y aproximación de los IS en la UE. Debería señalarse desde el principio que la coordinación internacional del IS en la UE no ha conllevado ningún tipo de armonización sistemática (12), y que el principio de unanimidad se mantiene en todos los asuntos fiscales. El proceso satisface el principio europeo de subsidiariedad, aunque establece restricciones limitadas sobre las políticas fiscales de los estados miembros (EM).

1. La coordinación en la Unión Europea

Sólo la Directiva de asistencia mutua en asuntos fiscales fue adoptada con anterioridad a 1990, reforzando el intercambio de información de la mayor parte de acuerdos fiscales que siguen el modelo de la OCDE. La lucha contra la elusión fiscal ha sido siempre de interés, principalmente en el ámbito de los precios de transferencia, tanto para la Comisión Europea como para la OCDE. En 1990 el Consejo Europeo adoptó la Convención de Arbitraje, con la eliminación de la doble imposición relacionada con los ajustes de beneficios de empresas asociadas, incluyendo los establecimientos permanentes. Posteriormente, en 2006, el Consejo adoptó un Código de Conducta sobre precios de transferencia.

En este contexto, el ECOFIN acordó, el 1 de diciembre de 1997, diferentes medidas para reducir la «competencia fiscal desleal» con el Código de Conducta de la UE sobre Imposición Empresarial. En 1998, la Comisión Europea aprobó la «Comunicación sobre ayudas no aceptables de los estados a la tributación de las empresas» *(Communication on unacceptable State aid in the field of direct business taxation).* Y una década después, la OCDE presentó la Iniciativa sobre prácticas fiscales desleales. Todas ellas, el Código de la UE y la iniciativa de la OCDE (ninguna de ellas vinculante) junto con la comunicación de la Comisión Europea de 1998, pretenden desalentar a los EM, y también a los paraísos fiscales, en la utilización de medidas que influyan tanto en la localización de las inversiones como de los beneficios. Sobre esta cuestión, Keen (2001) ha señalado que los regímenes fiscales preferenciales contribuyen a la recaudación del IS porque tienden a gravar inversiones más permanentes que aquellas actividades donde hay competencia. Janeba y Smart (2003), sin embargo, al considerar la endogeneidad de la base total, muestran que, al eliminar las concesiones fiscales, los países de la UE competirán para conseguir bases imponibles menos cambiantes y atraer capital de otras partes del mundo, incrementando con ello la recaudación fiscal total.

La crisis económica actual conllevará probablemente una mayor presión de la OCDE, de la UE y de cada país sobre los paraísos fiscales. Varios santuarios fiscales ya han prometido una mayor cooperación y la remisión de más información. Esto se ve con escepticismo, pero, hipocresías aparte, hay suficientes medios con los que poner freno a las actitudes no cooperativas. En todo caso, los resultados del Código de la UE y la iniciativa de la OCDE no pueden considerarse como un éxito hasta ahora (recordemos que

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 125/126, 2010. ISSN: 0210-9107. «CLAVES ACTUALES DE LA FISCALIDAD DEL FUTURO»

los lugares donde se ofrece el anonimato societario están dentro de las grandes economías).

En julio de 1990 fueron adoptadas tres importantes medidas en relación con la tributación de las sociedades: la Convención de Arbitraje, la Directiva de fusiones y la más importante para este trabajo, la Directiva matriz-filial. La Directiva de fusiones otorga un aplazamiento en la imposición de las ganancias de capital —de las sociedades y de sus accionistas, y de otras sociedades individuales— con base en reorganizaciones transfronterizas definidas dentro de la UE (fusiones, divisiones o divisiones parciales de sociedades, transmisión de activos, intercambio de acciones, transmisión de un establecimiento permanente o el registro de la empresa como *Societas Europaea* o Sociedad Cooperativa Europea). La idea central de la Directiva es la de aplazar el gravamen de reservas ocultas de la sociedad que se transfieren hasta que se hayan efectivamente realizado. Es un aplazamiento de impuestos sobre rentas acumuladas en origen, pero no realizadas. Se mantiene el registro histórico del valor de los activos por motivos fiscales. Los EM pueden requerir al *holding* de la sociedad receptora del capital de la sociedad transferida una participación mínima de hasta el 10 por 100 para que la primera se beneficie de la Directiva. El mismo esquema se aplica normalmente a las reestructuraciones dentro de los países.

La Directiva matriz-filial trata los dividendos intra-societarios de la UE y la distribución de beneficios percibidos por establecimientos permanentes (EP) de una sociedad situada en otro EM, si los beneficios se distribuyen por una filial ubicada en un estado miembro. En muchas legislaciones nacionales, el ámbito de la Directiva se ha extendido a las distribuciones desde cualquier país que no sea un paraíso fiscal. Los EM pueden decidir entre los dos siguientes sistemas de imposición al accionista (e incluso proporcionar los dos, dejando la decisión final al contribuyente):

— Un sistema de imputación del crédito que cobra no sólo el impuesto pagado por la filial subsidiaria más directa, sino también los impuestos pagados por otra filial de menor vinculación

— Un sistema de exención (de no menos del 95 por 100 de la renta distribuída si los países quisieran tener en cuenta los costes de gestión deducibles de la tenencia con el otro 5 por 100).

Se requiere una tenencia mínima de hasta el 10 por 100 en ambos sistemas, con un periodo de tenencia ininterrumpido de no más de dos años, contado antes y después de la distribución. El criterio de participación puede ser reemplazado por uno relacionado con la tenencia de derechos de voto.

Por las razones que fueron expuestas anteriormente, la exención ha tomado el liderazgo como el sistema para gravar al accionista más ampliamente practicado en el caso matriz-filial, tanto en Europa como en muchos otros países de la OCDE. Esta práctica determina un patrón de la imposición del IS en origen y la tributación territorial. Sin embargo, la Directiva contiene otro importante elemento, equilibrando esta tendencia de favorecer al sistema fiscal basado en criterios de residencia: los beneficios distribuidos desde la filial a la matriz están exentos de retención (sobre accionistas no residentes). Dentro de la UE, en la situación de exención por participación, el país de origen no puede gravar las distribuciones no sujetas, sino sólo los beneficios societarios. El país de residencia de la matriz no gravará los beneficios distribuidos percibidos, pero puede gravar más allá los pagos a los accionistas residentes o no residentes (individuales o societarios, excluidos del esquema de participación).

Las disposiciones del Tribunal Europeo de Justicia (TEJ) han tenido también su influencia en la imposición al accionista. Siguiendo una decisión del Alto Tribunal Europeo en el *caso Verkooijen* (13), la Comisión Europea adoptó, el 19 de diciembre de 2003, la comunicación *COM (2003) 810* por la que se guía la imposición de dividendos de las personas físicas, como inversores en cartera, dentro del mercado interno. El propósito de dicha comunicación es la eliminación de la discriminación fiscal que pesa sobre los accionistas individuales, ayudando a evitar de este modo la fragmentación de los mercados de capitales dentro de la Unión. Su principal argumento es que los EM no podían gravar con mayores impuestos los dividendos no sujetos (de otros EM) que los que aplicaban a los dividendos en su propio país. En otras palabras, los EM tienen que aplicar la misma imposición sobre el accionista individual con independencia de que los dividendos sean de origen interno o del exterior. Ello proporciona una explicación adicional de por qué el sistema de imputación ha caído en desuso (con el crédito normalmente restringido a los dividendos internos, por miedo a que los gravosos impuestos extranjeros generen una gran transferencia de tesorería). Además, debe tenerse en cuenta que en los dividendos no sujetos (de otros EM) la retención no puede exceder al impuesto interno.

Hay que señalar también que en el ámbito de estas líneas maestras se incluye la doble imposición jurídica: los EM tienen que aplicar el mismo sistema a los dividendos sujetos concediendo crédito a las retenciones.

Aunque la exención de la retención sobre la distribución de beneficios por parte de la filial a la matriz, así como la principal línea maestra de la comunicación de 2003, refuerzan los aspectos de residencia no discriminatoria, esto no significa que el CEN se aplique a los accionistas individuales. El CEN requiere de los efectos combinados de las retenciones del IS y de los impuestos individuales para generar la misma carga fiscal a las economías domésticas que a las extranjeras. Ello es extremadamente difícil en la práctica, si no imposible.

Otro paso en la dirección de conservar los elementos de la imposición basada en la residencia en la UE proviene de la Directiva de 2003 para eliminar la retención sobre intereses y pagos por *royalties* entre empresas relacionadas de diferentes EM que efectúen un intercambio de acciones de al menos un 25 por 100, incluyendo sus establecimientos permanentes. Los EM pueden exigir que un mínimo porcentaje de acciones sea mantenido durante dos años ininterrumpidamente. Sin más requerimientos, en muchos casos se garantiza a las personas físicas o a las sociedades residentes en otros EM la exención en origen del interés y de las ganancias de capital mobiliario (obtenidas sin establecimiento permanente).

Por último, la Directiva de 2005 sobre tributación del ahorro promueve el intercambio de información entre las autoridades tributarias sobre los intereses pagados a personas físicas no residentes. Asimismo, los EM deben aplicar retenciones en origen a los pagos de intereses a no residentes, durante un periodo de transición. Austria, Bélgica y Luxemburgo han elegido seguir este camino. Estos tipos de retención se incrementan con el tiempo (15 por 100 por los tres primeros años, 20 por 100 por los tres siguientes y 35 por 100 para el resto). El 75 por 100 de dicha recaudación debe ser transferida al país de residencia del receptor. Al receptor se le otorga un crédito mediante la retención frente a sus obligaciones fiscales en su país de residencia.

El intercambio de información para prevenir la evasión fiscal y reforzar la tributación basada en el criterio de residencia podría extenderse en el futuro a un número mayor de países si se demuestra que es efectivo (el periodo de transición de la Directiva sobre tributación del ahorro no expirará hasta que los Estados Unidos y otros países acepten los intercambios de información a petición). En el lado del debe, la citada Directiva sobre tributación del ahorro genera una considerable carga en el cumplimiento a las instituciones financieras de la UE. Aunque tales cargas serían fáciles de evitar si los inversores individuales localizasen su patrimonio en paraísos fiscales fuera de la UE; de nuevo hay una clara necesidad de entorpecer las operaciones en paraísos fiscales y de incrementar el intercambio de información a escala internacional, incluso si la imposición basada en la residencia de las rentas del capital se aplica solamente en parte. La laguna jurídica más importante de dicha Directiva es que no afecta a los dividendos, proporcionando de este modo oportunidades evidentes de arbitraje entre los dividendos y el interés. Por este motivo, la eficacia de la Directiva en su forma presente está muy lejos de estar clara.

2. Propuestas para una base consolidada del IS en la Unión Europea (CCCTB) y para la tributación según el país de residencia de las PYME

Los regímenes consolidados no están muy extendidos en el contexto internacional porque, normalmente, requieren altos niveles de participación en capital y su ámbito se reduce a las sociedades residentes (14). Las disposiciones más recientes del TEJ en los casos de Marks & Spencer y Papillon Cases (15) podrían cambiar esta situación si tenemos en cuenta la libertad en los movimientos de capital, extendiendo la categoría de Grupo Consolidado a todas las sociedades residentes en cualquier EM (esos grupos consolidados fiscalmente afectan tanto al IS como al IVA).

La consolidación fiscal del IS presenta importantes ventajas al eliminar tanto el problema de la doble imposición como el de la compensación de pérdidas. Desde un punto de vista internacional, en un contexto de fuerte integración económica como el que existe en la UE, la consolidación de los sistemas fiscales reduce considerablemente los costes de administración y cumplimiento de los IS y de la demás legislación. Aunque sólo para los grupos de la UE y no para transacciones con filiales fuera de la UE, la consolidación eliminaría los problemas causados por la fijación de precios de transferencia, la compensación de pérdidas transfronterizas o la asignación de costes (financieros, de I+D o de *marketing*) entre los miembros del grupo. También facilitaría la reestructuración empresarial y la aplicación general del impuesto y de los estándares contables. No tiene sen-

tido fomentar un área de inversión empresarial única en la UE cuando hay empresas que se enfrentan a 27 legislaciones y sistemas fiscales diferentes.

Todo ello ha llevado a la Comisión Europea a sugerir dos líneas de trabajo conducentes a una base imponible consolidada común (CTB) en la UE y a la tributación en el país de residencia de las PYME (HT-SME). Opcionalmente, tales normativas serían aplicables a actividades mercantiles desarrolladas en al menos dos países miembros por un grupo de sociedades. Tales trabajos fueron iniciados en 2001, y no se conoce la fecha de finalización

En todo caso, estas líneas de trabajo no han considerado la posibilidad de una base imponible armonizada de los IS de la Unión, ni mucho menos el establecimiento de un IS europeo, que podría ser gestionado por los países miembros o por una autoridad fiscal europea. Una base armonizada del IS crearía una situación similar a la del IVA, eliminando muchos de los costes administrativos y de cumplimiento actuales. Estas alternativas son difíciles de aplicar en lo que concierne a los aspectos técnicos, e imposibles en lo político (Albi *et al.*, 1997), obligando a emplear una aproximación menos ambiciosa.

La CTB contempla un sistema fiscal con una base imponible consolidada como alternativa a los sistemas nacionales, según la cual un grupo de empresas europeas podría establecer la consolidación fiscal, dando lugar a una definición única de la base imponible. Esta base imponible se asignaría a cada país, aplicando su propio tipo impositivo, según una fórmula de reparto que tomaría distintos factores en consideración.

Entre los aspectos más importantes para establecer una base imponible común se encuentran la evaluación de los activos y la política de amortizaciones, el tratamiento de las ganancias de capital, las provisiones y reservas, y la consideración de los aspectos internacionales con las empresas que no pertenecen al grupo. Las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC) podrían ser de ayuda en todos los casos, una vez solventadas las diferencias entre los enfoques fiscales y contables.

La definición de grupo fiscalmente consolidado es también importante, según unos mínimos grados de participación, como determinante del método de consolidación a aplicar. Finalmente, otro factor significativo es el de la elección de variables, así como de sus ponderaciones, para ser incluidas en la fórmula que asigna la CTB a cada país implicado.

La fórmula de reparto (AF) puede incluir ventas, salarios o capital. Otras aproximaciones consisten en usar el valor añadido como fórmula de reparto, basado tanto en la fuente como en el destino (los factores subyacentes de reparto en este caso son los costes laborales, los costes de los intereses y los beneficios), o simplemente aplicar el «sistema de reparto macro» según los PIB de los EM donde opere el grupo. Estas posibilidades no son neutrales en lo que se refiere a la recaudación percibida por cada país de la factura fiscal del grupo. También pueden generar distorsiones, especialmente en lo que se refiere a la localización del negocio o a otros factores que incentivan las transferencias, como han demostrado Gordon y Wilson (1986) y Mintz (2004). La elección del sistema de reparto es, por consiguiente, una parte esencial del proyecto de consolidación fiscal europeo (ver Agúndez, 2006).

La fórmula de reparto también ha recibido atención de la línea de trabajo de la Comisión Europea relacionada con las PYME. En este caso, las empresas establecidas en al menos dos EM pueden elegir la determinación de la base imponible consolidada según la legislación del país de residencia de la matriz. Esta base imponible se asignará a los distintos países en los que se establezca según una fórmula de reparto, aplicando cada país su propio tipo impositivo La fórmula de asignación del HT-SME estará supuestamente basada en las ventas de cada país y en los salarios en proporción al total, o sólo una de estas variables.

Este esquema de tributación específico en cada país mantiene las diferencias entre los sistemas fiscales europeos basados en el reconocimiento mutuo de las normas fiscales de los EM. La verificación fiscal por parte de las autoridades competentes resultará compleja. La neutralidad impositiva también disminuye, puesto que las empresas podrían estar sujetas a diferentes normas fiscales (aquellas del país de residencia de la matriz). Por consiguiente, el sistema es sólo apropiado como primer paso hacia la aplicación de una única CTB en la Unión Europea.

IV. LOS RETOS DE LA IMPOSICIÓN SOCIETARIA EN ECONOMÍAS ABIERTAS. REVISIÓN DE LAS BASES ALTERNATIVAS

Transcurridas tres décadas de globalización económica, el IS presenta ahora nuevas características en los países de la OCDE que pueden sintetizarse como sigue:

— La competencia fiscal internacional por un capital cada vez más móvil, la reacción de los gobier-

nos a las transferencias de renta por parte de las multinacionales (por miedo a que la búsqueda de tipos menores sea demasiado atractiva) y la creencia de que los tipos limitados (y la ampliación de la base) moderan las distorsiones generadas por la imposición societaria, han originado una considerable reducción de los tipos legales del IS en la mayor parte de los países de la OCDE desde 1985. La menor reducción en los tipos efectivos medios y marginales se explica por la ampliación simultánea de la base del IS para mantener la recaudación, la cual se ha incrementado, en promedio, a lo largo de los últimos quince años tanto en términos de PIB como en recaudación impositiva.

— La ampliación que ha experimentado la base del IS en los últimos veinte años ha sido el resultado de la eliminación de exenciones y otros tratamientos fiscales favorables, junto a unas menos generosas dotaciones de depreciación. Los resultados obtenidos por las autoridades fiscales en cuanto a fijación de precios de transferencia, infra-capitalización y elusión fiscal proporcionan, en general, otra explicación de por qué se han ampliado las bases en el IS. Las concesiones fiscales otorgadas a las PYME tienen el efecto contrario, aunque el resultado en conjunto es una base imponible más grande que contrarresta parcialmente los efectos que los menores tipos tienen sobre la recaudación.

— Los créditos fiscales no tienen normalmente como objetivo la inversión en capital, pero intentan influenciar la actuación de las empresas en favor de una mayor I+D e innovación, de tecnologías de la información, de protección medioambiental y de formación de personal. Una cuidadosa revisión de los «nuevos» créditos fiscales del IS está todavía pendiente (16).

— En lo que se refiere a la fiscalidad del accionista, el sistema de imputación se ha sustituido en la mayor parte de los países por la exención por participación entre sociedades, reforzándose de este modo la imposición en origen. El sistema también se aplica a las inversiones en cartera de las sociedades, pero no de modo tan general como en el caso matriz-filial.

— Se han mantenido los elementos de la tributación por razón de residencia en la normativa de la UE, así como en otros muchos países, para accionistas individuales —dividendos y ganancias de capital— y en algunos casos para inversiones en cartera de las sociedades. En el ámbito europeo, han aparecido soluciones pragmáticas que afectan a la imposición individual, como el uso de tipos específicos o de exención parcial en los impuestos tanto duales como cedulares.

— La coordinación internacional de la imposición societaria, aunque limitada, está tomando fuerza al menos en áreas regionales como la Unión Europea.

— Las PYME reciben un tratamiento fiscal favorable en los países de la OCDE y, dado el contexto político, dicho tratamiento puede continuar durante mucho tiempo.

1. Los retos de la imposición societaria en economías abiertas

El IS tradicional afecta negativamente a la neutralidad, al alterar muchas decisiones de carácter empresarial o financiero. Tales distorsiones se sustentan en los diferentes tipos efectivos a los que se enfrentan los distintos activos, que inducen a su vez una amplia gama de problemas de índole contable como el modo de computar la depreciación, los gastos financieros, la valoración de los intangibles o el procedimiento más adecuado para corregir los efectos de la inflación. Adicionalmente, las economías globalizadas generan nuevos retos, de los que la competencia fiscal y la transferencia de rentas son claros ejemplos. En este mismo sentido, los costes de cumplimiento se multiplican en economías integradas y se transforma completamente la imposición sobre el accionista.

Las distorsiones más importantes originadas por el IS en el comportamiento empresarial, en un contexto internacional, se pueden resumir en los siguientes cinco puntos:

1) Una distorsión tradicional es el impacto del IS sobre la política financiera de la sociedad, dada la posible deducción de los gastos por pagos de intereses, pero no los del rendimiento del capital propio. Consecuentemente, la estructura tradicional del impuesto tiende a favorecer la financiación mediante deuda frente a aquella que se sustenta en capital propio, especialmente en el caso de inversores internacionales cuyas innovaciones financieras complican la distinción entre instrumentos de deuda e instrumentos de capital propio. Sin embargo, existen razones no fiscales que equilibran el efecto del impuesto, como el riesgo de bancarrota o las tensiones financieras y la reducción de los costes de agencia. De hecho, el IS no parece tener un gran impacto

en la discriminación entre deuda y capital propio (De Mooij y Ederveen, 2008).

Más aún, el mayor coste fiscal de los dividendos con respecto a la creación de reservas genera un sesgo en favor de la retención de beneficios como instrumento de financiación de inversiones. Sin embargo, los beneficios fiscales y no fiscales, mencionados anteriormente cuando se exponía el «enfoque tradicional» (ver II.4), explican por qué la distribución de beneficios y la emisión de acciones son un modo de financiar a las sociedades (debe también señalarse que bajo «el nuevo enfoque» los mayores costes fiscales de los dividendos quedan simplemente capitalizados en el valor de la acción «antigua», y no afectan a los dividendos o a las decisiones de inversión).

2) Los efectos del IS y de la imposición sobre la renta individual pueden alentar o desalentar la forma societaria como forma de organizar la actividad empresarial. Concretamente, la doble tributación de la renta societaria sesga la decisión sobre la forma organizativa en favor de los empresarios individuales sujetos al impuesto sobre la renta personal. Sin embargo, si, además de los beneficios no fiscales de la forma societaria (responsabilidad limitada, economías de escala, capacidad para atraer capital), la fuente de financiación es la deuda o los beneficios no distribuidos, las ventajas de la forma no societaria para hacer negocios desaparecen. Si éste es el caso, el empresario individual puede convertirse en propietario y gestor a la vez.

La evidencia empírica más reciente que existe sobre este asunto es la dada por De Mooij y Nicodème (2008), quienes informan acerca de la transferencia de renta desde la base imponible individual a la societaria, con una semielasticidad de la base imponible de alrededor del −1,0, utilizando un panel de países europeos para el período 1997 a 2003. Los efectos recaudatorios de tal transferencia de rentas no son considerables, ya que la renta está sujeta o al IS o al impuesto personal.

3) El IS puede incrementar, disminuir o incluso dejar inalterado el coste del capital (dependiendo de los sistemas de amortización, de los tipos de financiación, de los incentivos fiscales a la inversión o de la inflación). Este efecto, medido a través del METR, tiene influencia sobre la inversión según las dos principales aproximaciones hechas en la literatura empírica (Hasset y Hubbard, 2002; Chirinko, 2002), valoradas como una elasticidad de la inversión al coste del capital y cuyo valor se encuentra entre −0,5 y −1,0. La influencia del IS en la inversión marginal explicada por De Mooij y Ederveen (2008), suponiendo un METR: 10 por 100 y 50 por 100 de la base imponible que refleja las rentas económicas, viene dada por una semielasticidad que se encuentra entre −0,3 y −0,6. Por tanto, el efecto del IS sobre la escala de la inversión no es ni grande ni insignificante.

4) En cuanto a la localización de la inversión directa extranjera (IDE), el AETR tiene un papel relevante en las decisiones empresariales cuando los inversores comprometen mucho capital o nada en absoluto (Devereux y Griffith, 1998, 2002), o cuando las multinacionales poseen activos específicos muy móviles. El meta-análisis llevado a cabo por De Mooij y Ederveen (2008) muestra el gran impacto del IS en este caso: una semielasticidad de −1,2, basada en una participación del capital extranjero del 20 por 100, como se apunta en Huizinga y Nicodème (2006).

5) Finalmente, los tipos legales del IS ejercen un importante efecto sobre la transferencia de renta efectuada por las multinacionales. De Mooij y Ederveen (2008) muestran un efecto de tamaño de −1,2, con una participación del 60 por 100 de las multinacionales.

En resumen, un IS en origen como el que se aplica en la mayor parte de los sistemas fiscales es muy distorsionador, y genera grandes costes de aplicación y cumplimiento, y por tanto de empeoramiento de los resultados empresariales por razones tributarias. A pesar de ello, y para bien o para mal, la imposición sobre la renta de las sociedades está presente, y juega un importante papel en los sistemas fiscales actuales.

Naturalmente, hay diferentes modos de reducir los efectos distorsionadores y los costes del IS. Uno es continuar el proceso de ampliación de la base y de la moderación del tipo que, como ya se ha dicho anteriormente, empezó en la segunda mitad de la década de los ochenta. Este proceso genera una mayor neutralidad, o al menos una mayor uniformidad en el tratamiento fiscal de los negocios, aunque no necesariamente reduzca las distorsiones generadas sobre los costes de aplicación y cumplimiento. En este sentido, sería mejor una aproximación de las amortizaciones permitidas fiscalmente sobre los activos a su depreciación real, ya que eliminaría las preferencias fiscales. Con una baja inflación, es mejor evitar los complejos ajustes de la inflación, con lo que se obtiene una mayor recaudación, que puede usarse en las reducciones del tipo.

En lo que respecta a las actividades empresariales donde se aplican créditos fiscales (I+D, innovación tecnológica, medio ambiente, costes de formación), es escasa la información disponible sobre su eficiencia, de modo que tal vez sería más útil usar una cuantía equivalente al gasto fiscal que generan en seguir reduciendo los tipos del IS. Sin duda, esto merece un análisis más profundo, ya que existen argumentos teóricos para ofrecer apoyo público a las actividades mencionadas. Al igual que sucede con el tratamiento especial de las PYME, aunque es una causa perdida dadas las restricciones políticas en juego, podría también cuidarse en algunos aspectos. Por ejemplo, en lo que se refiere a la favorable consideración fiscal otorgada a la transmisión intergeneracional de los negocios familiares o la aplicación de menores tipos impositivos sin obligación de crear reservas para la inversión.

Este IS de base amplia, de mayor alcance y con tipos y concesiones limitados, puede ser menos deseable para los esquemas de transferencia de renta de las multinacionales. En cualquier caso, se necesita el esfuerzo coordinado de diferentes administraciones respecto a la fijación de precios de transferencia, infra-capitalización, localización de intereses y elusión fiscal en general para prevenir la transferencia del beneficio. El buen desempeño fiscal es un deber en todos los impuestos, pero genera especiales beneficios en el caso del IS en economías abiertas. De especial importancia, particularmente en los precios de transferencia, es la reducción de los problemas generados por la doble imposición. Esto requiere un buen sistema internacional que trate las disputas entre países (y una base de datos internacionales de precios de mercado). La reducción del riesgo empresarial se puede conseguir a través de la compensación de pérdidas en las operaciones interfronterizas, especialmente en las situaciones de reestructuración empresarial.

Con un IS de base amplia, y con la posibilidad de aplicar tipos moderados para obtener rendimientos recaudatorios razonables, los *policy-makers* que compitan en economías abiertas por obtener la IDE no necesitan sentirse presionados por la competencia fiscal y por la transferencia de rentas. Obviamente, la imposición en origen no es ni eficiente ni simple de manejar en un mundo globalizado. Por ejemplo, podría ser difícil determinar el país de origen de los beneficios en economías integradas y la renta necesita asignarse entre los países de origen teniendo en cuenta los precios de mercado. Sin embargo, la imposición basada en la residencia —tanto la individual como la societaria— parece imposible dadas las variadas razones anteriormente expuestas, incluyendo el hecho de que los accionistas son móviles y que pueden cambiar de lugar de residencia. Las razones principales a la hora de usar el IS en un sistema fiscal, mencionadas en la introducción, son utilizadas por los *policy-makers* apoyándose en la existencia de un IS en origen cuya utilización despierta mucho apoyo político y poca confrontación en las empresas (del país o internacionales).

La exención por participación, a la que la globalización ha otorgado un papel de liderazgo en la escena internacional, puede generar más competencia fiscal y transferencia de rentas que el sistema tradicional de imputación con aplazamiento (aunque tal vez no mucho más). El motivo es que los gobiernos tienden a reducir los tipos para atraer inversión, ya que las multinacionales responden positivamente a tales estímulos. Con la exención en residencia, la pérdida recaudatoria del país de la matriz es evidente (pero no necesariamente considerable) si el impuesto del país anfitrión es menor que el del país de residencia de la matriz. El sistema territorial puede ser por tanto conveniente para los países que importan capital, pero no para los exportadores de capital como Estados Unidos, que mantiene el sistema de imputación, o el Reino Unido, que introdujo la exención fiscal a los dividendos extranjeros en julio de 2009 (en la Unión Europea, Alemania y Francia este sistema de exención ya fue introducido años atrás). Territorialmente, sin embargo, este sistema no frena la repatriación y alienta a las multinacionales a usar el país como base para sus compras internacionales, especialmente si la exención se extiende a las ganancias de capital extranjero. Naturalmente, esto último introduce una complicación añadida al sistema de exención en forma de normas de deducción de los intereses «restringidas», por miedo a que los costes de financiar una adquisición extranjera puedan generar gastos deducibles con ganancias de capital procedentes de ventas exentas. Estas restricciones se pueden aplicar también a otros gastos que sostienen la inversión en el extranjero (se está proponiendo para 2011 por parte de Estados Unidos una imputación con aplazamiento).

Con respecto a los accionistas de la sociedad matriz, el sistema de exención internacional introduce ciertas dificultades. Por ejemplo, las empresas pueden abrirse al exterior estableciendo un *holding* en el país de origen. Más aún, la exención de dividendos y de las ganancias de capital domésticas reforzarían estos retos y alentarían la inversión en cartera (de sociedades o de particulares) en países con

bajos impuestos societarios, o incluso que empresarios individuales adoptasen la forma societaria, a menos que los tipos marginales del impuesto sobre la renta igualasen o fueran menores que el del IS. Todo ello explica por qué, al menos en el caso de los accionistas individuales, el sistema de exención total no se utiliza y que un enfoque pragmático basado en la aplicación de tipos específicos de exención parcial esté tomando la delantera, por lo menos en el contexto europeo.

Este enfoque más pragmático contiene elementos de la imposición por residencia y toma prestadas muchas ideas del impuesto de la renta dual escandinavo. El impuesto dual sobre la renta puede que esté poco extendido en Europa, pero su cuidadosa planificación de la mayor parte de la rentas del capital (y de las ganancias) gravadas homogéneamente (con tipos menores que la renta percibida) en el impuesto individual es una sólida apuesta en un mundo globalizado.

Se requiere un mayor intercambio de información, incluyendo a los dividendos, para promover la imposición por residencia a escala individual. La literatura más reciente, bien representada por Keen y Ligthart (2006), se ha pronunciado sobre este asunto dando ideas sobre los incentivos para compartir información, puesto que la coordinación internacional en asuntos fiscales parece ser una consecuencia lógica de la globalización. En este sentido, la coordinación en el ámbito del IS está bastante avanzada. Y la finalización de las propuestas para la aplicación de una base consolidada del IS en la UE será un test decisivo.

Todas las propuestas referidas anteriormente constituyen un enfoque más neutral de la imposición societaria, que tiende además a reducir los costes de cumplimiento, en un entorno internacional donde unos y otros seguirán aumentando. Es hora de ver si las reformas más radicales, que utilizan alternativas al IS, dan un mejor resultado en términos de coste/beneficio al cambiar lo que se grava, y dónde, como renta societaria.

2. Revisión de bases alternativas

En el epígrafe II.1 se presentaron alternativas teóricas al IS tradicional, así como combinaciones de ellas, junto a una revisión que refleja el escaso uso de tales propuestas en los sistemas fiscales. Los diferentes tipos del alternativas al IS son: impuestos sobre los flujos de fondos societarios (que pueden tomar la forma de IVA) o la posibilidad de asimilar el ACE al IS, en ambos casos con el propósito de gravar solamente las rentas que superan el beneficio normal de la inversión; la CBIT, o i*mpuesto dual puro sobre la renta de las sociedades,* y el BVT, o i*mpuesto sobre el valor del negocio,* que afectan a todos los rendimientos independientemente de la fuente de financiación.

Además de estas cuatro clases principales, hay variadas combinaciones de ellos. Por ejemplo, el ACE puede extenderse a la deuda de la sociedad —desgravaciones para capital societario *(Allowance for Corporate capital,* ACC)—, no admitiendo la deducción fiscal del gasto por intereses, como se sugería inicialmente por Boadway y Bruce (1984). La distinción entre deuda y recursos propios a efectos fiscales queda eliminada de este modo, aunque si la imposición sobre las ganancias de capital se aplaza hasta la realización, sin cargos adicionales, la financiación propia es preferida a la deuda. Como ya se dijo en el epígrafe II.1, en la imposición al accionista individual, el ACE puede transformarse en ASE (Sørensen, 2005a), con sus propias variaciones.

Los otros casos implican explícitamente dos sistemas en dos niveles como el impuesto lineal de Hall y Rabushka (1995) o la serie de variaciones del impuesto lineal de Bradford (1986), donde se combina un impuesto societario sobre el flujo de caja con un impuesto individual sobre la renta percibida y los beneficios por retiro (siendo las contribuciones a planes de pensiones deducibles). El CBIT se puede combinar, como otra posibilidad, con el gasto inmediato de las inversiones (ICBIT), gravando solamente las rentas económicas devengadas a escala societaria.

Todas estas alternativas pueden eliminar o reducir algunas de las distorsiones generadas por el IS y detalladas en el subapartado previo (ver Sørensen, 2007, u OECD, 2007), como bibliografía. A la hora de elegir entre recursos propios y deuda para financiar las inversiones, los impuestos sobre los flujos de caja o el uso de ACE, con la «correcta» imputación del coste de los recursos propios, tienen un impacto neutral, ya que ambos sistemas dejan exentos los beneficios normales del capital (como el interés o los rendimientos de los recursos propios). Los impuestos aplicados sobre el total del rendimiento del capital sin tener en cuenta el origen de la financiación (CBIT, «puro» DIT, o BVT) otorgan neutralidad financiera al gravar todos los rendimientos de la renta y de los recursos propios con el mismo tipo. Hemos de apreciar, sin embargo, que tanto CBIT como BVT incrementan en gran medida el coste que tienen las

sociedades para financiar la deuda —con riesgo de bancarrota— y que, en un contexto internacional, con accionistas sujetos a diferentes impuestos sobre la renta individuales, la neutralidad entre la deuda y el capital propio requiere tanto la exención por residencia o por gravamen, al mismo tipo, de los intereses, de los dividendos y de las ganancias de capital. Más aún, de entre todas las alternativas consideradas, la tributación de las ganancias de capital realizadas implica la no neutralidad, al favorecer la financiación por recursos propios, vía retención de beneficios, a menos que se use, por ejemplo, el complicadísimo impuesto sobre las ganancias de capital realizadas propuesto por Auerbach (1991) (17).

La decisión concerniente a la forma organizativa no se ve afectada por los impuestos sobre el flujo de caja CBIT, BVT, o incluso el ACE, si se aplica tanto al negocio societario como a la empresa individual. Contrariamente, el impuesto dual sobre la renta es un estímulo a la constitución de pequeñas empresas que tratan de transferir las rentas del trabajo hacia rentas del capital gravadas a un tipo menor (la doble imposición y el ASE contrarrestan este efecto). Por el lado de la deuda, el impuesto dual sobre la renta DIT tiene que separar entre rentas del trabajo y del capital en empresas individuales, lo que resulta complejo.

El tamaño de la inversión no se ve afectado por los impuestos sobre los flujos de caja o por el IS con ACE, ya que el tipo marginal del impuesto es cero en ambos casos, por lo que el coste del capital permanece invariable. El resto de las alternativas no mejora en este sentido, ya que incluyen el beneficio normal del capital en la base del impuesto (excepto el ICBIT).

En relación con las decisiones de inversión de las multinacionales sobre el lugar de la inversión y la transferencia de rentas utilizando la fijación de precios de transferencia, hay que decir que todas las alternativas al IS son incapaces de eliminar las distorsiones generadas por la amplitud de los tipos legales o de los AETR. Estas distorsiones pueden empeorar si los tipos legales se incrementan para mantener la recaudación en los casos de flujo de caja o en el ACE. Sin embargo, ya que estas alternativas al IS tratan del mismo modo a los recursos propios y a la deuda, los problemas relacionados con la transferencia de rentas en las transacciones financieras desaparecen. Sólo un impuesto sobre el flujo de caja en destino, como el propuesto por Auerbach *et al.* (2009), es neutral en las decisiones de localización y elimina los problemas de los precios de transferencia, manteniendo las características no distorsionadoras de la imposición sobre los flujos de caja.

Un impuesto sobre el flujo de caja en destino (de base *R*) deja exentas las exportaciones y las importaciones de capital. Si se aplica como un impuesto sobre el consumo de tipo IVA (en destino), su base incluiría las ventas a consumidores domésticos menos las compras de proveedores y los costes del trabajo (dejando la deducción de los últimos diferente de la del IVA, que cuantifica el valor añadido como la renta económica más la renta del trabajo). Es, por tanto, un impuesto sobre el consumo doméstico de rentas no laborales, del que los contribuyentes no pueden escaparse localizando la producción en otros países. Los problemas de la fijación de precios de transferencia también quedan eliminados, ya que no se gravan las exportaciones relacionadas, y el valor de las importaciones a terceros es irrelevante porque no se puede deducir. Sin embargo, los impuestos sobre los flujos de caja en destino adolecen de otras dificultades y de problemas de transición (18). Entre otros, una dificultad primaria es que no gravan ni el rendimiento normal ni la renta económica consumida en el exterior, aunque uno de los principales objetivos de la imposición societaria sea la de gravar las rentas que fluyen hacia los propietarios extranjeros.

Como alternativas combinadas, sus efectos sobre las distorsiones inherentes al IS siguen los patrones ya expuestos en relación con las principales alternativas al IS. Las iniciativas de impuestos lineales incluyen un impuesto de flujos de caja sobre el negocio con el mismo tipo aplicado en el impuesto individual sobre las rentas del trabajo. Por tanto, sus bondades y dificultades son las de la imposición al consumo (Zodrow, 2006). La extensión del ACE a la deuda societaria (ACC), siendo el gasto de intereses no deducible, propuesta por Kleinbard (2007a y 2007b) con su idea de un *impuesto sobre el negocio empresarial* (BEIT), tiene en esencia los mismo méritos que el ACE. La eliminación de cualquier diferencia fiscal entre la deuda y el capital propio todavía deja sin resolver el problema del aplazamiento de las ganancias de capital, y por tanto favorece la financiación con recursos propios. Para hacer frente a esta dificultad, Kleinbard introduce una regla para exigir una distribución mínima a las sociedades. Se gravaría también a los inversores individuales sobre un beneficio normal presunto obtenido de la inversión (como el tipo teórico aplicado al capital social) que refleja el sistema holandés del *rendimiento estimado del activo*. El sistema de Kleinbard goza de muchos

beneficios —el beneficio normal se grava en los impuestos personales y las rentas en los de las sociedades—, pero puede resultar demasiado complejo para propósitos prácticos. Finalmente, la ya mencionada ICBIT (CBIT con gasto inmediato de inversión) contiene los costes y beneficios de su impuesto original, sin posibilidad de deducir el gasto por intereses, pero con una amortización instantánea de los activos que puede ser usada como un primer paso para introducir gradualmente el impuesto sobre el flujo de caja en las sociedades (OECD, 2007).

La discusión previa sobre si merece la pena el uso de impuestos societarios alternativos para eliminar las distorsiones del IS muestra que hay muchas posibilidades de elección, cada una con sus pros y sus contras. Naturalmente, cuando nos movemos de la teoría a la práctica surgen problemas importantes de transición en la mayor parte de las alternativas, que han sido ampliamente discutidos en la literatura (OECD, 2007). Por ejemplo, los impuestos sobre los flujos de caja imponen una pesada carga sobre el capital existente que es indivisible y distorsiona la competencia, a menos que el «viejo» capital tenga acceso al nuevo tratamiento de la inversión; para ser breve, no consideraremos estos problemas, bien conocidos, aquí.

La pérdida recaudatoria es cierta en todas las alternativas que renuncian a gravar los beneficios normales (principalmente los sistemas de flujos de caja y el ACE), a menos que los tipos suban, incrementando los problemas relacionados con la localización de la inversión extranjera y la transferencia de beneficios. Sin embargo, la magnitud de tales costes no está clara, ya que la recaudación sobre el beneficio normal del capital se considera baja en varios estudios (Gordon *et al.*, 2004; Becker y Fuest, 2005; Sørensen, 2007). Este asunto necesita una investigación más profunda para cada país. Los *policy-makers* no quieren incurrir en pérdidas de recaudación y mucho menos durante una crisis económica. Cuando la recesión se abate sobre los países, como sucede en la actualidad, la reducción del déficit público y de la deuda irá acompañada de un aumento de los impuestos (y de un recorte de los gastos). Uno puede esperar que una mayor recaudación impositiva pueda usarse también para aplicar «mejores» impuestos si las pérdidas recaudatorias no son elevadas.

Para establecer límites a nuestra discusión sobre las dificultades de aplicar cualquier alternativa societaria, y para seleccionar la más apropiada, deben considerarse dos factores clave. Uno es el de la compatibilidad legal internacional de la reforma fundamental del IS. El otro tiene que ver con la posibilidad de que los agentes implicados acepten lo que podría ser una reforma impositiva «radical».

3. Compatibilidad legal internacional

En economías abiertas, con importantes flujos de inversión o de renta entre países y propiedad extranjera de los activos, la reforma de la imposición societaria tiene que considerar seriamente sus consecuencias legales internacionales. Incluso con el uso extendido de la exención por participación, algunos países (tales como Estados Unidos) con una enorme cantidad de flujos de entrada y salida de capital se apegan al sistema de imputación. Más aún, la exención no es la regla en las inversiones de cartera ni de los inversores individuales. Por consiguiente se necesitan acuerdos en impuestos o legislación nacional para prevenir la doble imposición.

El cambio de la base societaria, tanto en un país aislado como en un grupo de países, daría lugar a una situación difícil, ya que la interpretación que hacen el resto de países de los tratados sobre legislación interna puede descansar sobre la definición legal de sus IS, que normalmente será un impuesto sobre el beneficio basado en el balance de pérdidas y ganancias sobre el que se efectúan los ajustes fiscales. Si sucede esto, algunas alternativas al IS puede que no gocen de credibilidad frente a los impuestos de estos otros países, dificultando los flujos de renta y de capital.

Zodrow (2006) señala que la Hacienda pública de los Estados Unidos puede que no esté preparada para considerar un impuesto sobre el flujo de caja como apropiado para las multinacionales estadounidenses, aunque permita una parte del IRAP italiano (recordemos del epígrafe II.1 que es un impuesto en origen sobre el valor añadido de las empresas, del tipo renta neta, cercano al BVT). La parte del IRAP de mejor aplicación en los Estados Unidos es, en general, la base formada por el valor añadido menos los pagos de intereses y los costes del trabajo (ambos no deducibles en el IRAP). Esto confirma lo que dijimos anteriormente sobre la definición apropiada del IS como un impuesto sobre la renta. Sin embargo, los impuestos sobre los flujos de caja (ya sean IVA o no) no se consideran impuestos sobre la renta. Otras alternativas al IS que no permiten la deducción del gasto por interés o los costes del trabajo han reducido su credibilidad. Un IS frente al ACE, como en Bélgica, no tendría problemas en relación con

su compatibilidad legal internacional incluso si solamente grava rentas, como en el impuesto sobre la renta en la parte de rendimientos del capital propio. Por ello, BEIT, CBIT y BVT son candidatos de dudosa aceptación frente a los impuestos de otros países.

4. Aceptación por otros agentes

Los agentes implicados en cualquier reforma fiscal son numerosos, y tienen sus propios intereses que difieren considerablemente entre ellos y entre los de los economistas y académicos del sector público. Como recordará el lector, mencionamos esta cuestión en la introducción del presente trabajo como factor importante para el desarrollo de esta investigación. Los agentes que influyen en las reformas fiscales incluyen obviamente a los *policy-makers* y a los funcionarios de Hacienda, principalmente interesados en la recaudación, en la administración y en los asuntos relacionados con el cumplimiento fiscal, aunque puedan apreciar también la importancia de la eliminación de las distorsiones fiscales en una economía. Con respecto a la «comunidad empresarial», menores tipos, tanto legales como efectivos, junto a la limitación de los costes de cumplimiento, constituyen objetivos a conseguir. Más aún, la respuesta individual a los asuntos fiscales en las sociedades, especialmente de aquellos que firman los rendimientos e incurren en responsabilidad legal (el director ejecutivo, el consejo de dirección, los mayores responsables financieros y demás), es la de comprender el impuesto en cuestión. En este sentido, una característica importante, que puede extenderse a la mayor parte de los agentes implicados, es la formación económica de estos individuos, que no ha de ser muy sofisticada, pero sí estar basada en el devengo contable, entre otras disciplinas. Lo mismo es aplicable a los auditores fiscales y a los contables públicos, o asesores fiscales, que tienen algo directa o indirectamente que decir sobre las cuestiones inherentes a las reformas fiscales. Asimismo, los diferentes sectores económicos, principalmente el sector financiero, pueden mostrar mucho interés en un cambio de los fundamentos fiscales de la imposición societaria. Finalmente, los miembros del Parlamento, los políticos en general y los sindicatos habrán de estar también implicados en las reformas de impuestos.

Se necesita una gran cantidad de información para que dichos agentes comprendan y acepten una reforma fundamental en la imposición societaria (o en cualquier otro impuesto). Puede ser un trabajo complicado, pero es una condición de partida necesaria en cualquier reforma de calado. También es de gran ayuda, a la hora de seleccionar la alternativa apropiada al IS, saber dónde han de concentrarse los esfuerzos «educativos» de los próximos años (19).

Comencemos por discutir un importante aspecto de los impuestos sobre los flujos de caja. Normalmente, se les ve como simples impuestos sobre la renta. Ello es tan verdadero como los problemas del IS en relación con la amortización o a las ganancias de capital, el ajuste entre los ingresos y los gastos o la contabilización de la inflación, por ejemplo, que se desvanecen con el concepto de los flujos de fondos. Pero hay dificultades añadidas, ya que la contabilidad empresarial está basada internacionalmente en el devengo y no en los flujos de caja. En la práctica, esto implica que una empresa debe llevar dos conjuntos de cuentas, lo cual incrementa los costes de cumplimiento, o transformar la contabilidad por devengo en una base *R* del impuesto societario de flujos de fondos, lo cual no resulta nada fácil (por supuesto, la base *S* sería más simple de aplicar, aunque pueda parecerles raro a la gran cantidad de agentes implicados).

La Norma Internacional de Contabilidad 7 regula el estado de los flujos de caja, (*C-FS*), cuya aplicación varía entre países. En el Plan Contable Español, por ejemplo, el citado estado contable no es obligatorio en el caso de las PYME (20). La *C-FS* clasifica los flujos de caja en las actividades operativas, de inversión y de financiación. Esta clasificación basada en la actividad está abierta al criterio de los negocios. De este modo, una simple transacción puede incluir flujos de caja clasificados de forma diferente. Por ejemplo, cuando la refinanciación del efectivo de un crédito incluye tanto el capital como los intereses, el interés puede ser clasificado como una actividad operativa y el capital como una actividad financiera.

Se pueden usar dos métodos, directo e indirecto, para informar sobre los flujos de caja de las actividades operativas. El método directo (se desglosan los tipos principales de la recepción bruta de efectivo y de los pagos) técnicamente es mejor, aunque resulta bastante difícil de aplicar con la información existente en las cuentas. En el método indirecto las ganancias o las pérdidas se ajustan por los efectos de las transacciones que no se hacen en efectivo. En el caso español, el método indirecto es obligatorio, posiblemente debido a las dificultades en la aplicación del método directo. Sin embargo, aunque el *C-FS* muestre la variación neta de los flujos de caja, el método indirecto no da información sobre los ingresos y pagos de las actividades operativas ne-

cesarias para una base (*R*) de flujos de caja societarios, además de otras dificultades generadas por la actividad inversora. Ello requiere una mayor transformación del *CFS*, principalmente en las actividades operativas, a través de metodologías suficientemente complejas basadas en la información contable del beneficio corriente o de las pérdidas y de las diferencias entre los balances en años consecutivos. El resultado final es una estimación de la base imponible como diferencia entre los ingresos y los pagos de las actividades operativas e inversoras (21).

La principal desventaja de la alternativa de los flujos de caja no es tanto la complejidad, que incrementa los costes de cumplimiento, o la necesidad de elegir una metodología y describirla en términos legales, con las consiguientes dificultades en la auditoría fiscal. El interrogante principal es si la falta de familiaridad con, y comprensión de, los conceptos de flujos de fondos entre los funcionarios de Hacienda, los auditores fiscales, los contables públicos, los responsables de los asuntos fiscales en las empresas, y entre otros muchos agentes involucrados en la reforma de los fundamentos de la imposición societaria, puede ser una razón definitiva para no aceptar la reforma. Creo que éste es el caso, y dudo de que la situación cambie incluso con la realización de un gran esfuerzo. Todos somos conscientes de las diferencias contables y fiscales del IS y de los problemas que generan. Ambos enfoques, el contable y el fiscal, aspiran a estimar los beneficios; sin embargo, la imposición de los flujos de caja requiere una separación del método contable de devengo para computar las rentas. Naturalmente, esto simplifica el impuesto, pero el resultado final puede ser su no aceptación.

Existen diferentes problemas relacionados con la aceptación de bases alternativas al IS tradicional. Consideremos los tipos de impuestos alternativos que no permiten la deducción de los gastos por intereses (CBIT, BVT y, en menor medida, el BEIT). Dejando a un lado el considerable incremento de los costes de financiar la deuda, que crea problemas a las empresas, la oposición del sector financiero a estos impuestos es obvia. Otras reformas fundamentales basadas en la combinación de impuestos, tales como la propuesta de un impuesto lineal o de un BEIT, requieren de reformas paralelas en el impuesto de la renta personal que dificultan su aceptación, y posiblemente la del gestor de la política económica, que puede estar a favor de los cambios en un impuesto y no en el otro. Un impuesto dual sobre la renta «puro» aplicado sobre las sociedades, con el interés retenido por la sociedad pagadora (Cnossen, 2000), se enfrentaría a la misma experiencia alemana de principios de los años noventa que trató de impedir que el interés fluyera al extranjero. Con un IVA (del tipo consumo) en todos los sistemas fiscales de la OCDE, excepto en Estados Unidos, los nuevos impuestos del IVA (sobre el consumo o sobre la renta neta) pueden ser difíciles de aceptar, incluso si se deducen los costes laborales o si su imposición es compensada de alguna manera por la aplicación de otro impuesto. Los grandes incrementos en los tipos del IVA, para sustituir la recaudación del IS abolido, no son aceptables por razones distributivas y económicas, o porque no se llegue a desempeñar el papel que tiene el IS en los sistemas fiscales. La posibilidad de un incremento moderado en los tipos ordinarios del IVA para hacer posibles las reducciones del tipo del IS es otro asunto.

Todo lo dicho anteriormente nos deja como alternativa la aplicación del ACE junto al IS tradicional (22). Esta alternativa es compatible internacionalmente, al ser un impuesto de la renta sobre el rendimiento del capital propio, aunque el beneficio normal está exento por medio del ajuste proporcionado por la provisión. Su aplicación efectiva resulta mucho más fácil si los muchos agentes implicados en la reforma fiscal comprenden su funcionamiento y terminan aceptándolo simplemente porque su estructura está muy próxima al IS clásico.

Esto no significa que el IS-ACE tenga que ser la elección más adecuada para cada uno, pero es ciertamente lo más conveniente de acuerdo con los dos factores clave seleccionados para nuestra discusión. Me apresuro a señalar que, obviamente, el ACE no convierte al IS en un impuesto perfecto.

Como ya se ha expuesto previamente, el IS-ACE funciona bien en términos de neutralidad en lo que respecta a la financiación con deuda o con recursos propios, pero al gravar las ganancias de capital en el momento de su realización, favorece la igualdad entre la financiación con emisión de acciones y con reservas. Si no se aplica el ACE a negocios no societarios, se influye en la decisión organizativa (el uso del ASE es administrativamente difícil porque precisa de un registro del coste de adquisición de las acciones) (23). El nivel de inversión puede quedar inalterado por el ACE, pero, siendo un impuesto en origen, las distorsiones relacionadas con la localización de la inversión o con los desplazamientos de renta vía precios de transferencia no quedan resueltas, y pueden empeorar si los tipos se incrementan para mantener la recaudación (ya que el ACE erosiona la base imponible).

Más aún, otros problemas tradicionales del IS, principalmente los referidos a la conexión renta-gasto, permanecen en el ACE, excepto en el ámbito de la depreciación. En este sentido, un mérito del ACE es la neutralidad en la inversión. La aplicación de sistemas de depreciación de activos es irrelevante, ya que si las empresas usan una depreciación económica acelerada, ésta será compensada por una reducción en el ACE futuro igual al valor actual. La base de la dotación computada, tanto del valor registrado de los activos por motivos fiscales como de los recursos propios de la empresa, capital y reservas (24), toma en cuenta las diferencias entre la depreciación fiscal y la verdadera depreciación económica.

Sin embargo, puede darse el caso de que se elijan los recursos propios y el método de cálculo de la depreciación por motivos fiscales, y se acelere sin que tenga efecto en el valor contable declarado de los activos (que es la situación habitual con los beneficios fiscales). En esta situación, los recursos propios habrían de ser ajustados (negativamente) por el pasivo como diferencias temporales (gravables). Esta magnitud es un impuesto diferido equivalente al valor declarado de los activos para su contabilización al principio de cada año fiscal. Un ejemplo puede ayudarnos a entenderlo. Imaginemos que una sociedad, con un beneficio contable anual de 1 por cada 2.000 unidades, ha invertido 1.000 unidades en un activo que comienza a ser utilizado desde el primer día del año, con una vida contable de cuatro años (25 por 100 de tasa de depreciación). La depreciación cargada a la cuenta de pérdidas y ganancias es por tanto de 250. Supongamos que este activo disfruta de depreciación libre a efectos fiscales, que el tipo del IS es del 30 por 100 y, por último, que no hay otras diferencias temporales o permanentes.

Asumiendo que el impuesto generado por el activo se produce en el año 1, la base imponible será 2.000 – 750 = 1.250. El impuesto corriente a pagar es 0,30 x 1.250 = 375 y el gasto por impuestos (el impuesto corriente más el impuesto aplazado) es 0,30 x 2.000 = 600. Es irrelevante si los beneficios después de impuestos (2.000 – 600 = 1.400) se distribuyen o no. Para simplificar, supondremos que el montante total se distribuye en forma de dividendos. Si no se considera nada más como emisión o adquisición de nuevas acciones, se considera que el valor de los recursos propios (capital más reservas) queda inalterado. La sociedad, sin embargo, disfruta de un mayor nivel de activos líquidos, cuyo importe asciende a 225 (el impuesto que no se paga en el momento, el cual es, de hecho, un préstamo sin interés del Gobierno, refinanciable en los tres años siguientes) y la base de la provisión tiene que incorporarlo. Ello se consigue vía deducción de la base como resultado de la obligación generada por las diferencias temporales (obligación del impuesto aplazado), así que el valor de la provisión se reduce para compensar la depreciación inmediata que, por motivos fiscales, no había sido contabilizada.

Si el tipo de interés imputado es, por ejemplo, del 5 por 100, igual al tipo de descuento, el cambio neto en el valor actual de los impuestos pagados por la sociedad será:

$$-0{,}30 \times 750 + \frac{0{,}30\,[250 + 0{,}05 \times 750]\,0{,}30}{1{,}05} +$$

$$+ \frac{[250 + 0{,}05 \times 500]\,0{,}30\,[250 + 0{,}05 \times 250]}{(1{,}05)^2 + (1{,}05)^3} = 0$$

(750, 500, 250 son los valores de las bases correspondientes de las obligaciones por diferencias temporales en los años 2, 3, y 4), por lo que el beneficio fiscal inicial se compensa en los términos del valor actual por el mayor impuesto corriente de los años venideros, debido a un ACE ajustado y al pago del impuesto aplazado (reversión de la diferencia temporal).

En general, el ACE compensa por el retraso de la dotación por depreciación en vez del gasto inmediato. Consecuentemente, el IS-ACE es similar a un impuesto sobre los flujos de caja ($R+F$). Pero si el beneficio impositivo genera, por ejemplo, una depreciación inmediata sin contabilizar los efectos, se debería reducir la base ACE, ya que no hay retraso en la depreciación por razones fiscales.

La selección de un tipo teórico adecuado de los rendimientos del capital propio en el ACE es un elemento básico de esta alternativa al IS tradicional. Tomando como referencia a Bond y Devereux (1995), habitualmente se acepta que el tipo más conveniente habría de ser un tipo de interés sin riesgo expresado en términos nominales. El tipo de interés libre de riesgo es aproximadamente la media de los tipos de interés de los bonos a corto plazo del Estado. Se debería tener cuidado con ello al hacer las medias móviles de las emisiones pasadas de bonos del Estado, ya que el año financiero de una sociedad no siempre coincide con el año natural (recordemos del epígrafe II.1 que la *deducción teórica del interés* belga se puede aplicar solamente a las sociedades en las que el ejercicio económico coincide con el año natu-

ral, posiblemente por esta razón). Para conseguir la neutralidad, tiene que darse la total compensación de pérdidas (para que la empresa y sus accionistas reciban un flujo de caja seguro vía beneficios). Para ello, es necesario admitir que las pérdidas pueden trasladarse al futuro, con el tipo de interés (teórico) —y así no se reduzca el ACE en términos actuales—, y que el accionista recibe un crédito fiscal por el ACE no usado en el caso de quiebra. Tal exigencia representa un problema real para el IS-ACE, ya que, en la práctica, las legislaciones tributarias no permiten tal compensación completa de pérdidas, en gran medida debido a razones recaudatorias y administrativas.

A pesar de todos los problemas de la alternativa ACE, mi propuesta para el futuro es un IS-ACE porque se adecua bien a los dos factores esenciales explicados anteriormente: la compatibilidad legal internacional y la posibilidad de que los agentes implicados en una gran reforma fiscal lo acepten. Los esfuerzos investigadores centrados en los aspectos técnicos (por ejemplo, las posibles pérdidas recaudatorias, la definición de la base de amortización, el mejor tipo de rendimiento, el problema de la compensación de pérdidas, etc.) y también en los pasos intermedios en la ampliación de la base del IS y de la reducción del tipo, clarificarán mucho más este debate.

V. CONCLUSIONES

El IS tradicional, con nuevas características tras la globalización, parece que va a estar «vivito y coleando» por algunos años más dentro de los sistemas fiscales. Ningún Ministerio de Economía propondrá reformas que pongan en riesgo su recaudación, que de media en los países de la OCDE alcanza en torno al 3,5 del PIB, y aproximadamente un 10 por 100 de la recaudación total; especialmente después de que la crisis actual haya generado los monstruosos déficits alcanzados por las economías mundiales. Estoy seguro de que los gobiernos continuarán buscando mejorar el IS y el sistema fiscal en general durante mucho tiempo. Es posible que en el futuro se produzca una ampliación de la base imponible y tal vez una reducción en los tipos nominales para controlar mejor las distorsiones derivadas del IS. Por otro lado, sin duda, la coordinación internacional de la imposición de las rentas del capital plantea una cuestión importante para los años venideros, que puede resultar inevitable si continúa el proceso de globalización económica.

Los economistas del sector público ya han propuesto un buen número de alternativas al IS que, sin duda, son más que suficientes para cubrir las necesidades del futuro más distante. La opción que pinta mejor como prescripción de política económica es la implementación del ACE en el IS tradicional, aunque no sea, de manera genérica, la mejor opción para todos los países. Parece evidente que se necesita investigar más sobre los diferentes aspectos de las alternativas al IS, principalmente sobre las condiciones que garanticen el éxito de una reforma radical, si se quiere alcanzar un consenso profesional en esta área.

NOTAS

(*) Me gustaría agradecer los comentarios recibidos de Julio López Laborda, Jorge Martínez-Vázquez y José Félix Sanz Sanz sobre las versiones preliminares de este estudio.

(1) En un contexto internacional, si los gobiernos son incapaces de capturar rentas, KEEN y PIEKKOLA (1997) sugieren que obtener la optimalidad global de un impuesto societario en origen puede ser una buena forma indirecta de gravar los beneficios puros de un país importador de capital.

(2) Las ideas de los flujos de caja mantenidas por el MEADE COMMITTEE (1978) tienen un precedente en BROWN (1948). Alrededor de 1980 ya se había generado una abundante literatura sobre imposición a los flujos de caja siendo el último gran esfuerzo el *The Mirrlees Review, Reforming the Tax System for the 21st Century*, en 2009.

(3) En los párrafos siguientes, las principales referencias son: *EUROPEAN TAX HANDBOOK* (2008), OECD (2007) y BORDIGNON *et al.* (2001). Para los últimos subapartados de II.4 usamos básicamente como referencia el *EUROPEAN TAX HANDBOOK*.

(4) *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, Mexico, 1 de octubre de 2007. Agradezco a Lourdes Jerez y a su tesis doctoral sobre los impuestos societarios sobre los flujos de caja, Universidad de Extremadura, esta información y otras referencias.

(5) El texto contiene una simple explicación basada en la experiencia de cualquier multinacional. Un análisis en profundidad se puede encontrar en MARKUSEN (2002). Más aún, la competencia fiscal puede también actuar como un impuesto exportado al extranjero, según la evidencia de HUIZINGA y NICODÈME (2006), que parece decir que existe una relación positiva entre la carga del impuesto societario y la propiedad extranjera.

(6) También es útil decir que SINN (1991), entre otros, ha extendido el «nuevo enfoque» en un contexto dinámico, usando un análisis al que se le denomina «teoría nuclear de la empresa».

(7) Principalmente a escala nacional, los efectos de la imposición sobre el accionista amplían la elección entre la forma individual o societaria de negocio, así como el tratamiento equilibrado de las rentas del capital y del trabajo. Estas cuestiones son mejor tratadas como parte del análisis de la renta personal.

(8) Con pérdidas en la sociedad receptora, la integración del dividendo bruto recibido de otras sociedades residentes (o ganancias de capital producidas por la transmisión de las acciones en empresas residentes, en las cuales se sigue el mismo sistema) en la base imponible reduce la pérdida. La deducción no utilizada tiene un periodo de aplazamiento de siete años, suponiendo que la pérdida reducida se compensa durante ese tiempo. Imaginemos que una empresa tiene una pérdida de 100 en su actividad y de 100 en los dividendos (o ganancias de capital) de su participación en una filial española. Con este crédito frente a sus obligaciones fiscales, la pérdida de 100 se convierte en cero cuando las 100 unidades de dividendo (o ganancias de capital) se in-

cluyen en la renta gravable. En un año, la sociedad obtiene un beneficio de 100 (dentro del periodo de siete años), y puede emplear el crédito pendiente de aplicación, pero la compensación de la pérdida inicial ya se ha producido y su efecto fiscal desaparece. Por otra parte, con la exención por participación, si una sociedad tiene una pérdida de 100 por su actividad y de 100 en los dividendos (o ganancias de capital) por su participación en una filial, cuando obtiene un beneficio de 100 en los años siguientes, cubre la pérdida con un ahorro fiscal igual al tipo del impuesto x 100.

(9) Por otra parte, con una participación de al menos el 5 por 100 en el capital de la filial, y en cuanto a la reinversión de las ganancias de capital, el crédito fiscal permite una deducción de la obligación fiscal del 12 por 100 de la ganancia, en la parte no correspondiente a las reservas que son el origen de la reducción discutida en el texto, si todos los rendimientos se reinvierten. Esto significa que parte de la ganancia de capital puede quedar exenta y que el resto se grava al tipo del 18 por 100 (teniendo en cuenta que el tipo normal del IS en España es del 30 por 100).

(10) Se define una participación sustancial en Italia para este propósito, como se muestra a continuación:

— Teniendo más del 5 por 100 del capital, o del 2 por 100 de los votos, en sociedades cotizadas

— Teniendo más del 25 por 100 del capital, o del 20 por 100 de los votos, en sociedades no cotizadas

(11) En España, por ejemplo, el régimen especial de las PYME afecta a empresas que tienen una cifra de negocios inferior a ocho millones de euros en el año fiscal previo. Esta cifra es superior a la que establece la legislación mercantil por presentar un balance abreviado y no estar obligado a auditar las cuentas anuales (4,75 millones de euros), así que la definición de PYME es bastante amplia.

(12) No está muy claro si la completa armonización del IS puede proporcionar un contexto tributario óptimo con crecimiento o ganancias de bienestar para los países. Por ejemplo, BRØCHNER *et al.* (2006), usando el modelo OECD TAX para simular los efectos de las bases imponibles societarias armonizadas y de los tipos en la UE25, obtiene un incremento del PIB de la Unión del 0,4 por 100 y un incremento del bienestar medio del consumidor representativo en cada país de sólo el 0,1 por 100 del PIB. Estas bajas ganancias se distribuyen de manera desigual entre los países; algunos tienen ganancias considerables y otros pérdidas en el PIB y el bienestar. Estos resultados se corresponden con aquellos obtenidos por SØRENSEN (2004a), y no parecen convencer a los gobiernos para que cedan su soberanía.

(13) Caso C-35/98 *Verkooijen* (2000) ECR I-4071. Esta jurisprudencia continúa por ejemplo en el *Lenz* case (C-315/02) o en la normativa *Manninen* (C-319/02).

(14) El régimen de consolidación fiscal español requiere que la sociedad dominante tenga una participación directa o indirecta de al menos el 75 por 100 en el capital de otras sociedades del grupo, mantenido durante el periodo fiscal. Todas las sociedades del grupo tienen que ser residentes en España.

(15) Caso C-446-03 *Marks & Spencer,* normativa del 13 de diciembre de 2005; caso C-418/07 *Papillon,* normativa del 27 de noviembre de 2008.

(16) En lo que se refiere a los créditos de I+D, las dotaciones por depreciación acelerada o las concesiones financieras otorgadas por los gobiernos, los resultados obtenidos al revisar la literatura disponible resultan inconclusos (ver OECD, 2002, y EC, 2003b).

(17) La propuesta de Auerbach toma las ideas de Vickeray de las medias acumuladas (VICKERAY, 1939 y 1947).

(18) Como se señala en SØRENSEN (2007), hay un problema especial de transición que tiene que ver con los tipos de cambio o los niveles de precios relativos, dada la exención de las exportaciones y el gravamen de las importaciones. Con tipos de cambio flexibles, ello conduce a una apreciación de la divisa que podría generar ganancias o pérdidas a los residentes con pasivos netos nominados en divisas. En un área monetaria común, como es la del euro, el precio relativo del país subiría hasta producirse una revaluación.

(19) En general, creo ahora, más de lo que lo hacía hace veinte años (ALBI, 1985), que los economistas que actúan como consejeros y prescriben recetas de política económica deben considerar muchos más aspectos del proceso de aplicación política de los que normalmente consideran.

(20) Una PYME se define, a estos efectos, como una empresa que reúne dos de los siguientes requisitos: activos ≤ 2.850.000 €, cifra de negocios ≤ 5.700.000 €, o número de empleados ≤ 50.

(21) La ya mencionada tesis doctoral de Lourdes Jerez (Universidad de Extremadura), en su nota 5, proporciona una metodología para los ajustes.

(22) Las dos propuestas más recientes en favor del ACE, combinadas con el impuesto dual sobre la renta a nivel individual, son: KEUSCHNIGG y DIETZ (2007) y GRIFFITH *et al.* (2009).

(23) Este requisito está claro para favorecer el control administrativo del ASE, al menos si el número de contribuyentes que declara dividendos es grande. En España, en el 2006 (el último año con información numérica), los dividendos declarados por los contribuyentes fueron 3.056.308 (17,13 por 100 del número total de los ingresos: 17.840.783).

(24) Con un ajuste negativo por la tenencia neta de nuevas acciones en otras sociedades para evitar la «doble» contabilización, como el coste de adquisicón de las acciones, será incluído en los recursos propios del emisor. El mismo ajuste se debería hacer en el caso de las acciones extranjeras para que (con exención), si no se grava el rendimiento de la inversión, la inversión extranjera no erosione la base del país debido a la provisión.

BIBLIOGRAFÍA

AGÚNDEZ, A. (2006), «The delineation and apportionment of an EU consolidated tax base for multi -jurisdictional corporate income taxation: a review of issues and options», *European Commission, working paper n.º 9.*

ALBI, E. (1985), «Economic advice and tax policy», *Western Tax Review,* 6-1: 36-47.

ALBI, E., CORONA, E. y PAREDES, R. (1997), *A Corporate Tax as a Possible Fifth own Community Resource,* XIX General Directorate, European Commission, Bruselas.

ALT, J.; PRESTON, I., y SIBIETA, L. (2009), «The political economy of tax policy», en *The Mirrlees Review, Reforming the Tax Systems for the 21st Century*, vol. 2, Oxford University Press, no publicado.

ALTSHULER, R., y GRUBERT, H. (2003), «Repatriation taxes, repatriation strategies and multinational financial policy», *Journal of Public Economics* 87: 73-107.

ANGELOV, G. (2006), «Zero tax on reinvested profit-the example of Estonia», Institute for Market Economics, Bulgaria, *http://www.iref europe.org/col-docs/doc-87-fr.pdf.*

AUERBACH, A. (1991), «Retrospective capital gains taxation», *American Economic Review,* 81: 167-178.

— (2002), «Taxation and corporate financial policy», en AUERBACH, A. y FELDSTEIN, M. (eds.), *Handbook of Public Economics,* vol. 3, North – Holland.

— (2005), «Who bears the corporate tax? A review of what we know», *NBER Working Paper 11686*.

— (2006), «The future of capital income taxation», *Fiscal Studies,* 27(4): 399-420.

— (2007), «Why have corporate tax rates declined? Another look», *CESifo Economic Studies*, 53(2): 153-171.

AUERBACH, A., y BRADFORD, D. (2004), «Generalized cash flow taxation», *Journal of Public Economics* 88: 957-980.

AUERBACH, A.; DEVEREUX, M.P., y SIMPSON, H. (2009), «Taxing corporate income», en *The Mirrlees Review, Reforming the Tax System for the 21st Century*, vol. 2, Oxford University Press, no publicado.

AUERBACH, A., y HASSET, K. (2007), «The 2003 dividend tax cuts and the value of the firm: an event study», en AUERBACH, A.,HINES, J. y SLEMROD, T. (eds.), *Taxing Corporate Income in the 21st Century*.

AUERBACH, A., y POTERBA, J.M. (1988), «Why have corporate tax revenues declined?», in HELPMANN, E. et al (eds.), *Economic effects of the government budget*, MIT Press: 33-49.

BALDWIN, R. E., y KRUGMAN, P. (2004), «Agglomeration, integration and tax harmonisation», *European Economic Review*, vol. 48(1): 1-23.

BECKER, J., y FUEST, C. (2005), «Does Germany collect revenue from taxing the normal return to capital?», *Fiscal Studies,* vol. 26.

— (2007a), «Corporate tax policy and international mergers and acquisitions – Is the tax exemption system superior?», *CESifo Working Paper n.º 1884.*

— (2007b), «Internationalization and business tax revenue-evidence from Germany», *ETPF Meeting,* 23 de abril.

BERTELSMAN, E. J., y BEETSMA, R.M. (2003), «Why pay more? Corporate tax avoidance through transfer pricing in OECD countries», *Journal of Public Economics*, 87: 2225-2252.

BIRD, R., y MINTZ, J. (2001), «Tax assignment in Canada: A modest proposal», en LAZAR, H. (ed.), *The State of Federation 1999/2000*: 262-292, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, Ontario.

BLUMENTHAL, M., y SLEMROD, J. (1995), «The compliance costs of taxing foreign-source income: Its magnitude, determinants and policy implications», *International Tax and Public Finance,* 2: 37-54.

BOADWAY, R. y BRUCE, N., (1984), «A general proposition on the design of a neutral business tax», *Journal of Public Economics*, 24: 231-239.

BOND, S., y DEVEREUX, M.P. (1995), «On the design of a neutral business tax under uncertainty», *Journal of Public Economics*, 58: 57-71.

— (2003), «Generalised R-based and S-based taxes under uncertainty», *Journal of Public Economics*, 87: 1291-1311.

BORDIGNON, M.; GIANNINI, S., y PANTEGHINI, P. (2001), «Reforming business taxation: Lessons from Italy?», *International Tax and Public Finance*, 8: 191-210.

BRADFORD, D.F. (1986), *Untangling the Income Tax*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.

BRØCHNER, J.; JENSEN, J.; SVENSSON, P., y SØRENSEN, P.B. (2006), «The dilemmas of tax coordination in the enlarged EU», *CESifo Working Paper, 1859*.

BROWN, C.E. (1948), «Business-income taxation and investment incentives», en Lloyd A. METZLER (ed.), *Income, Employment and Public Policy, Essays in Honor of Alvin Hasen*, Nueva York, WW Norton.

CHIRINKO, R.S. (2002), «Corporate taxation, capital formation and the substitution elasticity between labour and capital», *CESIfo Working Paper, 707*.

CLAUSING, K.A. (2007), «Corporate tax revenues in OECD countries», *International Tax and Public Finance*, 14: 115-133.

CNOSSEN, S. (1996), «Company taxes in the European Union: Criteria and options for reform», *Fiscal Studies*, 17, 4: 67-97.

— (2000), «Taxing capital income in the Nordic countries: a model for the European Union?», en S. CNOSSEN (ed.), *Taxing Capital Income in the European Union – Issues and Options for Reform*, Oxford University Press, Oxford.

— (2002), «Tax policy in the European Union. A review of issues and options», *CESifo Working Paper n.º 758*.

CRAWFORD, C., y FREEDMAN, J. (2008), «Small business taxation» en *The Mirrlees Review Reforming the Tax Systems for the 21st Century*, vol. 2, Oxford University Press, no publicado.

DE MOOIJ, R., y EDERVEEN, S. (2003), «Taxation of foreign direct investment: a synthesis of empirical research», *International Tax and Public Finance*, 10: 673-693.

— (2008), «Tax margins of business behaviour», ponencia presentada en el *64th Congress of the IIPF*.

DE MOOIJ, R., y NICODÈME, G. (2008), «Corporate tax policy and incorporation in the EU», *International Tax and Public Finance*, 15: 4, 478-526.

DESAI, M., y HINES, J. (2003), «Evaluating international tax reform», *National Tax Journal*, 56: 487-502.

DESAI, M.; FOLEY, C., y HINES, J. (2004), «Old rules and new realities: Corporate tax policy in a global setting», *National Tax Journal*, 57: 937-960.

DEVEREUX, M.P. (1990), «Capital export neutrality, capital import neutrality and capital ownership neutrality and all that», *IFS Working Paper*, Londres, Institute for Fiscal Studies, junio.

— (2004), «Debating proposed reforms of the taxation of corporate income in the EU», *International Tax and Public Finance*, vol. 11: 71-89.

— (2006), «Developments in the taxation of corporate profit in the OCDE since 1965: Rates, Bases and Revenues», Conferencia de Alliance for Competitive Taxation, 2 de junio.

— (2007), «The impact of taxation on the location of capital, firms and profit: A survey of empirical evidence», *Working Paper 02*, Oxford University Centre for Business Taxation.

DEVEREUX, M.P., y GRIFFITH, R. (1998), «Taxes and the location of production; evidence from a panel of US multinationals», *Journal of Public Economics*, 68, 3: 335-367.

— (2002), «Evaluating tax policy for location decisions», *International Tax and Public Finance*, 10, 2: 107-126.

DEVEREUX, M.P.; GRIFFITH, R., y KLEMM, A. (2002), «Corporate income tax reforms and international tax competition», *Economic Policy*, 35: 451-495.

— (2004), «Why has the UK corporation tax raised so much revenue?», *Fiscal Studies*, 25, 4: 367-388.

DEVEREUX, M.P., y SØRENSEN, P.B. (2006), «The corporate income tax: international trends and options for fundamental reform», European Economy, Economic Papers n.º 264, EC.

DEVEREUX, M.P.; LOCKWOOD, B., y REODANO, M. (2006), «Do countries compete over corporate tax rates?», *Working Paper*, Oxford University Centre for Business Taxation.

DIAMOND, P., y MIRRLEES, J. (1971), «Optimal taxation and public production: I - II», *American Economic Review*, 61: 8-27 y 261-278.

DISCHINGER, M., y RIEDEL, N. (2008), «Corporate taxes and the location of intangible assets within multinational firms», *Discussion paper 2008-11*, Department of Economics, University of Munich, http://epub.ub.uni-muenchen.de.

EUROPEAN COMMISSION -EC (1994), «Recommendation of 7-12-94 on the transfer of small and medium-sized enterprises» (94/1069/EC).

— (1998), «EU Code of Conduct for Business Taxation», http://www.ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/harmful_tax_practices/index_en.htm.

— (2001), «Towards an internal market without tax obstacles: A strategy for providing companies with a consolidated corporate tax base for their EU-wide activities», Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee, COM (2001), 582 final, 23 de octubre (incluye: Executive Summary of the Commission Services Study on «Company taxation in the internal market» [SEC (2001) 1681].

— (2002), «Company taxation in the internal market», *Commission Staff Working Paper*, COM (2001) 582 final, Luxemburgo –. published previously as SEC (2001) 1681 octuber 23, http://europa.eu.int /comm/taxation customs/taxation/company tax/working paper.htm.

— (2003a), «The application of international accounting standards (IAS) in 2005 and the implication for the introduction of a consolidated tax Base for companies' EU-wide activities», http://europa.eu.int /comm/taxation customs/taxation/consultations/iaspaper06feb2.pdf.

— (2003b), «Improving the effectiveness of fiscal measures to stimulate private investment research», documento preparado por un grupo independiente de trabajo para la Comisión Europea.

— (2004), Commission non-papers to informal Ecofin Council, 10-11 septiembre, 2004: «Home state taxation for small and medium-sized enterprises», «A Common Consolidated EU Corporate Tax Base», July 7, http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/index_eu.htm

— (2005), «Home state taxation» (COM/05/702).

— (2006), «Consolidated corporate tax base» COM/06/157 final), april 5, http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/resources/ documents/taxation/company/_tax/ common_tax_base/COM_2006_157.

EUROPEAN TAX HANDBOOK (2008), International Bureau of Fiscal Documentation.

EUROSTAT (2008), *Taxation Trends in the EU*, Bruselas.

FELD, L., y HECKEMEYER, J. (2008), «FDI and taxation. A meta-study», ponencia presentade en el *64th Congress of the International Institute of Public Finance*.

FUNKE, M. (2005), «Taxation, growth and welfare: Dynamic effects of Estonia's 2000 Income Tax», Hamburg University.

GAMMIE, M. (2003), «The role of the European Court of Justice in the development of direct taxation in the EU», *Bulletin for International Fiscal Documentation*, vol. 57, n.º 3: 86-98.

GARRETT, G., y MITCHELL, D. (2001), «Globalisation, government spending and taxation in OECD», *European Journal of Political Research*, 39: 105-117.

GORDON, R.H., (1986), «Taxation of investment and savings in a world economy», *American Economic Review*, 76: 1086-1102.

GORDON, R.H., y HINES Jr., J.R. (2002), «International taxation»., en AUERBACH, A. y FELDSTEIN, M. (eds.), *Handbook of Public Economics*, volumen 4, North-Holland.

GORDON, R.H.; KALAMBOKIDIS, L., y SLEMROD, J. (2004), «Do we now collect any revenue from taxing capital income?», *Journal of Public Economics*, 88: 989-1009.

GORDON, R.H., y SLEMROD, J. (2000), «Are real responses to taxes simply income shifting, between corporate and personal tax bases?, en J. SLEMROD (ed.), *Does Atlas Shrug?*, Harvard University Press.

GORDON, R.H., y WILSON, J.D. (1986), «An examination of multijurisdictional corporate income taxation under formula apportionment», *Econometrica*, vol. 54, n.º 6: 1357-1373.

GRIFFITH, R., y KLEMM, A. (2004), «What has been the tax competition experience of the last 20 years?», *Tax Notes International*, 34: 1299-1316.

GRIFFITH, R.; HINES, J., y SØRENSEN, P.B. (2009), «International capital taxation», en *The Mirrlees Review, Reforming the Tax Systems for the 21st Century*, vol. 2, Oxford University Press, no publicado.

GRUBERT, H. (1998), «Taxes and the division of foreign operating income among royalties, interest, dividends and retained earnings», *Journal of Public Economics*, 68: 269-290.

— (2001), «Tax planning by companies and tax competition by governments: Is there evidence of changes in behaviour?, en R. HINES, Jr. (ed.), *International Taxation and Multinational Activity*, University of Chicago Press: 113-139.

GRUBERT, H., y MUTTI, J. (1995), «Taxing multinationals in a world with portfolio flows and R&D: Is capital export neutrality obsolete?», *International Tax and Public Finance*, vol. 2, n.º 3.

HALL, R.E., y RABUSHKA, A. (1995), *The Flat Tax*, segunda edición, McGraw-Hill, Nueva York.

HARBERGER, A. (1962), «The incidence of the corporation income tax», *Journal of Political Economy*, 70(3): 215-240.

HASSET, K., y HUBBARD, R. G. (2002), «Tax policy and business investment», en FELDSTEIN, M. y AUERBACH, A. (eds.), *Handbook of Public Economics*, vol. 3, Elsevier North-Holland: 1293-1343.

HELLERSTEIN, W., y MCLURE, C.E. (2004), «The European Commission's report on company income taxation: what the EU can learn from the experience of the Unites States», *International Tax and Public Finance*, 11: 199-220.

HINES, J.R. (1996), «Altered states: taxes and the location of foreign direct investment in America», *American Economic Review*, 86: 1076-1094.

— (1999), «Lessons from behavioral responses to international taxation», *National Tax Journal*, junio: 52(2): 305-322.

HUIZINGA, H., y NICODÈME, G. (2006), «Foreign ownership and corporate income taxation: an empirical evaluation», *European Economic Review*, 50: 1223-1244.

IFS CAPITAL TAXES GROUP (1991), *Equity for Companies: A Corporation Tax for the 1990s*, The Institute for Fiscal Studies, Londres.

JANEBA, E., y SMART, M. (2003), «Is targeted tax competition less harmful than its remedies?», *International Tax and Public Finance*, vol. 10(3): 259-280.

JENSEN, M. (1986), «Agency costs of free cash flow, corporate finance and takeovers», *American Economic Review*, 7(2): 323-329.

KEEN, M. (2001), «Preferential tax regimes can make tax competition less harmful», *National Tax Journal*, 54: 757-762.

KEEN, M., y LIGTHART, J.E. (2006), «Incentives and information exchange in international taxation», *International Tax and Public Finance*, volumen 13, 2/3: 163-180.

KEEN, M., y KING, J. (2002), «The Croatian profit tax: an ACE in practice», *Fiscal Studies*, 23: 401-418.

KEEN, M., y PIEKKOLA, H. (1997), «Simple rules for the optimal taxation of international capital income», *Scandinavian Journal of Economics*, 99: 447-461.

KEEN, M., y WILDASIN, D (2004), «Pareto-efficient international taxation», *American Economic Review*, 94: 259-275.

KEUSCHNIGG, C., y DIETZ, M.D. (2007), «A growth oriented dual income tax», *International Tax and Public Finance*, 14, 2: 191-221.

KING, M., y FULLERTON, D. (1984), *The Taxation of Income from Capital: A Comparative Study of the United States, the United Kingdom, Sweden and West Germany*, Chicago University Press.

KLEINBARD, E. (2007a), «Rehabilitating the business income tax», *Discussion paper*, The Hamilton Project, The Brookings Institution.

— (2007b), «Designing an income tax on capital», en *Taxing Capital Income*, STEURELE, C.E., BURMAN, L.E. and AARON, H.J. (eds.), Urban Institute Press, Washington D.C..

KLEMM, A. (2006), «Allowances for corporate equity in practice», *IMF Working Paper*, n.º 259.

MCLURE, C.E., y WEINER, J.M: (2000), «Deciding whether the European Union should adopt formula apportionment of company income», en CNOSSEN, S. (ed), *Taxing Capital Income in the European Union – Issues and Options for Reform*, Oxford University Press, Oxford.

MARKUSEN, J. (2002), *Multinational firms and the theory of international trade*, MIT Press.

MEADE COMMITTEE (1978), *The Structure and Reform of Direct Taxation*, Allen & Unwin.

MILLER, M. (1977), «Debt and taxes», *Journal of Finance*, 32(2): 261-276.

MINTZ, J. (1994), «Is there a future for capital income taxation?», *Canadian Tax Journal*, 42: 1469-1503.

— (1995), «The corporation tax: a survey», *Fiscal Studies*, vol. 16, número 4: 23-68, también en DEVEREUX, M.P. (ed.), 1996, *The Economics of Tax Policy*, Oxford University Press: 137-187.

— (2004), «Corporate tax harmonization in Europe: It's all about compliance», *International Tax and Public Finance*, vol. 11, n.º 2: 221-234.

MINTZ, J., y MARTENS WEINER, J. (2003), «Exploring formula allocation for the European Union», *International Tax and Public Finance*, vol. 10, número 6: 695-711.

MULLINS, P. (2006), «Moving to territoriality? Implications for the U.S. and the rest of the World», *Tax Notes International*, 2 de septiembre.

MUSGRAVE, Peggy B. (1963), *Taxation of Foreign Investment Income: An Economic Analysis*, Baltimore, Johns Hopkins Press.

NICODÈME, G. (2006), «Corporate tax competition and coordination in the EU: What do we know? Where do we stand?», *European Economy, Economic Papers*, n.º 250, EC.

OECD (1994), *Taxation and Small Business*, OECD, París.

— (1997), *Small Businesses, Job Creation and Growth: Facts, Obstacles and Best Practices*, OECD, París.

— (1998), «Harmful tax competition: An emerging global issue», OJC 002/1, enero.

— (2002), «Tax incentives for research and development: trends and issues», *Science Technology Industry Review*, París.

— (2006), «The OECD's project on Harmful tax practices: 2006 update on progress in member countries», OECD Centre for Tax Policy and Administration, París.

— (2007), «Fundamental reform of corporate income tax», *Tax Policy Studies*, n.º 16.

OVERESCH, M. (2008), «The effects of multinational's profit shifting activities on real investments», *ZEW*, Mannheim.

OVERESCH, M., y RINKE, J. (2008), «Tax competition in Europe 1980-2007. Evidence from dynamic panel data estimation», ZEW, *Mannheim, CESifo Conference*, 26-27, abril.

REDOANO, M. (2007), «Fiscal interactions among European Countries: Does the EU matter?, *CSGR Working Paper Series*, n.º 222.

SINN, H.W. (1991), «The vanishing Haberger triangle», *Journal of Public Economic*, 45: 271-300.

SPENGEL, C., y WIEGARD, W. (2004), «Dual income tax: a pragmatic reform alternative for Germany», *CESifo DICE Report*, 2(3): 15-22.

STIGLITZ, J.E. (1973), «Taxation, corporate financial policy and the cost of capital», *Journal of Public Economics*, vol. 2, n.º 1: 1-34.

SØRENSEN, P.B. (1994), «From the global income tax to the dual income tax: Recent tax reforms in the Nordic countries», *International Tax and Public Finance*, 1: 57-79.

— (2004a), «International tax coordination: regionalism versus globalism», *Journal of Public Economics*, 88: 1187-1214.

— (2004b), «Company tax reform in the European Union», *International Tax and Public Finance*, 11: 91-115.

— (2005a), «Neutral taxation of shareholder income», *International Tax and Public Finance*, 12: 777-801.

— (2005b), «Dual income taxation – Why and how?», *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, 61: 559-586.

— (2007), «Can capital income taxes survive? And should they?», *CESifo Economic Studies*, 53: 1-57.

TANZI, V, (1995), *Taxation in an Integrating World*, Brookings Institution, Washington D.C.

U. S. TREASURE (1992), *Integration of the Individual and Corporate Tax Systems – Taxing Business Income Once*, Washington, D.C.

VANN, R.J. (2003), «General report», *Cahiers de Droit Fiscal International*, 88-a, Sidney Congress, IFA: 21-70.

VICKERAY, W. (1939), «Averaging of Income for income tax purposes», *Journal of Political Economy*, 47.

— (1947), *Agenda for Progressive Taxation*, Columbia University, Nueva York, Reprints of Economic Classics, Augustus Kelly Publishers: 179-195 y 417-427.

WEICHENRIEDER, A.J. (2009), «Profit shifting in the EU: evidence form Germany», *International Tax and Public Finance*, 16, 3: 281-297.

WILSON, J.D. (1999), «Theories of tax competition», *National Tax Journal*, 52: 269-304.

WINNER, H. (2005), «Has tax competition emerged in OECD countries? Evidence from Panel Data», *International Tax and Public Finance*, volumen 12, 5: 667-687.

ZODROW, G.R. (1991), «On the traditional and new views of dividend taxation», *National Tax Journal*, 41: 109-121.

— (2003), «Tax competition and tax coordination in the European Union», *International Tax and Public Finance*, vol. 10, n.º 6: 651-671.

— (2006), «Capital mobility and source-based taxation of capital income in small open economics», *International Tax and Public Finance*, vol. 13, 2/3: 269-294.

ANEXO

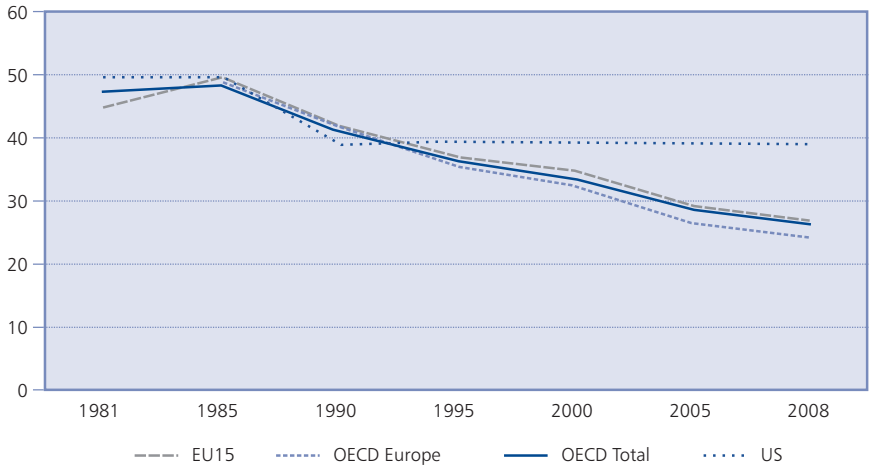
CUADRO N.º 1

TIPOS LEGALES DEL IMPUESTO DE SOCIEDADES (*)
(Medias no ponderadas)

	1981(a)	*1985*	*1990*	*1995*	*2000*	*2005*	*2008(b)*
UE(15)	44,90	49,78	41,76	37,27	35,11	29,78	27,20
OCDE Europa	—	48,72	41,53	35,86	32,63	27,13	24,83
OCDE Total	47,56	48,34	41,17	36,71	33,57	28,65	26,63
Estados Unidos (c)	49,70	49,80	38,65	39,61	39,34	39,28	39,25

Notas: (*) Los tipos básicos centrales del IS incluyendo cualquier sobreimpuesto (si lo hubiere), ajustado por las deducciones con respecto al impuesto de la renta subcentral, si es aplicable, más los tipos subcentrales. Hasta 1995 no hay información de un número variable de países, que disminuye con los años. Ello explica que no se de una media para la OCDE en 1981.
a) La OECD Tax Database da información comparable desde 1981, por ello se incluye 1981 y no 1980 en el cuadro.
b) Se debería tener en cuenta que en Bélgica, desde 2006, el ACE reduce el tipo efectivo del IS. El tipo legal belga es uno de los considerados en todas las medias.
c) Para los Estados Unidos, como se presenta en la OECD Tax Database, el tipo subcentral es una media ponderada de los tipos societarios.
Fuente: Elaboración propia a partir de la OECD Tax Database (2009).

GRÁFICO 1
TIPOS LEGALES DEL IMPUESTO DE SOCIEDADES



Fuente: Cuadro n.º 1.

CUADRO N.º 2

IMPUESTO DE SOCIEDADES EN PORCENTAJE DEL PIB
(Medias no ponderadas)

	1980	*1985*	*1990*	*1995*	*2000*	*2005*
UE(15)	2,0	2,4	2,5	2,6	3,7	3,4
OCDE Europa	2,1	2,5	2,4	2,5	3,5	3,5
OCDE Total	2,4	2,6	2,6	2,8	3,6	3,7
Estados Unidos	2,8	1,9	2,4	2,9	2,6	3,1

Fuente: OECD (2007), *Tax Revenue Statistics, 1965-2006*.

CUADRO N.º 3

IMPUESTO DE SOCIEDADES EN PORCENTAJE DEL TOTAL DE IMPUESTOS
(Medias no ponderadas)

	1980	*1985*	*1990*	*1995*	*2000*	*2005*
UE(15).....	5,7	6,3	6,7	6,8	9,3	8,6
OCDE Europa	5,9	6,9	6,7	6,9	9,2	9,1
OCDE Total	7,6	8,0	8,0	8,0	10,10	10,30
Estados Unidos.....	10,80	7,5	8,9	10,30	8,7	11,4

Fuente: OECD (2007), *Tax Revenue Statistics, 1965-2006*.

COMENTARIO

ALGUNAS MATIZACIONES AL FUNCIONAMIENTO DEL IMPUESTO SOCIETARIO

José Félix SANZ SANZ

Universidad Complutense (UCM) y Fundación de la Cajas de Ahorros (FUNCAS)

El primer mérito del trabajo presentado por el profesor Emilio Albi es la capacidad de síntesis mostrada en el trazo de las esencias del Impuesto de Sociedades y su problemática. El trabajo incluye elementos de discusión tradicionales y otros más modernos surgidos fundamentalmente de la imparable globalización económica existente en nuestros días. Los temas cubiertos van desde la identificación de las principales directrices y principios que han iluminado los procesos de reforma acaecidos en las últimas décadas hasta el detalle de las reformas específicas llevadas a cabo en el seno de los principales países desarrollados. Junto a esto, también se pasa revista al tratamiento fiscal de los accionistas en los impuestos personales sobre la renta y a los aspectos internacionales del impuesto, tanto en lo que se refiere a la competencia internacional como al estado de la cuestión en relación con el grado de coordinación impositiva existente en el seno de la Unión Europea. En definitiva, el trabajo presenta un marcado carácter panorámico que permite al lector ubicar al Impuesto de Sociedades del pasado, del presente y de un previsible largo futuro, ya que, como resalta el profesor Albi, «a pesar de sus problemas, el Impuesto de Sociedades vino para quedarse».

Mis comentarios los centraré básicamente en tres grandes bloques. En primer lugar, me gustaría ahondar en lo que el profesor Albi y la literatura ha convenido en llamar la «paradoja del tipo impositivo-recaudación», es decir, la aparente contradicción entre la reducción generalizada de los tipos nominales del impuesto acaecida en las últimas décadas y el mantenimiento de los niveles de recaudación. En segundo lugar, mis comentarios se centrarán en la conexión entre los impuestos sobre la renta personal y societaria: dos figuras impositivas inevitablemente conectadas y cuyo estudio no puede acometerse separadamente. En tercer lugar, frente a la defensa, por razones de eficiencia, de algunas de las propuestas de reforma recogidas en la presentación, realizaré algunos comentarios y preguntas retóricas encaminadas a llamar la atención sobre su viabilidad operativa y su eficiencia efectiva. En cada uno de este grupo de comentarios daré unas breves pinceladas sobre algunos aspectos en relación con la dimensión internacional del impuesto.

1. LA FALSA PARADOJA TIPO-RECAUDACIÓN

Empezando por la aludida paradoja *tipo-recaudación*, creo que existen suficientes argumentos para sospechar que, en términos generales, una caída del tipo nominal no es necesariamente incompatible con un mantenimiento, o incluso una elevación, de la recaudación, medida tanto en términos absolutos como en términos relativos de PIB. Mis argumentos para sospechar que tal paradoja no es tal son los siguientes.

1. La recaudación del impuesto no sólo depende de la magnitud del tipo estatutario, depende también de otros elementos. Estos otros elementos del esqueleto del impuesto societario han podido sufrir cambios en la dirección contraria; es decir, favoreciendo aumentos de recaudación.

2. La reducción del tipo nominal, en la medida en que disminuya el coste de uso del capital, aumentará el número de proyectos de inversión económicamente viables y, por tanto, la base imponible agregada por impuesto de sociedades.

3. La alta visibilidad del tipo nominal frente a otros elementos de la estructura del impuesto puede generar la percepción por parte del contribuyente de una caída de la carga impositiva mayor que la efectivamente acaecida. Esta percepción, al margen de su veracidad o falsedad, puede inducir caídas adicionales en el coste de uso de las inversiones potenciando los efectos recogidos en 2, alentando por tanto la inversión productiva por encima de los niveles con los que se hubiese llevado a cabo si la percepción hubiese sido la real.

4. La evidencia empírica parece confirmar que la rentabilidad media de las inversiones ha crecido a lo largo de los últimos años. Por tanto, una rentabilidad media más elevada sugiere también una recaudación media superior.

5. La reducción de tipos nominales parece haber inducido en la mayoría de los países un flujo de entrada de bases imponibles desde el sector no societario hacia al sector societario. En consecuencia, es previsible que la recaudación por Impuesto de Sociedades también ha-

ya crecido, aunque muy probablemente a costa de la caída de la recaudación procedente de las actividades empresariales y profesionales declaradas en los impuestos sobre la renta personal.

6. La calidad institucional de las administraciones tributarias ha mejorado significativamente durante los últimos tiempos. Esta mejora en la gestión, administración e inspección tributarias condiciona de modo muy significativo los niveles de recaudación, reduciendo los errores en las liquidaciones de impuestos y minorando la propensión a la elusión y evasión fiscales.

A continuación, paso a desarrollar con mayor detalle estas consideraciones.

Aunque el tipo nominal es sólo uno de los múltiples elementos que definen la estructura del Impuesto es, sin duda, uno de los más importantes, ya que, al aplicarse sobre la base imponible, su impacto se deja notar en otros parámetros, induciendo algo parecido a un efecto multiplicador sobre la cuantía de los impuestos a pagar por unidad de renta gravada. Es precisamente esta interacción con otros elementos del esqueleto del Impuesto la que refuerza la importancia del tipo nominal como parámetro fiscal. Por ello, estas interacciones hacen que una reducción del tipo nominal no pueda evaluarse de manera aislada, sino que tengan que tenerse en cuenta los efectos cruzados que produce sobre el resto de elementos que definen la estructura del impuesto. Afortunadamente, desde hace décadas disponemos del concepto de tipo efectivo —medio o marginal—, que permite clarificar ese juego de interrelaciones. En este sentido, la evidencia empírica disponible, puesta de manifiesto por el profesor Albi, confirma que, durante el periodo analizado, la caída de tipos nominales ha venido acompañada simultáneamente por un retroceso de los tipos efectivos. No obstante, las tasas de decrecimiento de los niveles de imposición efectiva han sido menos pronunciadas que las sufridas por los tipos estatutarios. Esta diferencia en los ritmos de caída sugiere que parte de la explicación de la paradoja podría encontrarse en las políticas de ampliación de bases imponibles y de reducción de deducciones implementadas durante las últimas décadas.

Junto a estos cambios en bases imponibles y beneficios fiscales debe tenerse en cuenta el impacto de los tipos estatutarios sobre el coste de uso de las inversiones. Si partimos de la conocida función de coste de uso popularizada por King-Fullerton, recogida en la ecuación [1] (1),

$$P = \frac{(1-A)\cdot(r+\delta-\pi)}{(1-\tau)} - \delta \qquad [1]$$

y tenemos en cuenta que la evidencia empírica sugiere un efecto marginal positivo del tipo nominal respecto al coste de uso, es decir, $\frac{\partial P}{\partial \tau} > 0$, y que para una gran cantidad de países la evidencia empírica también pronostica que la *elasticidad inversión-coste de uso*, $\eta_{I,P}$, es negativa y menor que la unidad ($\eta_{I,P} < -1$), podemos concluir que una reducción de tipos nominales inducirá un incremento del número de proyectos económicamente viables. En consecuencia, una reducción del tipo nominal elevará el número de proyectos de inversión emprendido y, por tanto, también la recaudación agregada del país. Este efecto inducido por una reducción del tipo estatutario podría verse potenciado aún más si tenemos en cuenta que el tipo nominal es probablemente el parámetro fiscal más visible de todos los que definen al impuesto de sociedades. Esta alta visibilidad puede hacer que lo que ocurra al tipo nominal sea percibido exacerbadamente por parte de los contribuyentes y, en consecuencia, induzca sobrerreacciones en el comportamiento de los contribuyentes. Aunque, hasta lo que conozco, esta mayor visibilidad del tipo nominal no ha sido contrastada empíricamente (2), lo cierto es que, si se confirmase, las reducciones de tipos nominales podrían tener un «efecto psicológico» que potenciaría aún más las inversiones productivas.

En este mismo orden de cosas, y precisamente por lo comentado hasta el momento, es importante hacer notar que el impacto recaudatorio del tipo nominal dependerá del diseño concreto del impuesto. Esta consideración puede evidenciarse analíticamente haciendo uso del concepto de tipo medio efectivo. Cuantitativamente, el efecto de una reducción en el tipo nominal sobre la recaudación esperada de un futuro proyecto de inversión, que por unidad de tiempo genere un rendimiento financiero, vendrá determinado por el impacto del tipo nominal sobre el tipo medio efectivo que soporte la inversión a lo largo de toda su vida útil. Si partimos de la propuesta de tipo medio efectivo de Sorensen (2004), el valor presente del total de impuestos que se pagarán a lo largo de la vida útil de una inversión, *VPI*, vendrá determinado por

$$VPI = \int_0^{\infty} \tau \cdot (p+\delta) \cdot e^{-(r+\delta-\pi)t} dt - A = \frac{\tau \cdot (p+\delta)}{(r+\delta-\pi)} - A$$

mientras que el valor presente del total de beneficios financieros brutos generados, *VPB*, será:

$$VPB = \int_0^{\infty} p \cdot e^{-(r+\delta-\pi)t} dt = \frac{p}{(r+\delta-\pi)}$$

En consecuencia, el tipo medio efectivo «hacia delante» (*looking-forward*) —TMEA— que pagará el proyecto a lo largo de su vida productiva vendrá computado por la ecuación [2], que aparece a continuación.

$$TMEA = \frac{VPI}{VPB} = \frac{\tau \cdot (p+\delta) - A \cdot (r+\delta-\pi)}{p} \qquad [2]$$

De modo que la elasticidad del TMEA respecto a τ vendrá determinada por la expresión siguiente:

$$\eta_{TMEA,\tau} = \frac{\frac{(p+\delta)\cdot\tau}{A} - (r+\delta-\pi)\cdot\eta_{A,\tau}}{\frac{(p+\delta)\cdot\tau}{A} - (r+\delta-\pi)}$$

que tomará valores dispares en función de la elasticidad del valor presente de los beneficios fiscales respecto a los cambios en el tipo nominal, $\eta_{A,\tau}$. En concreto, se puede establecer que, sólo en el caso en el que $\eta_{A,\tau} = 1$, la elasticidad de la recaudación respecto al tipo nominal será la unidad, siendo distinta para cualquier otro valor de la elasticidad de los beneficios fiscales, $\eta_{A,\tau}$. Es decir, el impacto recaudatorio de los cambios en el tipo nominal del impuesto depende del diseño del propio impuesto, por lo que diseños alternativos de incentivos fiscales generarán efectos recaudatorios muy desiguales.

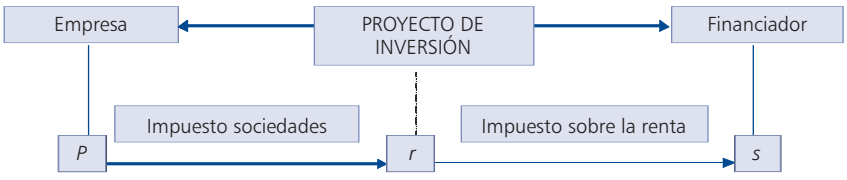
Por otro lado, la literatura sobre crecimiento económico parece confirmar que durante las últimas décadas la innovación tecnológica y el desarrollo de los mercados internacionales han aumentado la productividad de los factores, y con ella los beneficios de las economías y los impuestos que recaen sobre éstos. Este incremento de la rentabilidad media de las inversiones estaría también detrás del aumento recaudatorio de los impuestos sobre sociedades actuales. Otra explicación puede encontrarse en la posible incidencia que una reducción del tipo nominal pudiera haber tenido sobre un potencial trasvase de bases imponibles del sector no societario empresarial y profesional hacia el sector societario. La evidencia empírica disponible a este respecto baraja elasticidades de este trasvase de bases imponibles en un rango que va entre el 0,2 por 100 y niveles de hasta el 3 por 100, dependiendo del país (Mooij y Nicodème, 2008; Goolsbee, 2004). Por último, debe tenerse en cuenta que la calidad de las instituciones y organizaciones tributarias ha mejorado muy significativamente en los últimos tiempos. Es evidente que las administraciones tributarias de nuestros días poco tienen que ver con las que existían hace apenas unas décadas. Esta mejora ha afectado tanto a los procedimientos de gestión y recaudación como a los de inspección, aumentando significativamente las posibilidades de detección de errores así como de comportamientos elusores y/o evasores, y minorando por tanto su incidencia. En consecuencia, la reducción de errores y de estos comportamientos ilegales ha ayudado a mantener, e incluso a elevar, los niveles de recaudación del Impuesto de Sociedades.

En definitiva, desde mi punto de vista, existen sobradas razones para considerar que la llamada paradoja *tipo-recaudación* no es tan paradójica.

2. LOS IMPUESTOS SOBRE LA RENTA PERSONAL Y LA SOCIETARIA: UN MATRIMONIO INSEPARABLE

El segundo gran tema sobre el que me gustaría aportar mis comentarios es el de la interrelación entre los impuestos sobre las rentas empresariales y personales. Aunque, tal y como se representa en el gráfico 1, el análisis de la imposición del capital suele separar las cuñas impositivas de la inversión y el ahorro, lo cierto es que esta separación es más instrumental que efectiva. Desde mi punto de vista, se trata de un artificio analítico inventado por los economistas para facilitar el análisis, pero que, desde un punto de vista estrictamente económico, es inconsistente.

GRÁFICO 1



P = coste de uso del capital

r = coste financiero (fijado internacionalmente)

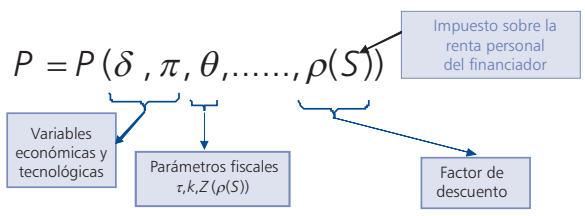
S = rendimiento neto del financiador (ahorrador)

$$\underbrace{P - S}_{\text{CUÑA TOTAL}} = \underbrace{P - r}_{\substack{\text{CUÑA INVERSIÓN} \\ \text{(Impuesto sociedades)}}} + \underbrace{r - S}_{\substack{\text{CUÑA AHORRO} \\ \text{(Impuesto Personal)}}}$$

La razón fundamental de esta inconsistencia se encuentra en que la rentabilidad financiera que el inversor debe exigir a un proyecto para ser económicamente viable —coste de uso del capital (*P*)— se encuentra inexorablemente influenciada por el tratamiento fiscal que se dispense al financiador del proyecto (accionista o acreedor), quien, en última estancia, siempre será una persona física. Como ilustra el gráfico 2, la imposición personal del ahorrador influye en el coste de uso de la inversión a través del factor de descuento que deberá utilizar el inversor para cuantificar el valor presente de los flujos monetarios generados por el proyecto. Es decir, aparte de las variables tecnológicas y económicas, la rentabilidad financiera generada a lo largo de la vida útil de una inversión dependerá también de los parámetros fiscales propios del impuesto de sociedades e, inevitablemente, de los impuestos personales que desembolse el ahorrador que financió el proyecto.

Esta consideración se mantiene tanto si los hogares invierten directamente a través de los mercados de capitales como si lo hacen por medio de intermediarios financieros —i.e. fondos de inversión, planes de pensiones o compañías de seguros, etc...—, ya que al final de la cadena siempre habrá una persona física enfrentándose al pago del impuesto sobre la renta personal. Asimismo, esta estrecha vinculación entre los impuestos sobre la renta personal y societaria prevalecerá independientemente de la naturaleza del Impuesto de Sociedades que exista, sea un gravamen sobre los flujos de caja, sobre el beneficio o tome otra forma alternativa, como, por ejemplo, la concesión de deducciones por capital propio. Esta interconexión inapelable entre impuestos sobre la renta personal y la societaria obliga a que la búsqueda del principio de neutralidad global preste atención simultánea a ambos lados del *puzzle*: al impuesto de sociedades y al impuesto sobre la renta personal. Ejemplos de propuestas que validan este razonamiento son el impuesto lineal de Hall y Rabunska o su variante más moderna de impuesto-X, alentada por David Bradford desde la Universidad de Princeton. En definitiva, el mensaje que subyace a este segundo comentario es que la verdadera neutralidad impositiva del Impuesto de Sociedades no puede conseguirse sin evaluar el impacto del impuesto sobre la renta personal que recae sobre el financiador de la inversión.

GRÁFICO 2



3. INTERROGANTES SOBRE LA OPERATIVIDAD Y LA EFECTIVIDAD DE ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA

En mi tercer bloque de comentarios me gustaría escudriñar la operatividad y la eficiencia efectivas de algunas propuestas supuestamente neutrales que, como ha explicado el profesor Albi, se encuentran bien asentadas en la doctrina hacendística, y que, incluso, han sido puestas en práctica por algunos países. No obstante, a pesar de estas experiencias puntuales llevadas a cabo por algunos sistemas fiscales, el cambio radical del gravamen tradicional de los beneficios empresariales ha sido hasta la fecha más bien anecdótico, restringiéndose, incluso en aquellos países que han decidido dar un paso hacia delante, a experiencias piloto controladas y, en muchos casos, limitadas a algún sector económico marginal. Esta cautela a la hora de emprender reformas extremas en el funcionamiento de un impuesto que, como el Impuesto de Sociedades, ha funcionado razonablemente bien creo que ha sido acertada y que debería mantenerse en el futuro.

Lo primero que deberían asumir las autoridades tributarias decididas a emprender reformas hacia la neutralidad fiscal —gravando los flujos de caja en lugar de los beneficios económicos o permitiendo deducir el coste de oportunidad del capital propio— es que estas reformas, *ceteris paribus*, llevarán consigo un importante recorte de la recaudación de carácter estructural. Este coste recaudatorio es parte del precio que tendrán que pagar por reducir las distorsiones actuales de los impuestos sobre los beneficios. No obstante, debe tenerse en cuenta que incluso estas formas de gravamen más neutrales lo son sólo en el margen, ya que, en la medida en que los nuevos impuestos mantengan niveles de recaudación positivos, aún habrá espacio para ineficiencias causadas por los tipos medios efectivos. Como demuestran Devereux y Griffith (1998a, 1998b y 2003), estas ineficiencias residuales, causadas por la magnitud de los tipos medios, son las vinculadas a la localización espacial de las inversiones y, en un contexto de globalización generalizada, pueden ser muy significativas.

Junto a las consideraciones precedentes, deben tenerse en cuenta los problemas de transición que se pondrán de manifiesto al abandonar el actual sistema de gravamen y sustituirlo por una alternativa más neutral; por ejemplo, el impuesto sobre los flujos de caja. En este sentido, es previsible que antes de que se generalice el gravamen de los flujos de caja haya un periodo de tiempo, más o menos largo, en el que coexistan ambas estructuras fiscales. La existencia simultánea de gravámenes tan diferentes abre importantes interrogantes. En primer lugar, es seguro que durante ese periodo de tránsito aparecerán multitud de oportunidades de arbitraje fiscal que exigirán reajustes, sistemáticos y regulares, en el nuevo sistema de imposición hasta hacerlo definitivo. Es decir, durante un espacio de tiem-

po, no necesariamente breve, cabe esperar la incorporación intensiva de cláusulas antielusión, lo que podrá generar cierta inseguridad jurídica por el lado del contribuyente e incertidumbre recaudatoria adicional por parte de las autoridades tributarias. Asimismo, durante este periodo de transición, los flujos de capitales internacionales merecen una atención especial, ya que muy probablemente un impuesto sobre los flujos de caja no sea considerado, en sentido estricto, un impuesto sobre los beneficios societarios y, en consecuencia, se desencadene una avalancha de revisiones de los convenios de doble imposición entre países. Es más, durante este periodo de transición, es muy factible que las multinacionales no puedan deducirse en su país de residencia, donde paguen un impuesto de sociedades tradicional, el impuesto sobre flujos de caja que desembolsen en cualquier otro país en donde operen (país de de la fuente).

En el caso concreto de un impuesto sobre los flujos de caja, una de las preguntas más problemáticas durante la fase inicial de su implantación es qué hacer con el capital no depreciado previo al cambio de sistema. ¿Debe permitirse su compensación inmediata? ¿Se debe rechazar su compensación de manera permanente? ¿Es razonable periodificar su compensación en un número fijo de años? ¿Es consistente seguir aplicando los sistemas de amortización que se venían aplicando hasta su total amortización? Las respuestas a estas preguntas, aún no resueltas, tienen importantes implicaciones asignativas y recaudatorias.

Junto a los interrogantes precedentes, aún se me ocurren preguntas adicionales que inciden de modo especial en las ganancias de eficiencia efectiva inducidas por las reformas «neutrales» en boga: el impuesto sobre los flujos de caja y la concesión de deducciones al capital propio.

— Respecto al primero: ¿qué debería hacerse con las bases imponibles negativas? ¿Deberían devengar una devolución inmediata, o sólo deberían poderse compensar con bases positivas futuras o pasadas? Debe tenerse en cuenta que mantener la falta de simetría entre bases imponibles positivas y negativas supondría mantener las actuales faltas de neutralidad de los impuestos sobre beneficios tradicionales; optar, en cambio, por la simetría ahondaría las incertidumbres recaudatorias de los gobiernos, haciéndolas especialmente sensibles al ciclo económico.

— En relación con el segundo: la deducción del coste del capital propio ¿a qué tasa debería hacerse? Así como el coste del endeudamiento se determina por un tipo de interés ajustado al riesgo de la empresa deudora, pactado entre deudor y acreedor, el coste de oportunidad de los fondos propios también debería recoger el riesgo específico de la empresa inversora. De no hacerlo así, la deducción de los costes financieros asociados al capital propio podría incorporar distorsiones adicionales, superiores incluso a las que se pretende eliminar. Asimismo, debe tenerse en cuenta que, puesto que el riesgo de las operaciones empresariales es variable en el tiempo, la búsqueda de la verdadera neutralidad exigiría que los costes de los fondos propios se ajustasen convenientemente a lo largo de la vida útil de la inversión financiada. Estas consideraciones ensombrecen las aparentes ganancias de neutralidad que se hayan podido obtener en algunos países, ya que en aquellos en los que se ha permitido la deducción del coste de los fondos propios se ha hecho a tipos de deducción generales, sin tener en consideración los riesgos específicos del inversor.

Para concluir, me gustaría insistir en dos consideraciones. En primer lugar, que, independientemente de la forma que se elija para gravar a las empresas, si el ahorro personal sigue gravándose de manera desigual, la falta de neutralidad en el tratamiento de las distintas formas de financiación se mantendrá. En segundo lugar, si las reformas del Impuesto de Sociedades se restringen al sector societario, la forma de organizar las actividades económicas empresariales y profesionales seguirá estando distorsionada por este impuesto, independientemente del tipo de impuesto societario que se adopte.

NOTAS

(1) El coste de uso representa la rentabilidad financiera que habría que exigir a un proyecto de inversión para ser económicamente viable: generar un valor actual neto nulo. La notación de la ecuación [1] es la siguiente:

r = tasa de descuento utilizada por el inversor para actualizar sus flujos de ingresos y gastos.

δ = tasa de depreciación de las inversiones físicas.

A = valor presente de los ahorros fiscales asociados a la inversión.

π = tasa de inflación.

τ = tipo nominal del impuesto de sociedades.

(2) La percepción de los impuestos pagados ha sido un tema que se ha trabajado con más intensidad en impuestos distintos al Impuesto de Sociedades. En concreto, los tipos impositivos percibidos en los impuestos sobre la renta personal se han estudiado con cierta profusión. A título ilustrativo véase FUJII y HAWLEY (1988), BARTOLOMÉ (1995), BRÄNNÄS y KARLSSON (1996) ARRAZOLA, DE HEVIA y SANZ (2000).

BIBLIOGRAFÍA

ARRAZOLA, M.; DE HEVIA, J., y SANZ, J.F. (2000), «More on tax perception and labour supply: the Spanish case», *Economics Letters*, 67: 15-21.

BARTOLOMÉ, C.A.M. (1995), «Which tax rate do people use: average or marginal», *Journal of Public Economics*, 56: 79-96.

BRÄNNÄS, K., y KARLSSON, N. (1996), «Estimating the perceived tax scale within a labour supply model», *Economics Letters*, 52: 75-79.

DEVEREUX, M.P., y GRIFFITH R. (1998a), «The taxation of discrete investment choices», *Institute for fiscal Studies*, *Working paper 16*.

— (1998b), «Taxes and the location of production: Evidence from a panel of US multinationals», *Journal of Public Economics*, 68(3): 335-367.

— (2003), «Evaluating tax policy for location decisions», *International Tax and Public Finance*, 10: 107-126.

FUJII, E.T., y HAWLEY, C.B. (1988), «On the accuracy of tax perceptions», *The Review of Economics and Statistics*, 70 (2): 344-347.

GOOLSBEE, A. (2004), «The impact of the corporate income tax: evidence from State Organizational Form Data», *Journal of Public Economics*, 88: 2283-99.

MOOIJ R., y NICODÈME G. (2008), How corporate tax competition reduces personal tax revenue, *CESinfo DICE Report 1/2008*.

SORENSEN P.B. (2004), «Measuring taxes on capital and labor: An overview of methods and issues», en Sorensen P.B (ed.), *Measuring the Tax Burden on Capital and Labour*, CESinfo Seminar Series, The Massachusetts Institute of Technology.

RIQUEZA E IMPOSICIÓN SOBRE LA TRANSMISIÓN DE RIQUEZA: UNA REVISIÓN

Helmuth CREMER

Toulouse School of Economics

Pierre PESTIEAU

University of Liège

Resumen

Este trabajo ofrece una revisión de la literatura teórica relativa a la imposición sobre la riqueza y de transmisiones de riqueza. Ambas formas de imposición son muy polémicas, y en este trabajo se presentan los argumentos generalmente utilizados a favor y en contra. Se adopta un punto de vista teórico y normativo. El análisis se realiza desde una perspectiva comprensiva, en el sentido de que la imposición sobre la riqueza se trata como una parte de un sistema fiscal global dominado por la imposición sobre la renta y sobre el consumo. En el análisis de la estructura impositiva de las transmisiones de riqueza, se considera como factor esencial el motivo o motivos que subyacen en la acumulación de riqueza y en su transferencia.

Palabras clave: imposición sobre la riqueza, imposición sobre herencias, imposición sobre las rentas de capital

Abstract

This paper provides a survey of the theoretical literature on wealth and wealth transfer taxation. Both forms of taxation are highly controversial and we present arguments in favor and against them. We adopt a theoretical and normative perspective. Our approach is comprehensive in the sense that wealth taxation is discussed as part of an overall tax system, dominated by income and commodity taxation.We show that a crucial factor in designing the tax structure is the motive underlying wealth accumulation and transfers.

Key words: wealth taxation, inheritance taxation, capital income taxation.

JEL classification: H21.

I. INTRODUCCIÓN (*)

LOS impuestos pocas veces resultan populares, pero los que gravan la riqueza y la transmisión de la riqueza son especialmente controvertidos. Sus opositores los descalifican por injustos e inmorales. Esto se debe a que a menudo existen problemas legislativos que se traducen en que personas con un nivel de riqueza similar paguen cantidades distintas según cuál sea su habilidad a la hora de evadir impuestos. También se afirma que estos impuestos penalizan a los padres austeros que acumulan un patrimonio para sus hijos y que, en este sentido, pueden reducir los incentivos al ahorro y la inversión. Además, y particularmente en lo que se refiere a los impuestos sobre la transmisión de riqueza, se afirma que éstos gravan sobre todo a las familias que sufren una muerte repentina (a veces se les llama impuestos sobre la muerte repentina o impuestos sobre el infarto de miocardio).

Por contra quienes apoyan estos impuestos opinan que son eficientes y equitativos. Consideran que son altamente progresivos y contribuyen a mejorar la distribución de riqueza. A esto añaden que producen menores efectos desincentivo que otros impuestos. Incluso un grupo de filósofos sociales y economistas clásicos, consideran el impuesto sobre herencias como el «impuesto ideal».

Claramente, la imposición sobre la riqueza genera fuertes controversias en numerosos ámbitos: en la filosofía política, en la teoría económica, en el debate político y en la opinión pública. Seguramente que la postura más próxima a la realidad estará situada entre los dos extremos mencionados. En cualquier caso, desde el ámbito económico estos impuestos deberían ser juzgados, como el resto de las figuras impositivas, por su equidad y eficiencia, y por su simplicidad y grado de cumplimiento.

En esta revisión analizamos los dos tipos de impuestos más relevantes que gravan la riqueza personal: aquellos que se aplican tanto esporádicamente como periódicamente sobre la riqueza de una persona (impuestos sobre el patrimonio neto - *net wealth taxes*) y aquellos que se aplican sobre la transmisión de riqueza (impuestos sobre la transmisión - *transfer taxes*). Al estudiar estos impuestos nos centramos en los criterios de equidad y de eficiencia. La equidad es difícil de evaluar. Tiene aspectos inter e intra generacionales que se pueden medir solamente utilizando un criterio normativo. La eficiencia implica minimizar las distorsiones de la actividad económica con una importante dimensión dinámica. Es importante destacar dos consideraciones de cara a la realización del estudio. La primera, estos dos tipos de impuestos no se pueden analizar separadamente del conjunto del sistema tri-

butario; tienen que ser considerados como una parte de él. Segundo, sus efectos en términos de eficiencia y de equidad dependen de cuáles sean las motivaciones por las que se acumula o transfiere riqueza.

Por tanto, además de distinguir entre los dos tipos de impuestos señalados, es fundamental la consideración de las motivaciones que llevan a las personas a acumular riqueza. Estas motivaciones son importantes porque determinan el modo en el que los individuos reaccionan a la imposición. Entre las motivaciones tradicionales están: intentar mantener los ingresos y por tanto el consumo (jubilación, educación de los hijos, precaución ante riesgos), intentar alcanzar prestigio o estatus social o el deseo de realizar transmisiones intergeneracionales. Estas transmisiones se pueden realizar por puro altruismo, por altruismo imperfecto (goce de dar) o por motivos de intercambio (estos últimos se suelen denominar legados estratégicos (*strategic bequests*). Como primer punto de referencia en la realización del estudio, se toma un modelo dinámico en el cual el único motivo de mantener la riqueza es la fluctuación del consumo a lo largo del ciclo vital. En otras palabras, la riqueza no se mantiene por el estatus que pueda conceder ni por razones de herencia. Posteriormente, se introducen motivos adicionales para acumular riqueza. Como se demostrará, la estructura impositiva resultante depende significativamente de los motivos que provocan la acumulación de capital.

Esta investigación adopta un enfoque teórico y normativo. Estudia cómo debería gravarse la riqueza o las transmisiones de riqueza teniendo en cuenta que estos impuestos se aplican conjuntamente con otras herramientas impositivas y de acuerdo a criterios de bienestar. Los resultados obtenidos no tienen porqué reflejar criterios impositivos similares a los existentes.

El resto de este trabajo se organiza como se indica a continuación: el apartado II muestra una breve revisión de la realidad actual de la imposición sobre la riqueza personal; el III se refiere a los motivos para la acumulación de capital; el IV desarrolla la estructura impositiva óptima cuando el motivo es solamente evitar las fluctuaciones en el consumo asociadas al ciclo vital; se procede por etapas: primero asumimos que el horizonte de los individuos es finito y luego que es infinito; el V considera otros motivos diferentes que pueden justificar la acumulación de riqueza, y para cada uno de ellos se analiza la estructura impositiva óptima; el VI considera la posibilidad de que los mismos individuos tengan no un único motivo, sino varios para acumular riqueza, y también se analiza el caso en el que la sociedad consta de individuos con diferentes motivos; el apartado VII, finalmente, se dedica a las conclusiones.

II. CARACTERÍSTICAS DE LA IMPOSICIÓN SOBRE RIQUEZA Y HERENCIAS

1. Evolución e importancia

Esta revisión analiza algunos de los rasgos característicos básicos que muestra la realidad actual de los dos tipos de impuestos más relevantes sobre la riqueza: los que recaen sobre la riqueza personal: gravan, esporádica o periódicamente, el patrimonio de una persona (impuestos sobre el patrimonio neto - *net wealth taxes*) y aquellos que se aplican sobre la transmisión de riqueza (impuestos sobre la transmisión - *transfer taxes*) En el cuadro n.º 1 se presenta una enumeración de estos impuestos.

Se prescinde de los impuestos sobre bienes inmuebles, o impuestos sobre la propiedad (*property taxation*) que, en la mayor parte de los países, son de carácter local. Estos impuestos suelen considerarse como el precio que los residentes en un ayuntamiento tienen que pagar por los servicios e infraestructuras locales recibidos. Los impuestos sobre el patrimonio neto recaen generalmente sobre el valor neto de los bienes del contribuyente sujetos a imposición (por ejemplo, el valor de los activos menos los pasivos relacionados), bien sea esporádicamente, a menudo conocidos co-

CUADRO N.º 1

IMPUESTOS SOBRE LA RIQUEZA

Forma	*Ejemplos*
Imposición de la riqueza neta	
1) Periódica	
2) Esporádica	Levas de capital (*capital levy*)
Imposición sobre la transmisión	
1) Sobre el que transfiere	Impuesto sobre herencias (*estate tax*)
	Impuesto sobre donaciones (*gift tax*)
	Impuesto general sobre la transmisión de riqueza (*unified tax*)
2) Sobre el que recibe	Impuesto sobre sucesiones (*inheritance tax*)
	Impuesto sobre donaciones (*gift tax*)
	Impuesto conjunto sobre herencias y donaciones (*accesion tax*)

mo levas de capital (*capital levies*), bien anualmente o con otra periodicidad. Los impuestos sobre la transmisión de riqueza se calculan, normalmente, sobre el valor neto de los activos transmitidos. Éstos pueden clasificarse en dos categorías básicas: aquellos que, de forma genérica, consideran como sujeto pasivo al transmisor y recaen sobre el importe global de la herencia y aquellos que se aplican sobre el receptor.

Asimismo, los impuestos que consideran como sujeto pasivo al *donante* o *causante* pueden gravar las transmisiones *inter vivos* (impuesto de donaciones – *gif tax*) o la transmisión *mortis causa* (impuesto sobre el patrimonio sucesorio – *estate tax*). También puede existir un único impuesto que grave ambas donaciones y sucesiones. Los impuestos que se aplican sobre el receptor o causahabiente pueden gravar de forma similar las transmisiones *inter vivos* o *mortis causa*, y pueden existir dos impuestos independientes.

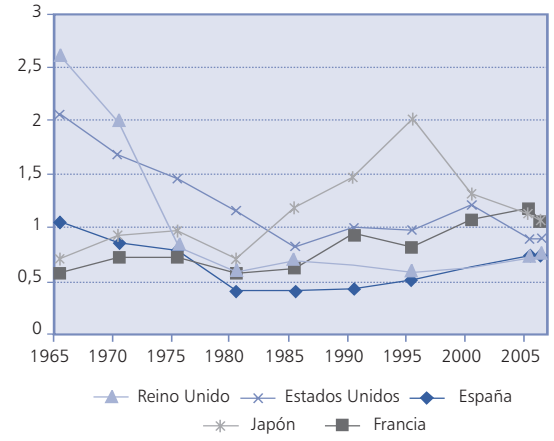
La OCDE (2008) ofrece datos de recaudación generales para el conjunto de los países de la OCDE durante el periodo 1965-2006. En este trabajo únicamente se ofrecen datos de la Unión Europea (15 países), Estados Unidos y Japón. Bajo la etiqueta de impuestos sobre la propiedad se incluye un buen número de impuestos muy heterogéneos. Este agregado representó el 5,6 por 100 de la imposición total y el 2,2 por 100 del PIB en la UE15 en el año 2005. En 1965 estas cifras fueron respectivamente de 6,7 por 100 y de 1,8 por 100 (ver cuadros A.1 y A.2 en el anexo A).

Sin embargo la consideración global de la imposición sobre la propiedad resulta demasiado heterogénea para tener validez informativa. El presente trabajo se centra en los impuestos que gravan la riqueza y su transmisión. En la actualidad, en la UE15, Japón y Estados Unidos, solamente un país, Francia, mantiene un impuesto sobre el patrimonio neto. Luxemburgo, Grecia, Finlandia, Suecia y España acaban de suprimirlo (hay que señalar que Noruega y Suiza son los otros dos países occidentales con un impuesto anual sobre el patrimonio). El impuesto sobre el patrimonio neto francés, llamado «Impuesto solidario sobre la riqueza», tiene carácter directo y anual, y se aplica sobre aquellas personas físicas que poseen activos por un valor neto que excede los 770.000 euros (a 1 de enero de 2008). En 2006 este tipo de imposición generó, por término medio, el 0,4 por 100 de la recaudación impositiva total. Por este motivo, se puede hablar de que este tipo de impuestos se encuentra en peligro de extinción.

Por el contrario, de los diecisiete países considerados, únicamente Suecia e Italia no cuentan actualmente con un impuesto sobre la transmisión de riqueza.

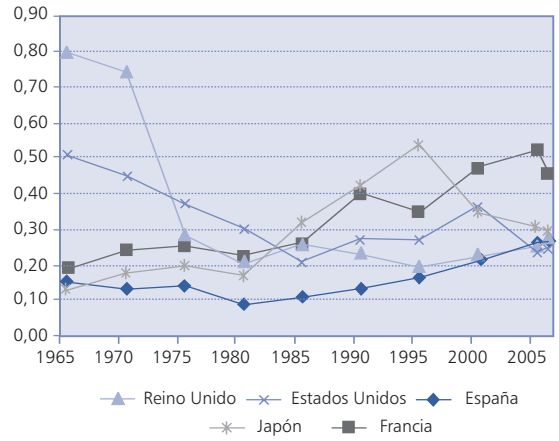
El Reino Unido y los Estados Unidos tienen un impuesto sobre las herencias que recae sobre el montante global de la herencia del causante (*estate tax*) y el resto cuentan siempre con algún tipo de impuesto sobre sucesiones o herencias. Los gráficos 1 y 2 y los cuadros números 2 y 3 muestran el tamaño y la evolución de la imposición sobre la transmisión de riqueza en el periodo 1965-2006 en la UE15, Estados Unidos y Japón.

GRÁFICO 1
IMPUESTOS SOBRE LA TRANSMISIÓN DE RIQUEZA EN PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: OCDE (2008).

GRÁFICO 2
IMPUESTOS SOBRE LA TRANSMISIÓN DE RIQUEZA EN PORCENTAJE DEL TOTAL DE LA RECAUDACIÓN IMPOSITIVA



Fuente: OCDE (2008).

CUADRO N.º 2

IMPUESTOS SOBRE EL PATRIMONIO, SUCESIONES Y DONACIONES EN PORCENTAJE DEL TOTAL DE LA RECAUDACIÓN

	1965	*1970*	*1975*	*1980*	*1985*	*1990*	*1995*	*2000*	*2005*	*2006*
Bélgica	1,17	1,06	0,76	0,82	0,59	0,71	0,76	0,97	1,30	1,39
Dinamarca	0,65	0,36	0,38	0,44	0,47	0,56	0,47	0,45	0,40	0,43
Alemania	0,22	0,23	0,14	0,18	0,22	0,34	0,26	0,39	0,53	0,46
Irlanda	1,89	1,25	1,12	0,35	0,30	0,39	0,44	0,67	0,50	0,62
Grecia	0,86	1,35	1,00	1,22	0,95	1,23	0,97	0,80	0,42	0,34
España	1,05	0,86	0,79	0,41	0,41	0,42	0,51	0,63	0,74	0,74
Francia	0,56	0,72	0,72	0,57	0,61	0,95	0,82	1,07	1,19	1,04
Italia	0,85	0,64	0,21	0,21	0,23	0,14	0,15	0,20	0,01	0,01
Luxemburgo	0,38	0,48	0,32	0,32	0,27	0,29	0,27	0,27	0,39	0,39
Holanda	1,08	0,59	0,37	0,48	0,44	0,50	0,61	0,90	0,86	0,86
Austria	0,26	0,23	0,19	0,17	0,17	0,14	0,11	0,01	0,14	0,12
Portugal	2,02	1,47	0,86	0,22	0,83	0,50	0,21	0,25	0,08	0,01
Finlandia	0,22	0,24	0,21	0,22	0,27	0,37	0,38	0,59	0,70	0,70
Suecia	0,39	0,36	0,25	0,21	0,26	0,19	0,16	0,22	0,07	0,01
Reino Unido	2,62	2,01	0,82	0,59	0,69	0,65	0,58	0,62	0,70	0,74
Estados Unidos	2,06	1,68	1,45	1,15	0,82	1,00	0,98	1,22	0,90	0,89
Japón	0,71	0,94	0,97	0,71	1,18	1,47	2,02	1,31	1,14	1,06

CUADRO N.º 3

IMPUESTOS SOBRE EL PATRIMONIO, SUCESIONES Y DONACIONES EN PORCENTAJE DEL PIB

	1965	*1970*	*1975*	*1980*	*1985*	*1990*	*1995*	*2000*	*2005*	*2006*
Bélgica	0,36	0,36	0,30	0,34	0,26	0,30	0,33	0,44	0,58	0,62
Dinamarca	0,19	0,14	0,15	0,19	0,22	0,26	0,23	0,22	0,20	0,21
Alemania	0,07	0,07	0,05	0,07	0,08	0,12	0,10	0,14	0,18	0,16
Irlanda	0,47	0,35	0,32	0,11	0,10	0,13	0,14	0,21	0,15	0,20
Grecia	0,15	0,27	0,19	0,44	0,24	0,32	0,28	0,27	0,13	0,11
España	0,15	0,14	0,15	0,09	0,11	0,14	0,16	0,22	0,26	0,27
Francia	0,19	0,24	0,25	0,23	0,26	0,40	0,35	0,48	0,52	0,46
Italia	0,22	0,16	0,05	0,06	0,08	0,05	0,06	0,08	0,00	0,00
Luxemburgo	0,10	0,11	0,11	0,12	0,10	0,10	0,10	0,10	0,15	0,14
Holanda	0,35	0,21	0,15	0,21	0,19	0,21	0,25	0,36	0,34	0,34
Austria	0,09	0,08	0,07	0,07	0,07	0,06	0,05	0,01	0,06	0,05
Portugal	0,32	0,27	0,17	0,05	0,21	0,14	0,07	0,08	0,03	0,00
Finlandia	0,07	0,08	0,08	0,08	0,11	0,16	0,17	0,28	0,31	0,30
Suecia	0,14	0,14	0,10	0,10	0,12	0,10	0,08	0,11	0,03	0,00
Reino Unido	0,80	0,74	0,29	0,21	0,26	0,24	0,20	0,23	0,26	0,27
Estados Unidos	0,51	0,45	0,37	0,30	0,21	0,27	0,27	0,37	0,25	0,25
Japón	0,13	0,18	0,20	0,18	0,32	0,43	0,54	0,35	0,31	0,30

Como se deduce de las cifras ofrecidas, los impuestos sobre la transmisión de riqueza juegan un papel menor desde el punto de vista recaudatorio. Destacan con los mayores porcentajes de recaudación en 2006 Bélgica, Japón y Francia, que alcanzan respectivamente el 1,39, 1,06 y 1,04 por 100. Por el contrario, Portugal presenta la menor participación, no logrando siquiera 0,2 por 100. Suecia e Italia lo han suprimido. Como se ve en el gráfico 1, tanto Estados Unidos como el Reino Unido han experimentado un gran declive, pasando del 2,62 al 0,74 y del 2,06 al 0,89, respectivamente, en las cuatro últimas décadas. Francia ha experimentando un notable incremento, alcanzando su máximo nivel, durante el período considerado, en 1995. En Japón y España la evolución ha sido menos clara, incrementándose al principio y disminuyendo después.

2. Estructura impositiva

La comparación de los diferentes impuestos sobre transmisión de riqueza vigentes en la actualidad

resulta muy sencilla si se basa únicamente en su capacidad recaudatoria. Sin embargo, dicha recaudación se obtiene de diferentes formas de gravamen. Fijémonos, por el ejemplo, en Estados Unidos y Francia. En los Estados Unidos, el impuesto sobre herencias se aplica sobre el montante global de la herencia, de ahí su nombre: *Estate taxation*. Los tipos de gravamen van desde el 18 por 100 al 55 por 100 a lo largo de sus 17 tramos. La cuota no depende de la relación de parentesco entre el causante y causahabientes ni del número de éstos. El mínimo exento es aproximadamente de 1,5 millones de euros. Francia tiene un impuesto sobre sucesiones (*Inheritance tax*) donde la base imponible está formada por el montante de la herencia recibida, cuya magnitud disminuye conforme se incrementa el número de beneficiarios. Los tipos impositivos varían conforme a la relación entre transmisor y beneficiarios de la herencia: del 5 al 40 por 100 para los descendientes (46.000), del 5 al 45 por 100 para la esposa (7.000) y del 5 al 60 por 100 para los hermanos (15.000), contando, en cada caso, con cantidades exentas que son las expresadas entre paréntesis. En otras palabras, el impuesto sobre el patrimonio sucesorio americano (*American estate tax*) se aplica sobre un grupo menor de hogares que en el impuesto de sucesiones francés y, sin embargo, genera prácticamente la misma recaudación.

3. Impuesto sobre el patrimonio sucesorio o de herencias frente al impuesto de sucesiones

En general, el impuesto sobre herencias (*Estate taxation*) da total libertad para transmitir la riqueza a cualquier persona física o jurídica. Es posible desheredar a alguien siempre y cuando el fallecido haya dejado constancia explícita de sus deseos. Por el contrario, cuando se gravan las porciones hereditarias (impuesto sobre sucesiones) generalmente existen obligaciones legales de legar la riqueza a los hijos propios, si los hubiere, y de manera equitativa. Los causantes tienen libertad a la hora de decidir la asignación de una pequeña parte de la herencia, y esta cuantía de libre designación desciende a medida que aumenta el número de hijos. La cuota del impuesto depende de la relación de parentesco entre causante y causahabiente, cuanto más lejana sea dicha relación mayor será el tipo impositivo.

Las ventajas de cada una de estas dos modalidades de gravamen de las sucesiones son realmente distintas. Un impuesto sobre la herencia que grava el montante global de la herencia es bastante simple y relativamente fácil de administrar, permitiendo total discreción a quien transmite el patrimonio sobre el modo de distribuirla entre sus beneficiarios. Esto significa que es posible compensar a unos hijos sobre los otros según sus diferencias de ingreso o necesidades y que también es posible desheredar a alguno. Por el contrario, el impuesto sobre sucesiones (*Inheritance tax*) es más igualitario, no permitiendo tratamiento compensatorio a los hijos con diferentes dotaciones de riqueza (1).

Básicamente, la imposición sobre el montante global de la herencia (*Estate taxation*) refleja un concepto de familia y de Estado muy distinto al que regula el impuesto sobre cada porción hereditaria (*Inheritance tax*). Si se confía a los padres la disposición de su patrimonio sucesorio y si además se cree que la desigualdad intra-familia es tan importante como la desigualdad inter-familia, entonces lo que resulta deseable es una combinación de libertad de transmisión con una reducida imposición sobre la herencia (*Estate tax*).

4. Impuestos impopulares

Hay algo paradójico en la imposición sobre la riqueza y la transmisión de la riqueza. Ambos tipos de impuestos son objeto de frecuentes discusiones en el ámbito político y por parte de expertos en economía pública, pero, al mismo tiempo, son bastante impopulares. Prácticamente no se mencionan en los libros de texto de economía del sector público, son poco analizados y su capacidad recaudatoria es muy pequeña. En la década pasada, muchos países se plantearon, con mayor o menor éxito, la eliminación tanto de la imposición de riqueza como la de su transmisión (ver más arriba). A la vista de lo que dicen las encuestas, no son impuestos muy populares, a pesar de afectar a una parte minoritaria de la población. El impuesto sobre herencias norteamericano (*US Estate tax*) es un buen ejemplo. Por un lado, afecta a menos de un 2 por 100 de los causantes de herencias, quedando al margen la mayoría de los contribuyentes. Sin embargo, es tan impopular que autores como Auerbach (2006) piensa que «tendría poco sentido defender hoy en día el impuesto sobre herencias (*Estate tax*) en Estados Unidos». Los libros más actuales sobre economía del sector público ni siquiera mencionan tales impuestos. Los datos relativos a estos impuestos son escasos, a excepción de los ofrecidos por la OCDE (ver, por ejemplo, OCDE, 2008).

Sobre esta impopularidad, Frank (2005) dice que la forma de presentar estos impuestos en las encues-

tas de opinión tiene una importancia crucial. Según este autor, los votantes no se mostrarían deseosos de abolir el impuesto sobre herencias americano (*Estate tax*) si tuvieran en cuenta los cambios en la política económica que tal reforma entraña necesariamente (subida de otros impuestos, recorte de servicios del sector público o incremento de la deuda pública). Si sólo se les pregunta si están a favor de abolir dicho impuesto sin mencionar sus repercusiones, responden que sí en una proporción de casi tres a uno. Cuando se les informa de que la caída en la recaudación impositiva puede tener repercusiones no deseadas se muestran contrarios a su eliminación en una proporción de cuatro frente a uno (2).

III. MOTIVOS QUE JUSTIFICAN LA ACUMULACIÓN DE CAPITAL

En la actualidad, existe el convencimiento de que es fundamental tener en cuenta los motivos que están detrás del comportamiento del ahorrador para poder comprender los efectos asignativos y redistributivos de los impuestos sobre la riqueza y transmisiones de riqueza. Entre estos motivos, es posible distinguir aquellos que son puramente egoístas de aquellos que conciernen a las transferencias intergeneracionales (donaciones y sucesiones).

Examinaremos brevemente una serie de motivos que se proponen en la literatura, para mostrar posteriormente sus implicaciones. Los primeros dos motivos son puramente egoístas. Los tres últimos se refieren a la herencia (3).

1. Ralentización del consumo

Éste es el motivo que tradicionalmente se ha utilizado para justificar la necesidad de ahorrar, a lo largo del ciclo vital, con o sin incertidumbre. Incluye la necesidad de restituir ingresos después de la jubilación, financiar la educación de los hijos, el ahorro por precaución y el autoseguro. Este tipo de ahorro será mas bajo si existe la seguridad social, y suele ser pequeño en individuos poco previsores. En el supuesto de mercados imperfectos, y asumiendo la existencia de una cierta probabilidad de muerte «prematura», parte del ahorro del ciclo vital no es consumido y se constituye finalmente en lo que se conoce como legados accidentales o no planificados. Lógicamente este último tipo de legados no se ve afectado ni por la imposición sobre herencias (*Estate taxation*) ni por la imposición sobre sucesiones (*Inheritance taxation*).

2. Preferencia por la riqueza

Actualmente, existe el convencimiento de que ni el ahorro justificado por el ciclo vital ni el ahorro motivado por el deseo de legar explican la existencia del grado tan importante de concentración de riqueza que se observa en la actualidad. La justificación se remonta a la teoría del «espíritu del capitalismo», de Max Weber, generalizada por Kurz (1968): los capitalistas acumulan riqueza en su propio beneficio. Citemos a Weber (1958: 53) cuando señala: «el hombre está dominado por el deseo de hacer dinero, por la adquisición como propósito último de su vida». La adquisición económica ya no es un medio de satisfacer necesidades materiales. Esta relación tan posiblemente irracional es evidentemente el principio que guía el capitalismo. Como dice Carroll (2000): «el comportamiento ahorrador de los hogares ricos (americanos) no se puede explicar por modelos en los cuales el único propósito de acumular riqueza es financiar el consumo futuro, propio o de sus herederos». Por tanto, para explicar este comportamiento se ha de asumir que algunos consumidores consideran la acumulación como un fin en sí mismo o un mecanismo para llegar al poder, lo cual equivale a decir que la riqueza es, por sí misma, deseable, lo que aquí llamamos «preferencia por la riqueza».

3. Altruismo dinástico puro: legado altruista (4)

A los padres, en general, les preocupa el bienestar de sus hijos y de las generaciones futuras. Por tanto, cuanto más ricos sean los padres, mayores serán sus legados. Por contra, si el patrimonio de los padres es constante, tenderán a dejar menores cantidades a los hijos con mayores salarios. Si no hay reglas que restrinjan la libertad para testar, existirá una tendencia por parte de los padres a dejar distintas cantidades a sus hijos para igualar sus ingresos. Finalmente, el puro altruismo lleva a la equivalencia ricardiana: los padres tienden a compensan cualquier redistribución intergeneracional que realice un gobierno a través de las herencias. Por tanto, ni la deuda, ni el sistema de seguridad social de pago por uso tienen efecto alguno en la acumulación de capital.

4. El goce de dar: legado paternalista (el legado como último consumo) (5)

Aquí los padres no se mueven por «puro» altruismo, sino por la utilidad que obtienen del goce de dar. Este fenómeno se conoce como el «cá-

lido *glamour*» de dar. Se puede explicar por un sentimiento interno de virtud que emana del sacrificio de uno mismo por ayudar a sus hijos, o quizá lo que se pretende es controlar su vida. Formalmente, estos legados aparecen en la función de utilidad de los padres como un gasto en consumo realizado en el último periodo de la vida. *Ceteris paribus*, estos gastos están sujetos al efecto renta y precios, pero no tienen efecto compensatorio alguno, es decir, no tienen como objetivo igualar el consumo entre generaciones. Un elemento crucial en este caso es si el causahabiente tiene en cuenta la cantidad de herencia neta o bruta de impuesto.

5. Motivos relacionados con el intercambio: legados estratégicos (6)

En su versión clásica, los modelos de legados por intercambio consideran que los hijos eligen un nivel de «atención/cuidados» para proporcionar a sus padres. A cambio, los padres «les remuneran» con una herencia futura. Los intercambios pueden implicar toda clase de servicios no pecuniarios y pueden ser parte de un juego estratégico entre padres e hijos. Los legados estratégicos (*strategic bequests*), como se les conoce originalmente, implican que los padres intenten conseguir lo más posible de cada uno de sus hijos enfrentando unos contra otros.

El legado estratégico, o de intercambio, depende de la riqueza y la necesidades del transmitente; no son compensatorios entre padres e hijos y no necesitan ser iguales entre hijos.

IV. IMPOSICIÓN ÓPTIMA DE LAS RENTAS DE CAPITAL

La discusión teórica acerca de la imposición sobre la riqueza se presenta en dos etapas. En la primera, en este apartado, se asume que no existen motivos para legar ni tampoco existe preferencia por la riqueza. En este caso, dentro del modelo general de generaciones solapadas, no se distingue entre riqueza y rentas de capital. En el siguiente apartado se introduce la existencia de diferentes motivos para legar, incluso la preferencia por la riqueza en sí misma. En otras palabras, se reconoce que el ahorro no está solamente motivado por la preocupación ante la jubilación. Como veremos, estos otros motivos pueden tener un impacto significativo en el tipo y la estructura de la imposición.

En este apartado analizamos dos proposiciones que llevan a una imposición cero de las rentas del capital. La primera, llamada proposición de Atkinson-Stigliz, se discute dentro del modelo de generaciones solapadas. La segunda, conocida como teorema de Chamley-Judd, se presenta en un modelo donde los individuos presentan un horizonte vital infinito (ver también Chari y Kehoe, 1999).

1. El modelo de generaciones solapadas

El modelo de generaciones solapadas es el marco convencional para discutir la imposición sobre las rentas del capital cuando el ahorro está exclusivamente motivado por la compensación de posibles caídas del consumo. Se considera un horizonte de vida finito, con generaciones solapadas que coexisten, con un gobierno cuyo horizonte temporal es infinito. Se utiliza el modelo de dos periodos, la oferta de trabajo se produce en el primer periodo y el consumo en los dos periodos. El ahorro del primer periodo se utiliza para financiar el consumo del segundo periodo, generándose rentas de capital gravables (en el segundo periodo). Dado que hay un único periodo de trabajo, el modelo puede utilizarse para analizar cómo gravar el ahorro que posteriormente se gasta durante la jubilación. Este modelo permite introducir la proposición de Atkinson y Stiglitz (1976), (de aquí en adelante AS). Esta proposición puede resumirse como sigue: «Si se aplican impuestos no lineales sobre los rendimientos del trabajo, es decir, impuestos progresivos desde el punto de vista de la imposición óptima, el ahorro y las rentas de capital no deben gravarse siempre que se cumplan dos condiciones: 1) las preferencias son (débilmente) separables entre el consumo y el trabajo, y 2) todos los consumidores tienen la misma función de utilidad. Originalmente, la proposición AS se fundamenta en la idea de que el impuesto sobre la renta, en sí mismo, resultaría óptimo. Recientemente, Laroque (2005) y Kaplow (2006) analizan la posibilidad de aplicar un impuesto sobre las rentas del capital dependiendo del tipo de imposición que se aplique sobre la renta percibida. Ellos muestran que siempre podemos pasar de gravar a no gravar las rentas del capital si se modifica de forma adecuada el impuesto sobre la rentas del trabajo. Dejar de gravar las rentas de capital genera de hecho más recaudación impositiva mientras permita a cada consumidor conservar la misma utilidad y la misma oferta de trabajo. La intuición, tanto de la proposición original de AS como de la revisada, es que, con separabilidad e idénticas utilidades, la imposición del ahorro no puede relajar las restricciones de autoselección, ya que tendría un coste de eficiencia añadido (7).

El resultado de AS y su imposición nula sobre las rentas del capital se ha rebatido desde diferentes ángulos (8). El primero es cuestionar el supuesto de separabilidad y de preferencias homogéneas. La eliminación del supuesto de separabilidad no lleva necesariamente a la imposición de las rentas del capital. Las subvenciones aparecen como más probables. Introducir heterogeneidad sobre las preferencias resulta más prometedor. Esto se ha hecho de formas diferentes. Hay al menos tres fuentes potenciales de heterogeneidad: los tipos de descuento, la longevidad y la dotación inicial. Saez (2002) cuestiona el teorema de Atkinson-Stiglitz sobre la base de diferencias en las preferencias temporales entre los individuos con diferentes habilidades. Él muestra que la imposición sobre las rentas del capital es deseable bajo el supuesto verosímil de que los individuos más cualificados, y con más posibilidades de obtener mayores ingresos, descuentan menos el futuro (ahorran más). Cremer *et al*. (2009a) se basan en la existencia de una correlación positiva entre renta y longevidad para alcanzar dicha conclusión. Cremer *et al*. (2003) introducen una dotación (patrimonio heredado) como segunda característica inobservada, y afirman que si la habilidad y la dotación inicial están correlacionadas de forma positiva, entonces es eficiente la imposición de las rentas del capital.

Además, si discutimos la proposición AS en el marco estándar OLG (modelo de generaciones solapadas), debemos tener en cuenta que no hay garantía de que se consiga una acumulación de capital óptima. Si el gobierno no tiene un control directo del *stock* de capital, puede utilizar la política impositiva para afectar la relación capital-trabajo. En este caso, incluso con separabilidad e idénticas utilidades, se necesita un impuesto sobre las rentas del capital. Esta necesidad es obvia en este contexto. Sin embargo, el diseño de la regla impositiva es más complejo. Por ejemplo, la necesidad de acumular capital adicional, porque el *stock* de capital está por debajo del nivel de la regla de oro, no necesariamente lleva a una menor imposición de las rentas del capital y a una mayor imposición de las rentas del trabajo. Lo que importa es el ahorro agregado, y éste depende mucho más del balance de ganancias impositivas que del tipo de interés (9).

Otra variación del modelo estándar es la de permitir que existan ganancias inciertas en el segundo periodo de la vida. Cremer y Gahvari (1995) han demostrado que si las decisiones de consumo se toman antes de que se resuelvan las incertidumbres en las ganancias, el resultado de Atkinson-Stiglitz no se sostiene. Banks y Diamond (2009) plantean las implicaciones de este resultado para la imposición de las rentas del capital. Estos autores afirman que el caso de incertidumbre es similar a la situación (antes expuesta) en la que individuos con altos salarios descuentan menos el futuro. En este último caso, un individuo de salarios altos que se comporte como una persona con menos cualificación ahorrará más que un individuo con salarios bajos. Gravar las rentas del capital serviría entonces para relajar lo que sería, de otro modo, una restricción sobre los incentivos. Bajo condiciones de incertidumbre, este argumento puede ser válido. Un individuo que piensa que va a ganar menos de lo que el Gobierno considera normal para personas con una alta cualificación tiene una mayor preferencia por el ahorro que el individuo que obtiene el nivel de renta esperado. En consecuencia, un impuesto sobre el ahorro continúa relajando la restricción del incentivo. Para ilustrar este razonamiento, Banks y Diamond (2009) señalan que la edad de jubilación tiende a disminuir para aquellos con mayores ahorros y que, por tanto, la imposición sobre el ahorro desincentiva la jubilación anticipada.

El elemento central de la reciente literatura, conocida como New Dynamics Public Finance (10), es la existencia de ganancias inciertas. Esta literatura es bastante compleja, pero contiene algunos fundamentos interesantes. Sin embargo, el caso básico que sostiene el gravamen de imposición de las rentas del capital está basado en el mismo argumento de Cremer y Gahvari (1995).

También se pueden utilizar los resultados de diferentes simulaciones para comprobar cuán importante y extenso puede ser el impuesto sobre las rentas del capital. Conesa *et al*. (2009) han hecho una simulación compleja de la posición asintótica de un modelo empíricamente calibrado de generaciones solapadas (OLG), con salarios individuales inciertos y diferentes horizontes vitales. Utilizan un impuesto sobre las rentas del trabajo con los siguientes parámetros (lo mismo para cada edad): el 100 por 100 de impuesto sobre herencia se dedica a financiar subsidios, el sistema de seguridad social es de pago por uso, existencia de un impuesto lineal sobre las rentas del capital e inexistencia de deuda o activos públicos. A partir de estos parámetros, eligen impuestos para optimizar la posición económica a largo plazo de la economía y calculan un tipo impositivo de las rentas del capital del 36 por 100, mientras que el tipo de las rentas del trabajo calculado está próximo a ser lineal y alcanza el 23 por 100.

Erosa y Gervais (2002) han investigado cuál puede ser la imposición más eficiente de un consumidor representativo en el marco de un modelo de generaciones solapadas (OLG). Si el tipo de descuento de la utilidad difiere del tipo de descuento real, los individuos elegirán patrones de edad no constantes tanto en el consumo como en los ingresos, incluso si las utilidades anuales son aditivas y las mismas a lo largo del tiempo, mientras que la tasa de salario es también constante en el tiempo. Por consiguiente, los impuestos óptimos según la edad sobre el consumo y las ganancias no son uniformes a lo largo del tiempo, resultando una imposición implícita de los ahorros diferente de cero. Es interesante que la imposición o el subsidio del ahorro resulte óptimo cuando los impuestos deben ser uniformes para trabajadores de diferente edad.

2. Horizonte infinito

En los modelos arriba indicados hay un contraste entre la vida finita de los individuos, que está desconectada intergeneracionalmente, y el Gobierno, que tiene un horizonte vital infinito y una preferencia por el tiempo diferente. Fijémonos en otra clase de modelo en el cual los individuos tienen un horizonte vital infinito y tienen el mismo tipo de descuento que el planificador central. En este sentido, es importante recordar la principal conclusión de este tipo de literatura, debida a Chamley (1986) y a Judd (1985): resulta óptimo no gravar las rentas del capital en el largo plazo.

La intuición que se esconde detrás de este resultado puede comprenderse mirando el sesgo que introduce la imposición de las rentas del capital en la tasa marginal de sustitución intertemporal (MRS) y la tasa de transformación intertemporal (MRT). Ilustremos esto a través de un simple ejemplo (11). Tomemos un tipo impositivo del 30 por 100 y una tasa de retorno del 10 por 100. En un año, el margen entre *MRS* (=1+0,1(1-0,3) = 1,07) y *MRT* (=$(1+0,1)^T$ = 1,1) es pequeño, y la distorsión de la elección del ahorro se puede obviar. Después de cuarenta años, el impuesto sobre las rentas del capital genera un margen del 67 por 100 entre el consumo de hoy y el consumo dentro de cuarenta años. De hecho, ya que el horizonte temporal *T* tiende a infinito, la ratio entre *MRS* (= $[1+0,1\ (1-0,3)]^T$ y *MRT* (= $[1+0,1\ ]^T$) tiende a cero. En consecuencia, cuando el inversor tiene un horizonte temporal muy amplio, el impuesto sobre las rentas del capital se hace extremadamente ineficiente.

La conclusión de Chamley-Judd de no gravar las rentas del capital se ha convertido para un buen número de economistas y macroeconomistas en una norma general; véase, por ejemplo, Chari y Kehoe (1999). También ha sido muy cuestionada por diversas razones. Se basa en un conjunto de supuestos muy fuertes. Como en el caso de la proposición de Atkinson-Stiglitz, una cuestión clave es si los resultados se mantienen ante cambios reales en el modelo. Primero está el supuesto de estado estacionario; es conocido que durante la transición las rentas del capital son gravadas. También se asume igualdad entre el tipo de descuento privado y social, y la ausencia de restricciones de liquidez. Si alguno de estos supuestos no se cumple, el resultado no será nunca imposición cero sobre rentas del capital, incluso en el estado estacionario. Su modelo también supone que no hay restricciones sobre las herramientas impositivas. Como muestran Coleman (2000) y Correia (1996), en el momento en el que se restringen los impuestos el resultado de impuesto nulo ya no se mantiene.

La incertidumbre sobre las rentas salariales, junto a las restricciones financieras, conlleva un impuesto positivo (Chamley, 2001, y Golosov *et al.*, 2003). Finalmente, cabe mencionar el trabajo de Saez (2002), que introduce un impuesto progresivo sobre las rentas del capital en el modelo de Chamley-Judd. Bajo supuestos plausibles, este autor muestra que este impuesto es deseable, ya que ajusta los grandes patrimonios a un nivel determinado, generando de este modo una distribución de la riqueza menos extrema en el largo plazo.

Para concluir este apartado, es posible afirmar que los fundamentos para no gravar las rentas del capital, cuando el único motivo para ahorrar es la ralentización del consumo asociada al ciclo vital, son bastante débiles. Aunque Atkinson-Stiglitz, por un lado, y Chamley-Judd, por otro, se citan a menudo para invocar la exención fiscal de las rentas del capital, parece haber una sorprendente discrepancia entre sus creencias y los resultados reales. Después de la revisión de diferentes trabajos, parece claro que ninguno de estos resultados de nula imposición puede aplicarse en circunstancias «normales». Ahora examinaremos otros motivos para ahorrar.

V. IMPOSICIÓN SOBRE LA RIQUEZA CON MOTIVOS ALTERNATIVOS PARA AHORRAR

A continuación, se analiza la imposición óptima sobre las transmisiones de riqueza considerando que existen motivos de diversa índole para la acumulación

de ésta. Comenzamos presentando el modelo general del cual se derivan todos los casos analizados.

1. Modelo canónico

Recordamos que en este modelo los individuos que sean iguales viven a lo largo de dos periodos, consumiendo en ambos, mientras que sólo trabajan en el primero (Diamond, 1965). La población se incrementa a una tasa *n.* El gobierno tiene una necesidad determinada de ingresos que va a ser financiada a través del impuesto sobre las rentas del trabajo, del impuesto sobre el capital y del gravamen de las transmisiones patrimoniales. También se presupone que los individuos obtienen utilidad transmitiendo recursos a sus descendientes.

El problema, para un consumidor tipo, es el de maximizar la utilidad sujeta a la restricción presupuestaria:

$$b_t + \omega_t \ell_t = c_t + \frac{d_{t+1} + x_{t+1}}{1 + \rho_{t+1}}, \qquad [1]$$

Donde b_t es la riqueza heredada, x_{t+1} es la cantidad de legados, ω_t es el salario del consumidor (neto de impuestos), ρ_{t+1} es el tipo de interés del consumidor (después será el tipo de interés impositivo), c_t, el primer periodo de consumo, ℓ_t, la oferta de trabajo, y d_{t+1}, el segundo periodo de consumo. Las preferencias vienen representadas por la siguiente función de utilidad:

$$u_t = u(c_t) + \beta u(d_{t+1}) - H(\ell_t) + \gamma B_{t+1} \qquad [2]$$

donde B_{t+1} es la utilidad derivada del legado si la hubiere, β y γ son los parámetros positivos, $u(.)$ es estrictamente cóncava y $H(.)$ es estrictamente convexa. La especificación aditiva se usa para simplificar. Cuando el motivo del ahorro es ajustarse al ciclo vital, como ocurre en el apartado anterior, entonces $\gamma = 0$, $b = x = 0$.

2. Legados altruistas

En este epígrafe se considera el caso en el que los individuos ahorran para cubrir sus necesidades de consumo durante la jubilación y para asegurar a sus hijos un nivel de bienestar suficiente. La forma normal de tratar este problema es la de adoptar un modelo donde los individuos se enfrentan a un horizonte vital infinito. En lugar de considerar una serie infinita de años de una vida individual, consideramos una serie infinita de generaciones (una dinastía), las cuales están ligadas por la herencia. Utilizando el modelo canónico anterior, hacemos coincidir B_{t+1} con u_{t+1}. Para simplificar las cosas, suponemos que $\beta = 0$ para que $d = 0$. En otras palabras, la gente vive solamente un periodo y ahorra solamente para transmitir la herencia. Este supuesto implica que la imposición sobre el ahorro es también la imposición sobre la transmisión patrimonial (12). Entonces, el problema del individuo en el momento 0, que también es el del planificador social, es el de maximizar:

$$\sum_{t=0}^{\infty} \gamma^t u(c_t, \ell_t)$$

Con $b_{t+1} = x_{t+1}/(1+n)$. Suponemos legados no negativos, los cuales se corresponden con la restricción de liquidez en los modelos de horizonte vital infinito y suponen la igualdad entre la tasa de descuento social e individual (γ). Consecuentemente, resulta la equivalencia ricardiana que implica la neutralidad de la deuda y se obtiene el resultado de Chamley-Judd (13): 1) inicialmente se aplicará un impuesto que grave las rentas del trabajo y el ahorro (es decir, sobre las herencias); 2) en el largo plazo, la imposición sobre el ahorro tiende a ser cero. Como hemos visto, este último resultado no es muy robusto.

3. Legados paternalistas

Estos legados se llaman «el legado como último consumo» o «el goce de dar». Ahora tenemos que $B_{t+1} = h(x_{t+1})$ y $b_{t+1} = x_{t+1}/(1+n)$. A diferencia del caso de altruismo puro, el objetivo de los individuos y el del planificador social puede diferir. Cada individuo maximiza

$$u(c_t, d_{t+1}, \ell_t) + \gamma v(x_{t+1}).$$

Se plantea una cuestión importante en la obtención del óptimo social: si deben tenerse presentes, o no, las preferencias individuales. Harsanyi (1995) y Hammond (1988) abogan por «excluir todas las preferencias externas, incluso las benévolas, de la función de utilidad social». Por el contrario, los defensores del enfoque utilitarista afirman que el planificador social no debe modificar de forma paternalista las preferencias individuales.

Las herencias están potencialmente sujetas a un doble impuesto: primero al impuesto sobre el ahorro, τ^r, y posteriormente al impuesto que grava de forma

específica dichas transmisiones o herencias τ^x. Este último impuesto depende de hasta qué punto se tengan en cuenta las preferencias y la utilidad individual. Si se ignoran por completo, la herencia pierde su utilidad social y, de este modo, se somete a un impuesto relativamente más alto. Cuando estas preferencias no son ignoradas, puede aparecer incluso un impuesto marginal negativo. Por ejemplo, Fahri y Werning (2009), que sí tienen en cuenta las utilidades, estudian asignaciones eficientes en un modelo con padres altruistas y se centran en las implicaciones sobre la imposición patrimonial. Estos autores muestran que la imposición patrimonial óptima tiene dos importantes características. La primera es que la imposición debe ser progresiva para que los padres más productivos obtengan menos rendimiento o utilidad de las herencias. Segundo, los impuestos marginales deberían ser negativos para que los padres se enfrenten a un subsidio marginal sobre las herencias. Estos dos aspectos pueden ponerse en práctica a través de la aplicación de un impuesto sobre herencias no lineal, independiente del impuesto sobre de la renta (14).

4. Legado por intercambio

Si queremos considerar el caso de los legados que se fundamentan en el intercambio, se debe modificar el modelo canónico del modo siguiente:

$$B_{t+1} = h(a_{t+1}) \text{ y}$$

$$u_t = u[c_t - v(a_t^g), \ell_t, a_{t+1}] + \beta u(d_{t+1}) - h(\ell_t),$$

a_{t+1} es la atención recibida, a_t^g es la atención dada que representa un coste monetario de $v(a_t^g)$ que es pagado por una herencia b_t. En el legado estratégico se supone que $b_t = v(a_t^g)$ (los padres extraen toda la plusvalía de sus hijos, quienes son justamente pagados por la desutilidad de su esfuerzo).

Ahora tenemos tres instrumentos impositivos: un impuesto proporcional sobre las rentas del trabajo, un impuesto sobre las ganancias de capital y un impuesto sobre la riqueza heredada con tipos τ^w, τ^r y τ^x. El impuesto total sobre las herencias, $\tau^r + \tau^x (1 + r)$, puede que sea mayor que el del consumo futuro o que no lo sea. En otras palabras: no hay una razón particular para creer que la transferencia de riqueza τ^x tenga que ser positiva. Esto dependerá de la magnitud relativa de las compensaciones que determinan el impuesto total sobre las herencias y el impuesto sobre el consumo futuro. Por ejemplo, si la demanda de atención es mucho más elástica que la del consumo futuro, el impuesto sobre la herencia, τ^x, es negativo.

5. Legados accidentales

Para hablar de legados accidentales, establecemos que $\gamma = 0$, $\beta = \tilde{\beta}\theta$, donde $\tilde{\beta}$ es la tasa de preferencia temporal y θ es la probabilidad de supervivencia. Hay una probabilidad θ de que el individuo viva hasta el final del segundo periodo y (1-θ) de que muera al final del primer periodo. En el último caso $b_{t+1} = d_{t+1/}(1+n)$ por una fracción (1-θ) de los hijos cuyos padres mueren prematuramente. El legado accidental no es muy diferente del caso en el que no hay herencia. El ahorro está influido por las probabilidades de supervivencia. Las transmisiones accidentales se gravan al 100 por 100, sin que afecte a la oferta de ahorro. La parte de gasto público (si la hubiere) que excede a la recaudación del impuesto de transmisiones se financia a través de un impuesto sobre las rentas del trabajo y del capital (15).

6. Preferencia por la riqueza

El caso con preferencia por la riqueza se asemeja al del legado paternalista, con una excepción: aquí los individuos obtienen la misma utilidad del ahorro que destinan a su jubilación que del destinado a la herencia: $B_{t+1} = h(d_{t+1} + x_{t+1})$ y $b_{t+1} = x_{t+1}/(1+n)$. Como en el caso de los legados paternalistas, la riqueza se puede interpretar como un bien de consumo, y puede ser gravada como tal.

VI. HETEROGENEIDAD

La literatura teórica sobre la imposición de las transmisiones de la riqueza suele suponer que los individuos tienen únicamente un motivo para legar su riqueza. Este apartado examina, a través de algunos ejemplos, cómo varían los resultados si se considera que los individuos que componen una sociedad tienen varios motivos para legar su riqueza. En primer lugar, vamos a analizar el caso de individuos donde coexistan motivos altruistas con un legado que se produzca de forma accidental. Luego consideraremos una sociedad donde los individuos son altruistas y además les mueve el ciclo vital, o tienen una preferencia clara por la riqueza.

1. Motivos mixtos

Existe la idea generalizada de que las herencias son consecuencia de dos tipos de causas: legados accidentales y legados paternalistas (relacionados con el goce de dar). En este caso, el patrimonio se

compone de dos partes: una cierta cantidad planificada por padres altruistas y otra parte que resulta de la muerte «prematura» de los padres. Más en concreto, esta segunda parte constituye el consumo del segundo periodo en un modelo de generaciones solapadas. Hemos visto que estos dos tipos de legados tienen implicaciones totalmente diferentes. En consecuencia, es muy importante conocer la importancia relativa de cada uno para diseñar un impuesto óptimo.

Para ilustrar esto, utilizamos una función de utilidad aditiva:

$$u_t = u(c_t) + \tilde{\beta}\theta\, u(d_{t+1}) - H(\ell_t) + \gamma h(x_{t+1})$$

Donde $\tilde{\beta}$ es la tasa de preferencia temporal y θ es la probabilidad de supervivencia. Michel y Pestieau (2002) muestran que el valor óptimo del tipo impositivo del patrimonio debe tener en cuenta la equidad pero también debe procurar no desincentivar la acumulación de riqueza. Con $\gamma = 0$, el impuesto es 1; con $\theta = 1$, el impuesto puede ser bajo.

En este modelo, muy simple, la única fuente de desigualdad es la longevidad. Es más realista introducir una segunda fuente de heterogeneidad; por ejemplo, diferentes productividades. Pestieau y Sato (2008) han ampliado el modelo de Michel y Pestieau (2002) para incluir diferencias salariales y educativas, y alcanzan la misma conclusión con resultados más ricos. Utilizan figuras impositivas lineales. Con imposición no lineal, como muestran Blumkin y Sadka (2002) y Cremer *et al*. (2009), un impuesto del 100 por 100 no es deseable necesariamente si $\gamma = 0$. El principal motivo es que los legados accidentales pueden aportar información sobre características no observables.

2. Altruistas y ajustados al ciclo vital: ahorradores y gastadores

Los economistas han rechazado durante mucho tiempo la idea de preferencias heterogéneas. Las diferencias de comportamiento debían ser explicadas por diferencias en habilidades, riqueza heredada o *shocks* aleatorios. En los últimos años, hemos visto una creciente concienciación de lo importante que es tener en cuenta las diferencias en las preferencias relacionadas con el altruismo o la preferencia temporal. Ramsey (1928) ya indicó que, dentro de una sociedad formada por individuos que difieren en preferencias temporales, el individuo más paciente acabaría acumulando toda la riqueza.

En este epígrafe se analiza cuál debe ser la imposición sobre la transmisión de riqueza en una sociedad que cuenta con dos tipos de individuos, los que se ajustan meramente al ciclo vital y los ahorradores altruistas (Michel y Pestieau, 1998, 1999, 2000 y 2004). Mankiw (2000) les llama gastadores y ahorradores respectivamente. Formalmente, su función de utilidad es:

$$u_t^i = u(c_t^i, d_{t+1}^i) + \gamma^i u_{t+1}^i$$

Donde $i = L$ para los del ciclo vital y, por tanto, $\gamma^L = 0$ e $i = A$ para los altruistas y por tanto $\gamma^A = \gamma > 0$. Las preferencias son dinásticas y hay una fracción fija π de dinastías altruistas y una fracción $(1-\pi)$ de dinastías no altruistas.

En este marco, la deuda pública no afecta al estado estacionario del *stock* de capital y la renta nacional. Como en Ramsey, los hogares altruistas (más pacientes) mantienen el *stock* de capital completo. Más aún, la deuda pública, a pesar de que en términos agregados es neutral, incrementa la desigualdad en el estado estacionario. Un mayor nivel de deuda significa un mayor nivel de impuestos a pagar debido a los intereses que se deben abonar. Los impuestos se aplican tanto sobre los individuos que se ajustan al ciclo vital como a los altruistas, pero los pagos por intereses recaen enteramente sobre los altruistas. Por consiguiente, un mayor nivel de deuda o, alternativamente, un sistema de seguridad social de pago incrementa el consumo del estado estacionario y la renta de los altruistas, y disminuye el consumo del estado estacionario y la renta de los del ciclo vital.

En principio, en este contexto, si se analiza la incidencia de la imposición sobre la transmisión de la riqueza, parece que será únicamente soportada por las generaciones altruistas. Sin embargo, si suponemos que la recaudación del impuesto se redistribuye uniformemente entre cada persona, se demuestra que el impuesto puede rebajar la utilidad no sólo de los altruistas, sino también de los del ciclo vital. Este resultado paradójico fue ya obtenido por Stiglitz (1978) en un marco un poco diferente (ver también Stiglitz, 1977). Cuando se grava el capital, su cantidad disminuye, lo que termina deprimiendo el salario real. Este efecto puede ser lo suficientemente importante para hacer indeseable cualquier impuesto sobre la transferencia de riqueza desde el punto de vista de que aquellos que no poseen patrimonio no pagan impuesto y se benefician de la recaudación obtenida de la transmisión.

Se debería señalar que este resultado se obtiene en el estado estacionario. En el corto plazo, los que

se ajustan al ciclo vital estarían tentados de gravar la herencia y disfrutar de una mayor utilidad. Si ellos pudieran votar, lo harían a favor de tal impuesto sin preocuparse del destino de sus descendientes. La política económica de la transmisión de riqueza ofrece por tanto un resultado diferente de la maximización del bienestar social del estado estacionario. Explica por qué un impuesto que sería indeseable desde el punto de vista del estado estacionario puede ser votado si los del ciclo vital tienen mayoría.

3. Ahorradores, gastadores y atesoradores

Pestieau y Thibault (2007) ampliaron el modelo anterior incluyendo un tercer tipo de individuos; los atesoradores o acumuladores de riqueza, es decir, aquellos a los que les gusta la riqueza en sí misma. Su trabajo propone un modelo OLG (generaciones solapadas) simple que es consistente con los hechos esenciales del comportamiento del consumidor, de la acumulación de capital y de la distribución de la riqueza, y que ofrece algunas novedosas y sorprendentes conclusiones acerca de la política fiscal. En este trabajo, se considera una sociedad en la que los individuos se distinguen por dos características: altruismo y preferencia por la riqueza; y se viene a demostrar que los individuos que logran grandes fortunas en el largo plazo han estado más motivados por el deseo, en sí mismo, de poseer riqueza que por el altruismo a favor de sus descendientes. Estos resultados parecen más acordes con la realidad que los alcanzados por los modelos estándar de crecimiento óptimo. En éstos, el altruismo dinástico (o tasa de impaciencia) es la única fuente de heterogeneidad. Son frecuentes otras causas de heterogeneidad, como la sobre-acumulación de riqueza, la deuda pública y la ausencia de financiación de las pensiones. En estos casos, el impuesto sobre el patrimonio puede mejorar el bienestar de aquellos que se encuentran nadando en oro y dañar el de los que no poseen patrimonio alguno. En el equilibrio, si coexisten gastadores, ahorradores (altruistas) y atesoradores (preferencia por la riqueza), la imposición sobre las herencias empeora el bienestar tanto de gastadores como de ahorradores, pero incrementa (disminuye) el de los atesoradores si su preferencia por la riqueza es lo suficientemente alta (baja).

VII. CONCLUSIÓN

Volvamos sobre algunas cuestiones prácticas a la luz de la teoría que hemos seguido. Las cuestiones recurrentes en el debate son: 1) si necesitamos un impuesto anual sobre la riqueza; 2) si necesitamos un impuesto sobre la transmisión de riqueza, y siendo así, qué tipo de impuesto necesitamos, y 3) qué importancia tiene la evasión/elusión fiscal y la competencia fiscal en la sostenibilidad de la imposición sobre la riqueza.

La mayor parte de los países miembros de la Unión Europea no tienen un impuesto anual sobre el patrimonio. Este hecho es coherente de algún modo con la teoría que muestra que este impuesto es redundante con el que grava las rentas del capital, siempre que se garantice que la base imponible es la misma y que las ganancias de capital realizadas son correctamente gravadas.

En relación con el impuesto sobre la transmisión de riqueza, si es deseable o no, dependerá de los motivos que subyacen a la decisión de legar. Hemos visto que los legados accidentales pueden ser fuertemente gravados sin generar distorsiones entre generaciones, no teniendo un claro efecto regresivo. Al mismo tiempo el trabajo empírico indica que una parte no despreciable de la herencia puede ser considerada accidental (Arrondel *et al.*, 1991). Naturalmente, hay otros tipos de legados que no implican un impuesto del 100 por 100. Se puede esperar de este modo que, de acuerdo con las consideraciones de la eficiencia y de la equidad, lo gravado no debería ser ni cero ni el 100 por 100.

¿Deberíamos tener un impuesto sobre sucesiones (porciones hereditarias) o un impuesto sobre herencias (total caudal relicto) teniendo en cuenta sus diferentes implicaciones sobre los tipos impositivos y la participación patrimonial? Una buena razón para recomendar la imposición sobre sucesiones con tipos inferiores para los hijos que para otros beneficiarios sería que la probabilidad de legados accidentales es menor para los primeros que para los segundos. Si lo comparamos con la imposición sobre herencias, la imposición sobre las sucesiones parece favorecer a las familias más grandes frente a las más pequeñas. Mantener menores tipos en las transmisiones *inter vivos* ayuda a que los hijos puedan gozar de mayores recursos al principio de su vida activa, y no cuando sus padres mueran, lo que generalmente ocurre cuando los hijos son tan mayores que están a punto de jubilarse. De cualquier modo, las donaciones son, por definición, deliberadas, lo que lleva a establecer menores impuestos en las herencias (que son, en parte, accidentales).

Hay dos razones no normativas que se utilizan a menudo para justificar la disminución o abando-

no de cualquier tipo de imposición sobre la riqueza. Son la evasión y la elusión fiscal, así como la competencia fiscal. Aunque la imposición sobre la riqueza o la transferencia de riqueza pueda considerarse recomendable en una economía cerrada con un elevado cumplimiento fiscal, algunos afirman que debería abolirse debido a la competencia y a la evasión fiscal. Estas amenazas existen y deben tomarse seriamente, aunque dentro de límites razonables. La coordinación internacional y la cooperación pueden suavizar la competencia fiscal y limitar del mismo modo la evasión y elusión fiscal. Estas últimas no sólo empobrecen los impuestos, sino que además merman de forma muy considerable la equidad horizontal y vertical. Ello puede explicar, al menos en parte, por qué la imposición sobre la riqueza es hoy tan impopular, tanto como para que el sistema político considere su abolición en algunos países. Estos asuntos tienen un impacto político real, a pesar de que todavía haya poca evidencia de la importancia de sus efectos. Lo que es seguro es que se debe abordar este tema a través de una reforma fiscal, y no mediante su simple rechazo.

NOTAS

(*) Este trabajo ha sido presentado en la conferencia *Tax System: Whence and Wither*, Málaga, septiembre de 2009. Los autores agradecen a Laura de Pablos sus valiosos comentarios.

(1) CREMER y PESTIEAU (1988) argumentan que los tipos impositivos que decrecen según el grado de consanguinidad pueden ser redistributivos.

(2) Un reciente trabajo de FATEMI *et al.* (2008) estudia el impacto de las preferencias fiscales de los estados. Los resultados obtenidos son contrarios a lo que refleja la intuición.

(3) Véase también sobre este tema PESTIEAU (2000) y COX (1987).

(4) Entre la bibliografía clásica están: BARRO (1974) y BECKER y TOMES (1979, 1986). Ver también ALTONJI *et al*. (1992).

(5) ANDREONI (1990), BEVAN y STIGLITZ (1979), GLOMM y RAVIKUNAR (1992), KOTLIKOFF y SPIVAK (1981).

(6) BERNHEIM *et al.* (1985), CREMER *et al.* (1993), CREMER y PESTIEAU (1991, 1996,1998).

(7) Para relajar esta restricción, es necesario encontrar un instrumento de política económica que afecte al imitador más que al imitado. Con preferencias idénticas y separables, el imitador y el imitado tienen las mismas curvas de indiferencia en el espacio del bien producido. Por consiguiente, una distorsión de los precios relativos les afecta del mismo modo.

(8) Para una revisión, véase CREMER (2003).

(9) Con preferencias logarítmico-lineales, no depende del tipo de interés (y lo mismo con la imposición sobre las rentas del capital).

(10) Ver, por ejemplo, GOLOSOV, TSYVINSKI y WERNING (2007).

(11) Este ejemplo está tomado de BANKS y DIAMOND (2009), quienes proporcionan una discusión más detallada de esta intuición

(12) Tenemos la siguiente igualdad entre el ahorro y el legado:

$$S_t = x_{t+1} = (1 + n)\, k_{t+1}$$

(13) Otro resultado de Chamley-Judd es que el patrimonio inicial debería ser gravado al máximo. Tal «leva de capital de una vez» no sería distorsionadora.

(14) Sobre altruismo y diseño del impuesto del patrimonio, ver KAPLOW (2000, 2008) y BOADWAY *et al*. (2009).

(15) KAPLOW (2008: 264-66) proporciona una discusión más detallada de la tributación confiscatoria y de los legados accidentales. Ver también KOPSZUK (2003). Recientemente, CREMER, GAHVARI y PESTIEAU (2009b) han matizado que este resultado no se mantendrá en un subóptimo.

BIBLIOGRAFÍA

AARON, H.J., y A.H. MUNNELL, (1992), «Reassessing the role for wealth transfer taxes», *National Tax Journal*, 45(2): 119-143.

ABEL, A.B., (1985), «Precautionary saving and accidental bequests», *American Economic Review*, 75(4): 777-791.

ALTONJI, J.G.; F. HAYASHI, y L.J. KOTLIKOFF, (1992), «Is the extended family altruistically linked? Direct tests using micro data», *American Economic Review*, 105(6): 1121-1166.

ANDREONI, J., (1990), «Impure altruism and donations to public goods: a theory of warm-glow giving?», *Economic Journal*, 100(401): 464-477.

ARRONDEL, L.; A. MASSON, y P. PESTIEAU, (1997), «Bequests and inheritance: empirical issues and French-US comparison», en G. ERREYGERS y T. VANDEVELDE (eds.), Springer-Verlag, Berlin: 89-125.

ATKINSON, A.B., (1971), «Capital taxes, the redistribution of wealth and individual savings», *Review of Economic Studies*, 38(2): 209-227.

ATKINSON, A.B., y A. SANDMO, (1980), «Welfare implications of the taxation of savings», *Economic Journal*, 90: 529-549.

ATKINSON, A.B., y J.E. STIGLITZ, (1972), «The structure of indirect taxation and economic efficiency», *Journal of Public Economics*, 1: 97-119.

— (1976), «The design of tax structure: direct versus indirect taxation», *Journal of Public Economics*, 6(1-2): 55-75.

— (1980), *Lectures in Public Economics*, McGraw Hills, Nueva York.

AUERBACH, A. (2006), «The future of capital income taxation», University of California, Berkeley, no publicado.

BANKS, J., y P. DIAMOND (2009), «The base for direct taxation», *Reforming the Tax System for the 21st Century The Mirrlees Review,* en prensa.

BATINA R., y T. IHORI, (2000), *Consumption Tax Policy and the Taxation of Capital Income*, Oxford University Press.

BARRO, R., (1974), «Are government bonds net wealth?», *Journal of Political Economy*, 82: 1095-1117.

BECKER G.S., y N. TOMES, (1979), «An equilibrium theory of the distribution of income and intergenerational mobility», *Journal of Political Economy*, 87: 1153-1189.

— (1986), «Human capital and the rise and fall of families», *Journal of Labor Economics*, 4, part. 2: S1-S39.

BERNHEIM, B.D.; A. SHLEIFER, y L.H. SUMMERS, (1985), «The strategic bequest motive», *Journal of Political Economy*, 93(6): 1045-1076.

BEVAN, D.L., y J.E. STIGLITZ, (1979), «Intergenerational transfers and inequality», *Greek Economic Review*, 1(1): 8-26.

BLUMKIN, T., y E. SADKA, (2002), «Estate taxation», *Journal of Public Economics*, (en prensa).

BOADWAY, R.; M. MARCHAND, y P. PESTIEAU, (2000), «Redistribution with unobservable bequests: a case for capital income tax», *Scandinavian Journal of Economics*, 102: 1-15.

BOADWAY, R.; E. CHAMBERLAIN, y C. EMMERSON (2009), «Taxation of wealth and wealth transfers», *Reforming the Tax System for the 21st Century The Mirrlees Review,* en prensa.

BRADFORD, D., (1986), *Untangling the Income Tax*, Cambridge, Harvard University Press.

BRENNER, G.A., (1985), «Why did inheritance laws change?», *International Review of Law and Economics*, 5: 91-106.

CARROLL, C.D., (2000), «Why do the rich save so much?», en *Does Atlas shrug ? The Economic Consequences of Taxing the Rich*, J. SLEMROD (ed.), Harvard Press: 463-485.

CHAMLEY, Ch., (1986), «Optimal taxation of capital income in general equilibrium with infinite lives», *Economica*, 54: 607-622.

— (2001),»Capital income taxation, wealth distribution and borrowing constraints», *Journal of Public Economics*, 79: 55-69.

CHARI, V.V., y P.J. KEHOE (1999), «Optimal fiscal and monetary policy», en John B. TAYLOR y Michael WOODFORD (eds.), *Handbook of Macroeconomics,* volume 1, part 3.

COLEMAN, W.J., (2000), «Welfare and optimum dynamic taxation of consumption and income», *Journal of Public Economic*, 76: 1-39.

CONESSA, J.; S. KITAO, y D. KRUEGER (2009), «Taxing capital? Not a bad idea after all!», *American Economic Review,* en prensa.

COX, D., (1987), «Motives for private income transfers», *Journal of Political Economy*, 95(3): 508-546.

CORREIA, I. (1996), «Should capital income be taxed in a steady state?», *Journal of Public Economics*, 60: 147-151.

CREMER, H., (2003), «Multi-dimensional heterogeneity and the design of tax policy», *The Baltic Journal of Economics,* 4: 35-45.

CREMER, H., y F. GAHVARI. (1995), «Uncertainty, optimal taxation and the direct versus indirect tax controversy». *Economic Journal*, 105: 1165-1179.

CREMER, H.; F. GAHVARI, y P. PESTIEAU (2009a), «Optimal income taxation and accidental bequests», no publicado.

— (2009b), «Accidental bequests: a curse for the rich and a boon for the poor», mimeo.

CREMER, H., y P. PESTIEAU, (1988), «A case for differential inheritance taxation», *Annales d'Economie et de Statistiques*, 9: 167-182.

— (1991), «Bequest, filial attention and fertility», *Economica*, 58: 359-375.

— (1996), «Bequests as a heir 'r' discipline device 'r'», *Journal of Population Economics*, 9: 405-414.

— (1998), «Delaying inter vivos transmission under asymmetric information», *Southern Economic Journal*, 65: 322-331.

— (2001), «Non-linear taxation of bequests, equal sharing rules and the trade-off between intra- and inter-family inequalities», *Journal of Public Economics*, 79: 35-54.

— (2006), «Intergenerational transfer of human capital and optimal income taxation», *Journal of Public Economic Theory*, 8: 529-545.

— (2006), «Wealth transfer taxation: a survey of the theoretical literature», en S.C. KOLM y J. MERCIER YTHIER (eds.), *Handbook on Altruism, Giving and Reciprocity*, vol. 2, North Holland, Amsterdam: 1108-1134.

CREMER, H.; D. KESSLER, y P. PESTIEAU, (1993), «Education for attention: a Nash bargaining solution to the bequest-as-exchange model», *Public Finance*, 48 (supplement): 85-97.

— (1994), «Public and private intergenerational transfers: evidence and a simple model», en ERMISCH J. y N. OGAWA (eds.), *The Family, the State and the Market in Aging Societies*, Clarendon Press, Oxford: 216-223.

CREMER, H.; P. PESTIEAU, y J.-C. ROCHET, (2001), «Direct versus indirect taxation: the design of the tax structure revisited», *International Economic Review*, 42(3): 781-799.

— (2003), «Capital income taxation when inherited wealth is not observable», *Journal of Public Economics*, 87: 2475-2490.

CREMER, H.; J-M. LOZACHMEUR, y P. PESTIEAU (2009), «Collective annuities and redistribution», *CORE DP 2007/96*.

DAVIES, J.B., (1981), «Uncertain lifetime, consumption and dissaving in retirement», *Journal of Political Economy*, 89: 561-577.

DIAMOND, P., (1965), «National debt in a neoclassical growth model», *American Economic Review*, 58: 1126-1150.

— (2007), «Comment on Mikhail Golosov, Aleh Tsyvinski, Iván Werning, New Dynamic Public Finance: A user's guide», *NBER Macroeconomics Annual 2006*: 365-379.

EROSA, A., y M. GERVAIS, (2002), «Optimal taxation in life cycle economies», *Journal of Economic Theory*, 105: 338-369

ERREGEYERS, G., y T. VANDEVELDE, (1997), *Is Inheritance Legitimate? Ethical and Economic Aspects of Wealth Transfers*, Springer-Verlag, Berlin.

FAHRI, E., y I. WERNING, (2009), «Progressive estate taxation», *Quaterly Journal of Economics*, en prensa.

FATEMI, D.; J.HASSELDINE, y P. HITE, (2008), «Resisting framing effects: the importance of prior attitude on estate tax preference» *Journal of the American Accounting Association*, 30: 101-121.

FRANK, R. (2005), «The Estate tax: Efficient, fair and misunderstood», *The New York Times*, 12 de mayo.

GALE, W.G.; J.R. HINES, y J. SLEMROD (eds.), (2000), *Rethinking Estate and Gift Taxation*, Brookings Institution, Washington DC.

GLOMM, G., y R. RAVIKUNAR, (1992), «Public versus private investment in human capital: endogenous growth and income inequality», *Journal of Political Economy*, 100: 818-834.

GOLOSOV, M.; N. KOCHERLAKOTA, y A. TSYVINSKI (2003), «Optimal indirect and capital taxation», *Review of Economic Studies*, 70(3): 569-587.

GOLOSOV, M.; A. TSYVINSKI, y I. WERNING. (2007), «New Dynamic Public Finance: A user's guide», *NBER Macroeconomics Annual 2006*: 317-363.

GRAETZ, M.J., (1983), «To praise the estate tax, not to bury it», *Yale Law Journal*, 93(2): 259-286.

HAMMOND, P., (1988), «Altruism» en *The New Palgrave: a Dictionary of Economics*, J. EATWELL, M. MILGATE y P. NEWMAN (eds.), Macmillan Press, Londres.

HARSANYI, J., (1995), «A theory of social values and a rule utilitarian theory of morality», *Social Choice and Welfare*, 12: 319-344.

IHORI, T., (1996), *Public Finance in an Overlapping Generation Economy*, St Martin's Press, Nueva York.

JACOBS, B., y L. BOVENBERG (2004), «Optimal dual income taxation with endogenous human capital», mimeo.

JONES, Larry E.; Rodolfo E. MANUELLI, y Peter E. ROSSI (1997), «On the optimal taxation of capital income», *Journal of Economic Theory*, 73 (1): 93-117.

JUDD, K.L. (1985), «Redistributive taxation in a simple perfect foresight model», *Journal of Public Economics*, 28: 59-83.

KAPLOW, L., (2000), «A framework for assessing estate and gift taxation», en Gale *et al.* (2000).

— (2006), «On the undesirability of commodity taxation even when income taxation is not optimal», *Journal of Public Economics*, 90(6-7): 1235-1250.

— (2008), «*The Theory of Taxation and Public Economics*, Princeton University Press, Princeton, NJ.

KESSLER, D., y P. PESTIEAU, (1991), «Wealth taxes in the EEC», *Canadian Public Policy*, 17: 309-321.

KOCHERLAKOTA, N. (2005), «Zero expected wealth taxes: A Mirrlees approach to dynamic optimal taxation». *Econometrica*, 73(5): 1587-621.

KOPCZUK, W., (2001), «Optimal estate taxation in the steady-state», no publicado.

— (2003), «The trick is to live. Is the estate tax social security for the rich?», *Journal of Political Economy*, 111: 1318-1341.

KOPCZUK, W., y SLEMROD, J., (2000), «The impact of the estate tax on the wealth accumulation and avoidance behavior of donors», en GALE *et al.* (2000).

KOTLIKOFF, L.J., y SPIVAK, A., (1981), «The family as an incomplete annuities market», *Journal of Political Economy*, 89(2): 372-391.

KURZ, M., (1968), «Optimal economic growth and wealth effects», *International Economic Review*, 9: 348-357.

LAROQUE, G. (2005), «Indirect taxation is superfluous under separability and taste homogeneity: A simple proof», *Economics Letters*, 87(1): 141-144.

MANKIW, G., (2000), «The savers-spenders theory of fiscal policy», *AEA Papers and Proceedings*, 90: 120-125.

MASSON, A., y P. PESTIEAU, (1997), «Bequests motives and models of inheritance: a survey of the literature», en *Is Inheritance Justified?*, G. ERREYGERS y T. VANDEVELDE (eds.), Springer-Verlag, Berlin: 54-88.

MICHEL, PH., y P. PESTIEAU, (1998), «Fiscal policy in a growth model with both altruistic and non-altruistic agents», *Southern Economic Journal*, 64: 682-697.

— (1999), «Fiscal policy in a growth model where individuals differ with regard to altruism and labor supply», *Journal of Public Economic Theory*, 1: 187-203.

— (2000), «Tax-transfer policy with altruists and non-altruists», en *The Economics of Reciprocity, Giving and Altruism*, L.A. GÉRARD-VARET, S.C. KOLM y J. MERCIER YTHIER (eds.), Macmillan, Londres, International Economic Association: 275-284.

— (2002), «Wealth transfer taxation with both accidental and desired bequests», no publicado.

— (2004), «Fiscal policy with agents differing in altruism and in ability», *Economica,* 72: 121-136.

— (2007), «Fiscal policy in an overlapping generations model with bequest-as-consumption», *Journal of Public Economic Theory*, 6: 397-407.

MYLES, G. D., (1995), *Public Economics*, Cambridge University Press, Reino Unido.

OECD (2008), *Revenue Statistics 1965-2007*, 2008 Edition OECD, París.

PESTIEAU, P., (1974), «Optimal taxation and discount rate for public investment in a growth setting», *Journal of Public Economics*, 3: 217-235.

— (2000), «Gifts, wills and inheritance law», en *Encyclopedia of Law and Economics*, B. BOUCKAERT y G. DE GEEST (eds.), vol. 3, Edward Edgar: 888-906.

— (2003), The role of gift and estate transfers in the United States and in Europe, in A. MUNNELL and A. SUNDEN (eds.), *Death and Dollars*, The Brookings Institution Press, Washington D.C.

PESTIEAU, P., y M. SATO, (2008), «Estate taxation with both accidental and planned bequests», *Asia Pacific Journal of Accounting and Economics*, 15: 223-240.

PESTIEAU, P., y E. THIBAULT (2007), «The spenders-hoarders theory of capital accumulation, wealth distribution and fiscal policy», *CORE DP 2007/40*.

POTERBA, J., (2001), «Estate and gift taxes and incentives for *inter vivos* giving», *Journal of Public Economics*, 79: 237-264.

RAMSEY, F.P., (1928), «A mathematical theory of saving», *Economic Journal*, 38: 543-559.

ROSENTHAL, P.A., (1991), «Pratiques successorales et fécondité», *Economie et Prévision*, nos 100-101: 231-238.

SAEZ, E., (2002), «Optimal progressive capital income taxes in the infinite horizon model», *NBER Working Paper n.º 9046*.

SIMONS, H.C., (1938), *Personal Income Taxation*, University Press of Chicago, Chicago.

SMITH, R.S., (2001), «Personal wealth taxation and the European Union», University of Alberta, no publicado.

STIGLITZ, J.E., (1977), «Equality, taxation and inheritance», en *Personal Income Distribution,* W. KRELLE and A. SHORROCKS (eds.), North-Holland, Amsterdam: 271-303.

— (1978), «Notes on estate taxes, redistribution and the concept of balanced growth path incidence», *Journal of Political Economy*, 86(2): 137-150.

— (1987), «Pareto efficient and optimal taxation in the new welfare economics», en AUERBACH y M. FELDSTEIN (eds.), *Handbook of Public Economics*, vol. 2, North-Holland, Amsterdam: 991-1042.

WEBER,, M., (1958), *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, Charles Scribner's Sons, Nueva York.

ANEXO A

CUADRO A.1

IMPUESTOS SOBRE LA PROPIEDAD EN PORCENTAJE DEL PIB

	1965	*1970*	*1975*	*1980*	*1985*	*1990*	*1995*	*2000*	*2005*	*2006*
Bélgica	1,2	1,3	1,1	1,2	1,1	1,4	1,5	1,9	2,1	2,3
Dinamarca	2,4	2,3	2,3	2,5	2,0	1,9	1,7	1,6	1,9	1,9
Alemania	1,8	1,6	1,2	1,3	1,1	1,2	1,0	0,8	0,9	0,9
Irlanda	3,8	3,5	2,8	1,6	1,4	1,5	1,5	1,7	2,4	2,9
Grecia	1,7	1,8	1,9	1,0	0,7	1,2	1,2	2,1	1,4	1,4
España	0,9	1,0	1,2	1,0	1,6	1,8	1,8	2,2	3,1	3,3
Francia	1,5	1,6	1,8	1,9	2,5	2,7	2,9	3,1	3,4	3,5
Italia	1,8	1,5	0,8	1,1	0,8	0,9	2,3	2,0	2,0	2,1
Luxemburgo	1,7	1,6	1,7	2,0	2,2	3,0	2,6	4,1	3,2	3,3
Holanda	1,4	1,2	1,0	1,5	1,5	1,6	1,7	2,1	2,1	1,9
Austria	1,3	1,3	1,1	1,1	1,0	1,1	0,6	0,6	0,6	0,6
Portugal	0,8	0,7	0,5	0,3	0,5	0,8	0,8	1,1	1,1	1,1
Finlandia	1,2	0,7	0,7	0,7	1,1	1,1	1,0	1,1	1,2	1,1
Suecia	0,6	0,5	0,5	0,4	1,1	1,8	1,3	1,8	1,5	1,4
Reino Unido	4,4	4,6	4,5	4,2	4,5	2,9	3,5	4,3	4,4	4,6
Estados Unidos	3,9	3,8	3,6	2,8	2,7	3,1	3,1	3,0	3,1	3,1
Japón	1,5	1,5	1,9	2,1	2,7	2,7	3,3	2,8	2,6	2,5

CUADRO A.2

IMPUESTOS SOBRE LA PROPIEDAD EN PORCENTAJE DE LA IMPOSICIÓN TOTAL

	1965	*1970*	*1975*	*1980*	*1985*	*1990*	*1995*	*2000*	*2005*	*2006*
Bélgica	3,7	3,8	2,9	2,9	2,5	3,4	3,4	4,2	4,2	5,1
Dinamarca	8,0	6,0	6,1	5,8	4,3	4,2	3,5	3,2	3,2	3,8
Alemania	5,8	4,9	3,9	3,3	3,0	3,4	2,8	2,3	2,3	2,5
Irlanda	15,1	12,2	9,7	5,3	4,0	4,7	4,5	5,5	5,5	9,1
Grecia	9,7	9,3	9,7	4,6	2,7	4,6	4,1	6,2	6,2	4,4
España	6,4	6,5	6,3	4,6	5,9	5,5	5,5	6,5	6,5	9,0
Francia	4,3	4,8	5,1	4,8	5,8	6,3	6,7	7,0	7,0	8,0
Italia	7,2	6,0	3,3	3,7	2,5	2,3	5,6	4,6	4,6	5,1
Luxemburgo	6,2	6,7	5,2	5,7	5,6	8,3	7,0	10,6	10,6	9,3
Holanda	4,4	3,3	2,4	3,6	3,5	3,7	4,1	5,3	5,3	4,7
Austria	4,0	3,7	3,1	2,9	2,4	2,7	1,5	1,3	1,3	1,4
Portugal	5,0	4,0	2,5	1,4	1,9	2,7	2,5	3,2	3,2	3,1
Finlandia	4,0	2,2	1,9	1,9	2,7	2,4	2,2	2,4	2,4	2,5
Suecia	1,8	1,5	1,1	0,9	2,3	3,5	2,7	3,4	3,4	3,0
Reino Unido	14,5	12,5	12,7	12,0	12,0	8,2	10,0	11,6	11,6	12,4
Estados Unidos	15,9	14,2	13,9	10,7	10,7	11,5	11,1	10,1	10,1	11,1
Japón	8,1	7,6	9,1	8,2	9,7	9,4	12,2	10,5	10,5	9,1

ANEXO B
DETALLES DEL MODELO

En este anexo ofrecemos una síntesis de los modelos utilizados en este trabajo. Comenzamos con el modelo básico de generaciones solapadas desarrollado por Diamond (1965).

B.1. Modelo de generaciones solapadas

En el modelo de Diamond (1965) cada generación vive dos periodos, consumiendo en ambos y trabajando en el primero. No hay herencias y la restricción presupuestaria a lo largo de toda la vida de un hogar tipo, nacido en el periodo *t,* se puede escribir como:

$$c_t + \frac{d_{t+1}}{1+\rho_{t+1}} = \omega_t \ell_t. \qquad [3]$$

Resulta claro que dotar al gobierno con dos instrumentos, impuestos sobre trabajo ($\tau^w = w - \omega$) y sobre el capital ($\tau^r = r - \rho$) es equivalente a permitir al gobierno gravar el consumo del primer y segundo período a tasas diferentes. Un impuesto nulo sobre el capital —un impuesto sobre el trabajo— llevaría a la imposición uniforme sobre el consumo en dos periodos (1).

Ahora caracterizamos los impuestos óptimos resultantes en un estado estacionario de un objetivo utilitarista:

$$\sum \delta^t u_t \qquad [4]$$

Donde $0 < \delta < 1$ es la tasa de preferencia social por el tiempo y

$$u_t = u(c_t, d_{t+1}, \ell_t) \qquad [5]$$

es la función de utilidad individual. Se han obtenido los dos resultados generales siguientes. Primero, cuando el Gobierno es capaz de redistribuir los recursos entre generaciones utilizando la deuda pública, las cotizaciones a la seguridad social y otros instrumentos, el producto marginal del capital converge con el cociente resultante de la ratio del crecimiento de la población dividido por la tasa de preferencia temporal ($(1+n)/\delta$), llamada regla de oro modificada. Segundo, los impuestos óptimos sobre el trabajo y el capital deben seguir el análisis estándar de la teoría de imposición óptima estática.

Al maximizar [5] sujeto a [1] obtenemos la función de demanda de c (ω_t, ρ_{t+1}), d (ω_t, ρ_{t+1}) y ℓ (ω_t, ρ_{t+1}) que, sustituyéndola en la función de utilidad, resulta la función indirecta de utilidad:

$$v_t = v(\omega_t, \rho_{t+1}),$$

con

$$\frac{\partial v_t}{\partial \omega_t} = \alpha_t \ell_t \qquad \frac{\partial v_t}{\partial \rho_{t+1}} = \frac{\alpha_t d_{t+1}}{(1+\rho_{t+1})^2} = \frac{\alpha_t s_t}{1+\rho_{t+1}}$$

donde α es la utilidad marginal de la renta siendo $\alpha = \frac{\partial u}{\partial I}$ y s es el ahorro. Usamos I para denominar las rentas que no proceden del trabajo, si las hubiere.

Hay un sector de producción representado por una función de producción CRS referida al *output* Y_t, al capital K_t y al trabajo L_t:

$$Y_t = F(K_t, L_t),$$

o

$$y_t = F\left(\frac{K_t}{L_t}, 1\right) = f(k_t),$$

con $y = Y/L$ y $k = K/L$. En competencia perfecta los pagos de los factores se igualan el valor de los productos marginales

$$w_t = F'_L(K_t, L_t) \quad \text{y} \quad 1 + r_t = F'_K(K_t, L_t)$$

Suponemos depreciación total después de un periodo y que $L_t = \ell_t N_t$, donde $N_t = N_{t-1}(1+n)$ es el tamaño de la generación t.

En esta sencilla economía, la dinámica es conducida por la ecuación de acumulación de capital:

$$K_{t+1} = N_t s_t$$

donde

$$s_t = \sigma(\omega_t, \rho_{t+1}) = \omega_t - c(\omega_t, \rho_{t+1})$$

ANEXO B
DETALLES DEL MODELO *(continuación)*

bajo ciertos supuestos, se puede demostrar que k_{t+1} converge a un único equilibrio de mercado de estado estacionario k* que puede compararse con el valor óptimo del estado estacionario $\hat{k}_\delta$, que es consistente con la regla de oro modificada y definida por:

$$f'(\hat{k}_\delta) = \frac{1+n}{\delta}$$

Por ahora suponemos que la economía sigue la senda de crecimiento de la regla de oro modificada mediante transferencias intergeneracionales. De este modo, nos centraremos en la estructura impositiva óptima abstrayéndonos de consideraciones de eficiencia dinámica.

La restricción presupuestaria del gobierno es simplemente:

$$\tau_t^w \ell_t + \tau_t^r \frac{d_t}{(1+\rho_t)(1+n)} = R, \qquad [6]$$

donde R está dada. El segundo término de la izquierda es la recaudación procedente de la imposición sobre las rentas del capital que concierne a la primera generación ($s_{t-1} = d_t/(1+\rho_t)$).

Solventamos este problema diferenciando la expresión lagrangiana:

$$= \sum \delta^t \left\{ v(\omega_t, \rho_{t+1}) + \mu \left(\tau_t^w \ell_t(\omega_t, \rho_{t+1}) + \tau_t^r \frac{d_t(\omega_{t-1}, \rho_t)}{(1+\rho_t)(1+n)} - R \right) \right\},$$

con respecto a ω_t y ρ_t resultando:

$$\frac{\partial}{\partial \omega_t} = \delta^t \left(\alpha_t \ell_t + \mu \left[\tau_t^w \frac{\partial \ell_t}{\partial \omega_t} - \ell_t + \tau_t^r \frac{\partial d_{t+1}}{\partial \omega_t} \frac{\delta}{(1+n)(1+\rho_{t+1})} \right] \right) \qquad [7]$$

$$\frac{\partial}{\partial \rho_{t+1}} = \delta^t \left(\alpha_t \frac{d_{t+1}}{(1+\rho_{t+1})^2} + \mu \left[\tau_t^w \frac{\partial \ell_t}{\partial \rho_{t+1}} + \frac{\delta}{1+n} \left(\tau_{t+1}^r \frac{\partial d_{t+1}}{\partial \rho_{t+1}} \frac{1}{1+\rho_t} - \frac{d_{t+1}(1+r_{t+1})}{(1+\rho_t)^2} \right) \right] \right). \qquad [8]$$

evaluando [7] y [8] en el estado estacionario, añadimos y sustraemos el efecto renta ℓ veces para $\partial/\partial\omega$ y $d/(1+\rho)^2$ veces para $\partial/\partial\rho$ resultando:

$$\left(\frac{\alpha}{\mu} - 1 - \Delta \right) \ell + \tau^w \frac{\partial \tilde{\ell}}{\partial \omega} + \tau^r \frac{\partial \tilde{d}}{\partial \omega} \frac{\delta}{(1+n)(1+\rho)} = 0 \qquad [8']$$

$$\left(\frac{\alpha}{\mu} - 1 - \Delta \right) \frac{d}{(1+\rho)^2} - \frac{1+n-\delta(1+r)}{1+n} \frac{d}{(1+\rho_t)^2} + {}^w \frac{\partial \tilde{\ell}}{\partial \rho} + \tau^r \frac{\partial \tilde{d}}{\partial \rho} \frac{\delta}{(1+n)(1+\rho)} = 0, \qquad [8'']$$

siendo

$$\Delta = \tau^w \frac{\partial \ell}{\partial I} + \tau^r \frac{\partial d}{\partial I} \frac{\delta}{(1+n)(1+\rho)},$$

donde $\sim$ denota los efectos compensados. Dado nuestro supuesto de la regla de oro modificada, se puede simplificar más aún:

$$\tau^w \frac{\partial \tilde{\ell}}{\partial \omega} + \tau^r \frac{\partial \tilde{d}}{\partial \omega} \frac{\delta}{(1+n)(1+\rho)} = \left(\tau^w \frac{\partial \tilde{\ell}}{\partial \rho} + \tau^r \frac{\partial \tilde{d}}{\partial \rho} \frac{\delta}{(1+n)(1+\rho)} \right) \frac{\ell(1+\rho)^2}{d}. \qquad [9]$$

Esta ecuación caracteriza los niveles relativos de los tipos impositivos sobre las ganancias y las rentas del capital que van a estar determinados por las necesidades gubernamentales de recaudación. Generalmente, éstos dependen de los efectos compensados y no de los brutos. Suponemos para simplificar que los efectos cruzados son cero. Entonces podemos obtener:

ANEXO B
DETALLES DEL MODELO *(continuación)*

$$\frac{\tau^w/\omega}{\tau^r/\rho} = \frac{\tilde{\varepsilon}_{d\rho}}{\tilde{\varepsilon}_{\ell w}} \frac{1+\rho}{\rho(1+r)} \qquad [10]$$

Donde $\tilde{\varepsilon}$ son las elasticidades compensadas. Si el trabajo es completamente inelástico a lo largo de la curva de oferta compensada, el impuesto óptimo sobre las rentas del capital (*interest income*) es cero, porque el impuesto sobre las rentas del trabajo (*tax on earnings*) es equivalente a un impuesto de suma fija (*lump-sum tax*). El argumento es el contrario si la demanda de consumo futuro es inelástica. En general, sin embargo, no hay razón concreta para creer que el impuesto sea cero o que ambos impuestos sean los mismos.

Volvamos al supuesto de que la economía se encuentra sobre la senda de la regla de oro modificada. De [10] se puede ver que si $1+n \neq (1+r)\delta$ entonces tenemos un término adicional tanto en [9] como en [10]. En otras palabras, estos impuestos no sólo se usan para financiar R, sino también para fomentar o desincentivar la acumulación de capital dependiendo de si el tipo de interés es mayor o menor que la tasa de crecimiento de la población dividida por la tasa de descuento.

Como muestran Atkinson y Sandmo (1980), la existencia de poco capital podría provocar una *menor* imposición de las rentas del trabajo y una *mayor* imposición de la *rentas del capital* que cuando se mantiene la regla de oro modificada. Esta aparente paradoja se puede explicar si se destaca que, con una función de utilidad logarítmico-lineal, el ahorro depende únicamente de las rentas del trabajo y no del tipo de interés (2).

Ahora introducimos las transferencias en este modelo y consideramos sucesivamente los motivos discutidos en el apartado III. Dentro de cada planteamiento estudiaremos el diseño de los impuestos que gravan la renta y de los impuestos que gravan la transmisión de riqueza. Para llevar a cabo los sucesivos planteamientos, es conveniente distinguir el caso donde el Gobierno tiene los instrumentos para asegurar la regla de oro modificada, de aquel en el que el Gobierno no puede controlar totalmente el *stock* de capital.

B.2. Legado accidental

El caso del legado accidental no es muy diferente al caso sin legado. El ahorro se ve influido por las probabilidades de supervivencia. Las transmisiones accidentales se gravan al 100 por 100 sin afectar a la oferta de ahorro. La parte de gasto público (si la hubiere) que excede de la recaudación del impuesto sobre transmisiones (*Transfer tax*) se financia a través de los impuestos sobre la renta y el capital diseñados a lo *Atkinson-Sandmo.*

B.3. Altruismo puro (3)

Para simplificar, asumimos que $\beta = 0$ y, por tanto, $d = 0$. En otras palabras, la gente vive solamente un periodo y ahorra solamente para transmitir riqueza. Este supuesto implica que la imposición sobre el ahorro es también la imposición sobre la transmisión de riqueza (4). Entonces, el problema del planificador social en el momento 0 es maximizar:

$$\sum_{t=0}^{\infty} \gamma^t u(c_t, \ell_t),$$

sujeto a la restricción de recursos

$$F(k_t, \ell_t) = (1+n)\, k_{t+1} + c_t + R,$$

y a la restricción de ingresos

$$(1+n)\, z_{t+1} = (1+\rho_t)\, z_t + (1+\rho_t)\, k_t + \omega_t \ell_t - F(k_t, \ell_t) + R,$$

donde z denota la deuda pública por trabajador. Recalcamos que k es el *stock* de capital por trabajador mientras que R es el gasto público por trabajador, y que la función de producción tiene rendimientos constantes de escala.

Chamley (1986), Judd (1985) y Coleman (2000) muestran lo siguiente:

— Si se pudiera gravar tanto como fuera posible la riqueza inicial k_0, se podría hacer sin usar un impuesto distorsionador.

— Si esta solución *first-best* no es posible, podría utilizarse un impuesto tanto sobre las rentas del trabajo como sobre el ahorro (es decir, sobre los legados).

— A largo plazo, la imposición sobre el ahorro tiende a 0.

Tomamos una restricción para probar el último punto que representa el resultado principal. El objetivo del Gobierno es el mismo que el del individuo representativo ($\gamma = \delta$). Se maximiza el lagrangiano:

$$= \sum_{t=0}^{\infty} \gamma^t \left[u(c_t, \ell_t) + \lambda_t \left(F(k_t, \ell_t) - c_t - (1+n) k_{t+1} - R \right) \right]$$
$$+ \mu_t \left[(1+n) z_{t+1} - (1+\rho_t) z_t - (1+\rho_t) k_t - \omega_t \ell_t + F(k_t, \ell_t) - R \right],$$

donde λ y μ son los multiplicadores de Lagrange asociados a las restricciones de recursos e ingresos respectivamente. Las condiciones de primer orden con respecto a z y k en el estado estacionario son:

ANEXO B
DETALLES DEL MODELO *(continuación)*

$$(1 + \rho)\gamma = 1 + n, \qquad [11]$$

y

$$-(1 + n)\,\lambda + \gamma\lambda\,(1 + r) + \mu\gamma(r - \rho) = 0 \qquad [12]$$

Combinando estas dos ecuaciones, tenemos:

$$-\lambda\,(1 + \rho) + \lambda\,(1 + r) + \mu(r - \rho) = 0$$

De ahí se obtiene $(\lambda + \mu)(r - \rho) = 0$ y por tanto $\tau^r = 0$, y [13] implica que $(1+ r)\,\gamma = 1+ n$. Es decir, tenemos la regla de oro modificada, y más concretamente un impuesto nulo sobre el ahorro; recordamos que el ahorro es igual a las herencias en nuestro planteamiento. Por consiguiente, las transferencias patrimoniales no se gravan en el estado estacionario (5).

El resultado de Chamley-Judd se ha convertido en la regla normal para un grupo de economistas, y particularmente, macroeconomistas. Sin embargo, también ha sido cuestionada por varios motivos. Se sustenta sobre un conjunto de fuertes supuestos que no son muy robustos. En cualquier caso, el resultado del impuesto cero sólo es aplicable en el estado estacionario; durante el periodo de transición, las transferencias patrimoniales junto con la renta del capital están sujetas a imposición.

B.4. El goce de dar

A diferencia del caso de altruismo puro, el objetivo de los individuos y el del planificador social pueden ser distintos. Cada individuo maximiza

$$u(c_t, d_{t+1}, \ell_t) + \gamma v\,(x_{t+1}),$$

Sujeto a

$$x_t + \omega_t \ell_t = c_t + \frac{d_{t+1} + (1+n)(1+\tau^x)\,x_{t+1}}{1+\rho_{t+1}}.$$

En un equilibrio de *laissez-faire*, cada individuo escoge, ℓ_t, c_t, d_{t+1} y x_{t+1}, dados los precios de los factores ω_t y ρ_t y la riqueza heredada x_t. Como en el óptimo social nos enfrentamos a la cuestión de si incorporar o no las utilidades individuales. Harsanyi (1995) y Hammond (1988) abogan por «excluir todas las preferencias externas, incluso las benévolas, de nuestra función de utilidad social».

Los que promueven el enfoque utilitarista, por otra parte, dicen que el planificador social no puede modificar de forma paternalista las preferencias individuales.

Vamos a utilizar un objetivo generalizado que contempla los dos enfoques. Llamamos a la tasa social de preferencia temporal δ, y el bienestar social viene dado por la expresión

$$U_t = \sum_{s=1}^{\infty} \delta^s \left[u(c_s, d_{s+1}, \ell_s) + \varepsilon\gamma v(x_{s+1})\right],$$

Donde, $0 \le \varepsilon \le 1$, con $\varepsilon = 0$, para el caso no utilitarista, y en el caso utilitarista.

En este marco, la regla del estado estacionario de la acumulación de capital óptima es la regla de oro modificada. La cuestión clave es el tratamiento de x_t. Si $\varepsilon = 1$, el primer valor óptimo de x es aquel para el cual $v'(x) = 0$. En otras palabras, sin anular las utilidades, el planificador social influirá a favor de un valor muy alto de x (que podría ser infinito). Buscando un *first-best* la solución podría ser un subsidio sobre x financiado mediante deuda pública. El *second best* podría alcanzarse con impuestos lineales sobre las rentas del trabajo, las rentas del capital y las herencias; la restricción de los ingresos viene dada por:

$$R = \tau_t^w \ell_t + \tau_t^r s_{t-1} + \tau_t^x (1 + n)x_t,$$

lo que puede escribirse también como:

$$R = \tau_t^w \ell_t + \tau_t \frac{d_t}{1+\ell_t} + \theta_t^x (1+n)x_t,$$

donde

$$\theta_t^x = \frac{\tau_t^r\,(1+\tau_t^x)}{1+\rho_t} + \tau_t^x$$

es el impuesto total (o efectivo) sobre las transmisiones. Hay que tener en cuenta que los legados están sujetos a una doble imposición: primero, la imposición sobre el ahorro, τ^r y después la imposición específica sobre las transmisiones τ^x. El impuesto total sobre la herencia es más alto que el del segundo periodo sobre consumo si, $\theta^x < \tau^r/(1 + \rho_t)$ lo que ocurre cuando $\theta^x < 0$.

ANEXO B
DETALLES DEL MODELO *(continuación)*

Michel y Pestieau (2002) muestran que no tener presentes las preferencias individuales no nos lleva a resultados muy distintos de los alcanzados en la ecuación [9]. Los impuestos sobre las rentas del trabajo, sobre el consumo del segundo periodo y sobre las herencias sólo dependen de las elasticidades compensadas y de las necesidades de recaudación cuando el *stock* de capital se controla directamente. En el caso de elasticidades cruzadas igual a cero, la imposición sobre el consumo del segundo periodo, τ^r, puede ser mayor que el impuesto sobre herencias θ^x, si la elasticidad compensada del segundo periodo es menor que la de los legados. Cuando hay esterilización, el legado pierde su utilidad social y está sometido a un impuesto relativamente mayor.

B.5. Preferencia por la riqueza

Como ya se ha visto, formalmente el caso de la preferencia por la riqueza y el goce de dar son muy parecidos. La única diferencia es que los individuos que tienen preferencia por la riqueza se interesan por el ahorro total generado a lo largo de todo el ciclo vital:

$$d_{t+1} + x_{t+1}.$$

B.6. Intercambio

Utilizaremos un modelo de intercambio de tipo estratégico en el que los padres reciben atención de sus hijos a cambio de la herencia. Enfrentando a sus hijos entre sí, controlan el intercambio en su propio beneficio (6).

La función de utilidad de una posesión individual de la generación t viene dada por:

$$u(c_t - v(a_t^g), d_{t+1}, \ell_t, a_{t+1}), \qquad [13]$$

donde a_{t+1} denota la atención recibida y a_t^g la atención otorgada que requiere algún esfuerzo. La desutilidad de la atención dada se expresa en términos monetarios. Las restricciones del primer y del segundo periodo son:

$$\omega_t \ell_t + b_t = c_t + s_t, \qquad [14]$$

$$(1 + \rho_{t+1})s_t = (1 + \tau_{t+1}^x)x_{t+1} + d_{t+1}, \qquad [15]$$

Adicionalmente tenemos

$$x_{t+1} = (1 + n)b_{t+1} \qquad [16]$$

y

$$v(a_t^g) = b_t. \qquad [17]$$

La ecuación [16] muestra la relación directa entre el legado y la riqueza heredada. La ecuación [17] resulta de suponer un legado estratégico: los padres extraen toda la plusvalía de sus hijos, quienes son justamente pagados por la desutilidad de su esfuerzo. Sustituyendo [14]- [17] en [13], resulta que cada miembro de la generación t maximiza la siguiente expresión:

$$u\left(\omega_t \ell_t - \frac{(d_{t+1})}{1+\rho_{t+1}} - \frac{v(a_{t+1})(1-\tau_{t+1}^x)}{1+\rho_{t+1}}, d_{t+1}, \ell_t, a_{t+1}\right).$$

La utilidad indirecta viene dada por

$$V_t = V(\omega_t, \rho_{t+1}, \tau_{t+1}^x).$$

El problema del planificador social consiste en maximizar la suma de utilidades descontada, $\sum \delta^t V_t$, sujeto a la restricción de rentas:

$$R = \tau^w \ell + \frac{\tau^r d_t}{(1+\rho_t)(1+n)} + \frac{\tau_t^r + \tau_t^x (1+r_t)}{(1+\rho_t)(1+n)} v(a_t).$$

Además asumimos que la acumulación de capital es social óptima (i.e., $1+r = (1+n)/\delta$). Las condiciones de primer orden en el estado estacionario pueden ser reescritas como:

$$\tau^w \frac{\partial \tilde{\ell}}{\partial \tau^w} + \frac{\tau^r}{(1+r)(1+\rho)} \frac{\partial \tilde{d}}{\partial \tau^w} + \frac{\tau^r + \tau^x (1+r)}{(1+r)(1+\rho)} v'(a) \frac{\partial \tilde{a}}{\partial \tau^w} + \left(\frac{\alpha}{\mu} - 1 - \Delta\right) \ell = 0$$

ANEXO B
DETALLES DEL MODELO *(continuación)*

$$\tau^w \frac{\partial \tilde{\ell}}{\partial \tau^r} + \frac{\tau^r}{(1+r)(1+\rho)} \frac{\partial \tilde{d}}{\partial \tau^r} + \frac{\tau^r + \tau^x (1+r)}{(1+r)(1+\rho)} v'(a) \frac{\partial \tilde{a}}{\partial \tau^r} + \left(\frac{\alpha}{\mu} - 1 - \Delta \right) \frac{d}{(1+\rho)^2} = 0$$

$$\tau^w \frac{\partial \tilde{\ell}}{\partial \tau^x} + \frac{\tau^r}{(1+r)(1+\rho)} \frac{\partial \tilde{d}}{\partial \tau^x} + \frac{\tau^r + \tau^x (1+r)}{(1+r)(1+\rho)} v'(a) \frac{\partial \tilde{a}}{\partial \tau^x} + \left(\frac{\alpha}{\mu} - 1 - \Delta \right) \frac{v(a)}{1+\rho} = 0$$

El impuesto total sobre los legados $\tau^r + \tau^x (1 + r)$, por varias razones desarrolladas anteriormente (epígrafe B.4), puede o no ser mayor que aquel aplicado en el consumo futuro. En otras palabras, no hay razón particular para creer que el impuesto sobre transmisiones patrimoniales τ^x sea positivo. Dependerá de la magnitud relativa de las derivadas compensadas que determinan el impuesto total sobre los legados y del impuesto sobre el consumo futuro a través de reglas del tipo de las de Atkinson y Sandmo. Para ilustrar este punto de la manera más sencilla posible, asumiremos de nuevo que las elasticidades cruzadas son cero. Entonces, tendremos

$$\frac{\tau^r + \tau^x (1+r)}{\tau^r} = \frac{v(a) \frac{\partial \tilde{d}}{\partial \tau^r} (1+\rho)}{v'(a) \frac{\partial \tilde{a}}{\partial \tau^x} d}.$$

Claramente, si la demanda de atención es mucho más elástica que la del consumo futuro, el impuesto sobre las sucesiones τ^x es negativo.

NOTAS

(1) Ver ATKINSON y SANDMO (1980) y PESTIEAU (1974).

(2) Naturalmente, su razonamiento se aplica también a otras funciones de utilidad

(3) El trabajo clásico de CHAMLEY (1986) y JUDD (1985).

(4) Tenemos la siguiente igualdad entre el ahorro y la herencia

$$\delta_t = x_{t+1} = (1 + n)\, k_{t+1}$$

(5) Este resultado generaliza el caso donde $\beta > 0$ y $d > 0$. Sin embargo, la prueba se hace mucho más complicada.

(6) Excluimos la negociación entre hijos que llevaría a acordar una cantidad mínima de atención y participación en la herencia.

COMENTARIO

EL PAPEL DE LA IMPOSICIÓN PERSONAL SOBRE LA RIQUEZA EN LOS SISTEMAS FISCALES ACTUALES

Laura DE PABLOS ESCOBAR

Universidad Complutense de Madrid

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende comentar el artículo de Helmuth Cremer y Pierre Pestieau que le precede y aportar algunas ideas en relación con la imposición personal sobre la riqueza en España. Recordamos que los tributos que gravan la riqueza con carácter personal son fundamentalmente dos: el impuesto sobre el patrimonio neto, que es periódico y anual, y el impuesto personal sobre las transferencias de riqueza neta, que tiene carácter esporádico (impuestos sobre sucesiones y donaciones). Estos impuestos son analizados por Cremer y Pestieau (2010) desde una perspectiva normativa, global y manteniendo el enfoque de la imposición óptima, considerando los objetivos de eficiencia y de equidad.

Nuestro trabajo se desarrolla en cinco apartados. En el apartado 2, se resume la situación actual de la imposición personal sobre la riqueza y las transmisiones de riqueza en el ámbito de la OCDE. En el 3, se ofrece una síntesis del núcleo central del trabajo de Cremer y Pestieau (2010). Estos autores recogen las principales aportaciones de la literatura de la imposición óptima relativa al gravamen personal de la riqueza y la transmisión de la riqueza. Para ello, han considerado fundamentales los motivos que justifican la acumulación y la transmisión de riqueza (apartado 4). En el apartado 5 se presenta un esbozo de las posibilidades futuras que este tipo de imposición presenta en nuestro país, y, finalmente, se resumen, en el apartado 6, las conclusiones.

2. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS IMPUESTOS PERSONALES SOBRE LA RIQUEZA

Existen importantes diferencias entre los impuestos sobre sucesiones y donaciones vigentes en los países de la OCDE. Así, mientras en Estados Unidos el impuesto sobre sucesiones (conocido como Impuesto sobre Herencias) grava el monto global de la herencia (esto también ocurre en Dinamarca, el Reino Unido y Polonia), en Francia y buena parte de los países de la OCDE estos impuestos gravan el importe recibido por cada heredero o legatario. Esta última es la forma de gravamen más extendida (conocida como Impuesto sobre Sucesiones). En cualquier caso, la tendencia general en los países de la OCDE es gravar, de algún modo, las transmisiones de riqueza por herencia o donación. Tan sólo Suecia, Portugal y Austria (este último lo suprimió el 1 de enero de 2008) no aplican impuesto alguno sobre las herencias y las donaciones. Italia no aplicaba este impuesto y decidió introducirlo el 1 de enero de 2007.

La situación del impuesto sobre el patrimonio es totalmente diferente. Este impuesto, en 2009, únicamente estaba vigente en Francia, Noruega, y Suiza. En Dinamarca fue derogado en 1995, Alemania lo suprimió en 1997, en el año 2000 fue derogado en los Países Bajos; más recientemente, en 2006, lo eliminaron Finlandia y Luxemburgo (éste último lo derogó para personas físicas y lo mantiene vigente para personas jurídicas), y en 2007 se tomó la misma decisión en Suecia (1). En España, la supresión del Impuesto sobre el Patrimonio Neto formó parte de las medidas del Plan de Estímulo Económico de 8 abril de 2008 (2). En concreto, la forma en que se regula la supresión no supone la eliminación total del Impuesto. Lo que se establece es una bonificación estatal del 100 por 100 de la cuota y se elimina la obligación de declarar. La última declaración del Impuesto sobre el Patrimonio Neto fue la correspondiente al ejercicio 2007. Esta supresión se aplica también a no residentes. Por tanto, la tendencia clara es a su eliminación, y no es fácil identificar una única razón que justifique esta tendencia (Durán y Esteller, 2007). La alta movilidad del capital y las dificultades de gestión del impuesto es uno de los argumentos más aludidos. Pero además, y sobre todo, son importantes los problemas que este impuesto puede ocasionar a la entrada de inversión extranjera y a la competitividad.

Por otro lado, la historia de estos impuestos ha estado siempre unida a la polémica, y en la actualidad continúan siendo impuestos muy controvertidos. Según Cremer y Pestieau (2010), los principales argumentos esgrimidos en su contra se basan en que se consideran inmorales e injustos. Los contribuyentes pagan cantidades distintas dependiendo de la capacidad y habilidad que muestren para su evasión o elusión (3). Estas cantidades también dependen de la composición de la herencia o el patrimonio, dada la heterogeneidad de criterios de valoración aplicables a los distintos bienes y derechos patrimoniales. En particular, en contra del impuesto sobre herencias se afirma que se trata más bien

de un gravamen sobre muertes repentinas, ya que en el resto de los casos es fácil evitarlo. Otro tipo de argumentos encuentran su principal fundamento en los desincentivos que puede producir en el trabajo, en el ahorro y en la acumulación de capital. Sin embargo, la mayor parte de los trabajos teóricos existentes apoyan la idea de que los efectos de los impuestos sobre transferencias de riqueza dependen sobre todo de los motivos que fundamenten la propia transmisión. Por su parte, la oposición al impuesto sobre el patrimonio es aún más fuerte, comparte los argumentos mencionados y además se añaden los problemas que ocasiona su gestión. También son importantes, y ha sido unos de los argumentos utilizados para su supresión en nuestro país, los desincentivos que genera sobre la inversión extranjera.

Por otro lado la capacidad recaudatoria de estos impuestos es bastante escasa. Los cuadros n.os 1 y 2 muestran que, en general, esto es así. Ni los ingresos generados por el impuesto sobre sucesiones y donaciones ni los recaudados por el impuesto sobre el patrimonio suelen alcanzar el 1 por 100 del PIB (con las excepciones de Suiza y Luxemburgo)

Parece claro que ambos impuestos tienen una capacidad recaudatoria bastante limitada. Sin embargo, en España, algunas regiones como Madrid, Aragón o Cataluña, concretamente en el año 2008 (4), consiguen porcentajes cercanos al 4 por 100 del total de sus recursos a partir de la imposición sobre el capital. Esta recaudación cae, sin embargo, a porcentajes por debajo del 1 por 100 en 2009 en casi todas las comunidades autónomas (CC.AA.), incluida la de Madrid. La única que mantiene una recaudación significativa es Cataluña. Esta caída general se explica por la supresión del Impuesto sobre el Patrimonio Neto y por la evolución de la normativa del Impuesto sobre Sucesiones. En concreto, ésta última ha desembocado, en la mayoría de las CC.AA., en la desfiscalización efectiva de los grupos I y II de parentesco (5).

Por otro lado, es importante destacar que se trata de impuestos bastante impopulares que producen escaso interés académico y político. Fuentes Quintana (1987), hace ya más de veinte años, nos ofrecía varias razones para justificar este desinterés: su limitada recaudación, la prioridad otorgada a la eficiencia frente a la equidad y la liberalizaron del mercado de capitales.

CUADRO N.º 1

RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES COMO PORCENTAJE DEL PIB

Países	*OECD Total*	*Unión Europea*	*Austria*	*Bélgica*	*República Checa*	*Dinamarca*	*Francia*	*Alemania*	*Luxermburgo*	*España*	*Reino Unido*	*Estados Unidos*	*Japón*
1980	0,1	0,1	0,1	0,3		0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2
1985	0,1	0,2	0,1	0,3		0,2	0,3	0,1	0,1	0,1	0,3	0,2	0,3
1990	0,2	0,2	0,1	0,3		0,3	0,4	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,4
1995	0,1	0,2		0,3	0,1	0,2	0,4	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,5
2000	0,2	0,2	0,1	0,4	0,1	0,2	0,5	0,1	0,1	0,2	0,2	0,4	0,4
2001	0,2	0,2	0,1	0,4	0,1	0,2	0,5	0,1	0,1	0,2	0,2	0,4	0,3
2002	0,2	0,2	0,1	0,4	0,1	0,2	0,5	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3
2003	0,1	0,2	0,1	0,5	0,1	0,2	0,5	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
2004	0,2	0,2	0,1	0,5	0,1	0,2	0,5	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
2005			0,1		0,1	0,2	0,5	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,3

Fuente: Statistics OECD. *Tax Revenue*. Elaboración propia.

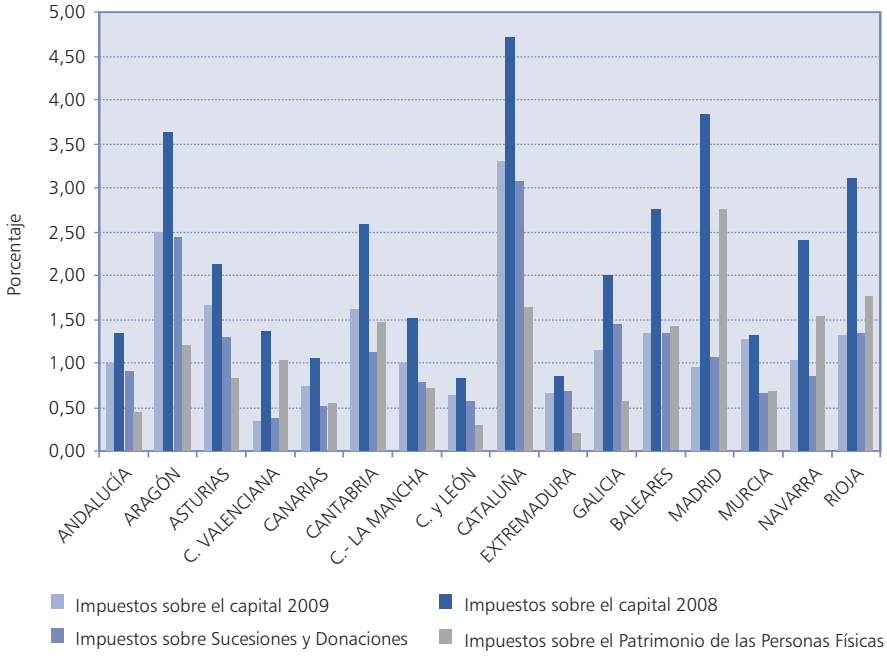
CUADRO N.º 2

RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO COMO PORCENTAJE DEL PIB

Países	*Unión Europea*	*OECD Europa*	*Bélgica*	*Dinamarca*	*Finlandia*	*Francia*	*Luxermburgo*	*Alemania*	*Noruega*	*España*	*Suecia*	*Suiza*
1980.....	0,2	0,3		0,2	0,1		1	0,6	0,5	0,1	0,1	1,2
1985.....	0,2	0,3		0,2	0,1	0,3	1,2	0,4	0,5	0,1	0,2	1,1
1990.....	0,2	0,3		0,1	0,1	0,3	1,6	0,5	0,7	0,2	0,2	1,1
1995.....	0,2	0,3		0,1	0,1	0,1	1,8	0,4	0,6	0,1	0,2	1,2
2000.....	0,3	0,3			0,1	0,2	2,9		0,5	0,2	0,4	1,3
2005.....	0,2	0,2	0,1		0,1	0,2	2,3		0,5	0,2	0,2	1,4

Fuente: Statistics OECD. *Tax Revenue*. Elaboración propia.

GRÁFICO 1
RECAUDACIÓN IMPOSICIÓN CAPITAL (2008 Y 2009), IMPUESTO SUCESIONES Y DONACIONES (2008) E IMPUESTO PATRIMONIO NETO (2008) COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS TOTALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS



Fuente: De Pablos (2009).

Particularmente en España, las decisiones políticas tomadas acerca de estos impuestos (su supresión en el caso del Impuesto sobre el Patrimonio Neto, o desfiscalización en el caso del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones), tanto por parte de la Administración central como por parte de las Administraciones autonómicas, se han producido al margen de cualquier estudio de tipo analítico. Han pesado más otro tipo de razones, entre las que cabe destacar el rechazo que sufre por parte de los sectores de población con los niveles de riqueza más altos. Además, la opinión pública en general, muestra una gran apatía por este tipo de imposición por considerarla compleja. Por ejemplo: la encuesta que realiza todos los años el área de sociología tributaria del Instituto de Estudios Fiscales (Área Sociología Tributaria, IEF, 2008) pone de manifiesto en 2008, entre otros temas, que los contribuyentes no entienden ni conocen el Impuesto sobre el Patrimonio. Este tributo les parece tan complejo como el Impuesto sobre Sociedades y más que el IRPF o el IVA. Por su parte, la Encuesta del Observatorio Fiscal de la Universidad de Murcia (Alarcón y de Pablos, 2007) muestra una postura hostil hacia el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones por parte de los contribuyentes, quienes se muestran favorables a su supresión, aunque no se especifican las razones. Muy probablemente, la respuesta sería similar para otros impuestos. Finalmente, la Fundación FAES recoge un documento de Cabrillo (2007) donde se muestra una oposición general a este tipo de imposición, y en especial al Impuesto sobre el Patrimonio, por considerar que desincentiva el ahorro y la inversión, y que afecta, básicamente, a la clase media. Este documento refleja, en buena medida, el sentir de buena parte del electorado español. Sin embargo, como afirma Frank (2005), la forma de presentar estos impuestos en las encuestas de opinión tiene una importancia crucial en la aversión mostrada hacia ellos. Según este autor, refiriéndose en concreto al caso estadounidense, los votantes no se mostrarían deseosos de abolir el impuesto sobre herencias si tuvieran en cuenta los cambios en la política económica que tal reforma entraña necesariamente (subida de otros impuestos, recorte de servicios del sector público o incremento de la deuda pública). Si sólo se les pregunta si están a favor de abolir dicho impuesto, sin mencionar sus repercusiones, responden que sí en una proporción de casi tres a uno. Cuando se les informa de que la caída en la recaudación impositiva puede tener repercusiones no deseadas, se muestran contrarios a su eliminación en una proporción de cuatro frente a uno.

En cualquier caso, la relación entre la opinión pública y la política gubernativa está clara en general, y trabajos como el de Borre y Scarbrough (1995) concluyen que en los países de Europa Occidental la opinión pública tiene un efecto decisivo en la política. Recordamos, en este sentido, que en España, en las elecciones de 2008, la supresión del Impuesto sobre el Patrimonio Neto era una propuesta compartida por los partidos mayoritarios, con independencia de la ideología del partido. Los impuestos patrimoniales parecen haber perdido el simbolismo político de otras épocas.

Además, tanto el Impuesto sobre el Patrimonio como el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones han sido duramente criticados por colectivos empresariales concretos. Como fruto de la presión realizada en España en los primeros años noventa, se declaran exentos los bienes y derechos necesarios para el desarrollo de una actividad profesional y empresarial. Esta exención se regula atendiendo a una serie de condicionantes cuantitativos y cualitativos. En cualquier caso, esta exención ha supuesto una merma importante de ambos impuestos (Domínguez, 2009).

Otra cuestión que pesa mucho en las decisiones políticas durante los últimos años es el paradigma dominante de eficiencia económica, y la consecuente reducción de la imposición directa que se ha producido en gran parte del Mundo. Este hecho entorpece la continuidad de estos impuestos.

La descentralización de la imposición personal sobre la riqueza en España no ha contribuido en nada a su buen funcionamiento. Las comunidades autónomas tienen como principal objetivo la suficiencia, y a menudo se olvidan del papel que cada tributo juega como pieza de un entramado tributario global. Esta idea les ha llevado a un uso cuestionable de sus competencias normativas en relación, sobre todo, con el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

Las cuestiones enunciadas son esenciales en la realidad actual de la toma de decisiones relativas a la imposición sobre la riqueza y su transmisión en todos los países desarrollados del mundo. El trabajo de Cremer y Pestieau (2010) aborda la cuestión desde un enfoque totalmente teórico y desde la perspectiva de la imposición óptima.

3. IMPOSICIÓN ÓPTIMA SOBRE LA RIQUEZA Y TRANSFERENCIAS DE RIQUEZA

El tema central del trabajo de Cremer y Pestieau (2010) es el estudio de las diferentes alternativas de imposición personal sobre las transferencias de riqueza desde la perspectiva de la imposición óptima. Para ello, se consideran diferentes casos según cual sea el motivo que justifique la acumulación y transferencia de riqueza. Principalmente, Cremer y Pestieau (2010) contemplan cinco motivos. Dos de ellos se basan en razones puramente egoístas y el resto en argumentos de índole diversa:

— Mantenimiento de consumo.

— Preferencia por la acumulación de riqueza.

— Legado puramente altruista.

— Legado como último consumo. Utilidad directa percibida al legar.

— Legado estratégico, o el legado como intercambio ante la necesidad de recibir cuidados.

En primer lugar, los autores ofrecen un modelo sencillo (el modelo estándar de generaciones solapadas), en el que se presupone la no existencia de motivos para legar. Los supuestos de partida son:

— No existen motivos ni para transmitir ni para acumular riqueza. En este caso, los autores presuponen que no existen diferencias entre riqueza y rentas del capital.

— Es un modelo de dos periodos. En el primer periodo existe tanto oferta de trabajo como consumo; en el segundo, exclusivamente consumo (generado por el ahorro y las rentas de capital).

En este marco teórico es posible aplicar la proposición de Atkinson y Stiglitz (1976). En su modelo, Atkinson y Stiglitz consideran la existencia únicamente de rentas del trabajo, y no distinguen entre diferentes tipos de trabajo, únicamente admiten diferencias salariales. En este contexto, estudian la interacción entre la imposición directa y la indirecta, llegando a la conclusión de que un impuesto progresivo sobre la renta es óptimo, por sí solo, y los impuestos sobre el consumo o su variación no aportan mejoras a la función de bienestar social. Por tanto, la imposición sobre las ganancias de capital debe ser nula. Esto es así siempre que se cumplan, al menos, las dos condiciones siguientes:

— Que las preferencias entre consumo y trabajo sean débilmente separables.

— Que todos los consumidores tengan la misma función de utilidad.

Incluso cuando no se cumple la restricción sobre las preferencias, no se concluye en mayores impuestos sobre el consumo en un futuro como implica el hecho de gravar las ganancias de capital.

Los resultados de Atkinson y Stigitlz pueden ser criticados desde múltiples perspectivas. Algunas de las refutaciones al modelo se basan en sus propios supuestos. Por ejemplo, Bank y Diamond (2008) afirman que los supuestos del modelo son demasiado restrictivos. Auerbach (2006) destaca que, dado que se asume que cada hogar ejerce una única forma de trabajo en un momento dado, ¿qué ocurre cuando son varios los miembros del hogar que trabajan y/o la rentas del trabajo se producen en diferentes periodos? Cremer y Pestieau (2010) afirman que existen posibles heterogeneidades de origen diverso que aconsejan el gravamen de las ganancias de capital, como por ejemplo: tipo de interés, longevidad, posición de partida distinta, etc. También

pueden existir diferentes preferencias temporales entre individuos con diferentes habilidades. Las personas con cualificaciones más altas descuentan menos el futuro (ahorran más). Boadway (2004) destaca otra razón para gravar las ganancias de capital: la imposibilidad de gravar a través de un impuesto sobre la renta la producción doméstica y el ocio.

Otro argumento para gravar las ganancias de capital, incluso cuando no hay problemas con los supuestos establecidos de separabilidad e idénticas utilidades, se basa en consideraciones de política fiscal. Por ejemplo, Cremer y Pestieau (2010) aluden a la necesidad de controlar mediante medidas de política tributaria la ratio capital-trabajo. Es difícil lograr la ratio adecuada, y no siempre se logra aumentar el capital disminuyendo su gravamen e incrementando el gravamen de las rentas del trabajo. Como estos mismos autores afirman, el ahorro depende más de la imposición sobre las rentas de trabajo que de los tipos de interés. Además, la mayor parte de los sistemas fiscales actuales cuentan con impuestos sobre la renta no demasiado progresivos, por lo que no gravar el capital en absoluto puede no ser deseable si se mantiene una postura favorable a la redistribución. Ni siquiera es habitual un esquema fiscal que permita la aplicación de la proposición de Atkinson-Stiglitz. En general, el impuesto sobre la renta actual cuenta con pocos tramos, incluso puede presentar un único tipo.

Cremer y Pestieau (2010) mencionan un segundo tipo de modelos que también llegan a la conclusión de la inconveniencia de gravar las rentas del capital. En este caso, las condiciones son que los individuos tengan un horizonte vital infinito y que su tasa de descuento sea la misma que la del planificador central. En este sentido, es importante recordar la principal conclusión de este tipo de literatura, ofrecida por Chamley (1986) y Judd (1985): resulta óptimo no gravar las rentas del capital en el largo plazo. Este resultado se ha convertido, para un buen número de economistas y macroeconomistas, en una norma general. Sin embargo, ésta puede ser cuestionada por motivos similares a los presentados en el caso de la proposición de Atkinson-Stiglitz.

En consecuencia, es posible afirmar que los fundamentos para no gravar las rentas del capital, cuando el único motivo para ahorrar es la ralentización del consumo asociada al ciclo vital, son bastante débiles. Aunque Atkinson-Stiglitz, por un lado, y Chamley-Judd por otro, se citan a menudo para invocar la exención fiscal de las rentas del capital, parece haber una sorprendente discrepancia entre sus creencias y los resultados reales.

4. IMPOSICIÓN ÓPTIMA SOBRE LAS TRANSFERENCIAS DE RIQUEZA MOTIVADAS POR UNA ÚNICA CAUSA O POR MÚLTIPLES CAUSAS

Buena parte de los trabajos teóricos (ver Gale y Perozak, 2001) se inclinan por la idea de que los efectos del impuesto sobre herencias están muy ligados a los motivos que impulsan a una persona a transmitir y acumular riqueza (6). Creemer y Pestieau (2010) recogen algunos resultados interesantes alcanzados por la literatura de la imposición óptima en relación con el gravamen de las trasmisiones de riqueza cuando están justificadas por un único motivo. Recordamos, por ejemplo, el caso de legados accidentales en los que el ahorro está influido por las probabilidades de sobrevivir. Las transmisiones accidentales pueden gravarse al 100 por 100, sin que afecte a la oferta de ahorro. Los herederos no esperan la herencia, por lo que ésta no cambia el comportamiento. En este caso, el impuesto se podrá considerar como un impuesto de suma fija.

Otro caso general importante es el legado estratégico, o legado como intercambio. Si la herencia es una especie de recompensa por servicios prestados, de alguna manera el donante pretende manipular a los herederos. El impuesto sobre sucesiones podría considerarse como impuesto especial sobre determinados consumos de bienes y servicios, y como tal debería tratarse. Cremer y Pestieau (2010) recogen otras alternativas. En la imposición de los legados estratégicos es posible considerar tres instrumentos impositivos: un impuesto proporcional sobre las rentas del trabajo, un impuesto sobre las ganancias de capital y un impuesto sobre la riqueza heredada con tipos τ^w, τ^r y τ^x. El impuesto total sobre las herencias será: $\tau^r + \tau^x (1 + \tau)$, puede que sea mayor que el del consumo futuro o que no lo sea. En otras palabras: no hay una razón particular para creer que la transferencia de riqueza τ^x tenga que ser positiva. Esto dependerá de la magnitud relativa de las compensaciones que determinan el impuesto total sobre las herencias y el impuesto sobre el consumo futuro. Por ejemplo, si la demanda de atención es mucho más elástica que la del consumo futuro, el impuesto sobre la herencia, τ^x, es negativo.

En los modelos puramente altruistas, se presupone que una persona deja la herencia a sus hijos con el objetivo de aumentar la utilidad de aquéllos a cambio de bajar la suya. En una aproximación puramente intuitiva, el bienestar social no tiene por qué alterarse. Lo que sí puede ocurrir es que los hijos que esperan heredar pueden tener un incentivo para aumentar el consumo frente al ahorro (dilema del samaritano). El impuesto sobre sucesiones sería un buen instrumento para intentar reducir esa distorsión.

A pesar del interés de los resultados, este tipo de literatura presenta un problema importante, ya que, en general, se supone que las herencias y donaciones responden a un único motivo. Sin embargo, es mucho más habitual que los motivos para acumular y transmitir riqueza sean múltiples.

Como afirman Cremer y Pestieau (2010), los legados suelen estar relacionados con dos o más causas simultáneas. El caso más general sería el que aúna muerte repentina y paternalismo o goce de dar. En este caso, el patrimonio se compone de dos partes: una cierta cantidad planificada por padres altruistas y otra parte

que resulta de la muerte «prematura» de éstos. Más en concreto, esta segunda parte constituye el consumo del segundo periodo en un modelo de generaciones solapadas. Hemos visto que estos dos tipos de legados tienen implicaciones totalmente diferentes. En consecuencia, es muy importante conocer la importancia relativa de cada tipo para diseñar un impuesto óptimo.

Estos resultados ponen en evidencia uno de los problemas a que se enfrentan los teóricos de la imposición óptima en esta materia: las grandes dificultades que encuentra la literatura empírica para conocer la motivación real que está detrás de cada legado. Se debería estimular la realización de trabajos empíricos en esta materia, y sus resultados deben ser necesariamente incorporados a los estudios teóricos (Balestrino, 2000). Como hemos visto, la existencia de multiplicidad de motivos es un supuesto de partida bastante realista y que comporta resultados muy distintos. Sin embargo, la falta de un conocimiento empírico de dichos motivos aconseja que los resultados teóricos sean considerados con cautela.

Por otro lado, los modelos de imposición óptima, para ser realmente útiles, deberían ser capaces de incluir esquemas impositivos y supuestos más realistas. Algunos de los problemas básicos de la imposición personal sobre la riqueza, como son su alta evasión y complejidad administrativa, son ignorados por gran parte de la literatura.

Además, es interesante que a los modelos de imposición óptima puramente teóricos se incorporen simulaciones numéricas que permitan un mejor conocimiento de los efectos de las diferentes alternativas impositivas

5. IMPOSICIÓN SOBRE LA RIQUEZA PERSONAL EN LA ACTUALIDAD. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA FISCAL PARA ESPAÑA

Las reformas fiscales de los últimos años han perseguido fundamentalmente mejorar la competitividad y la eficiencia económica. Estas reformas se han traducido en bajadas de tipos en los impuestos sobre la renta tanto para las personas físicas como para las jurídicas, sin que, en los primeros años, se resintiera la recaudación. La equidad, aunque también interesaba, pasó a ser un objetivo secundario. El futuro puede ser distinto, ya que, a la vista de las caídas de recaudación recientes, es difícil pensar en la continuidad de recortes impositivos. Las necesidades financieras, sin embargo, no han disminuido, más bien todo lo contrario. El envejecimiento de la población, las necesidades sanitarias, el paro y otras consecuencias de la crisis económica incrementan notablemente la necesidad de recursos.

A pesar de esta necesidad de recursos, el futuro de la imposición personal sobre la riqueza es realmente incierto. La oposición a este tipo de imposición es realmente fuerte. Para autores como Chamberlain *et al.* (2006), las razones son múltiples: desincentiva la inversión, supone escasos recursos, sufre una fuerte evasión y elusión fiscal e implica altos costes de cumplimiento. En consecuencia, es poco recomendable desde el punto de vista de la eficiencia. Pero, según estos mismos autores, tampoco es aconsejable desde el punto de vista de la equidad. Siguiendo su trabajo de 2006, la correlación existente entre las rentas del trabajo de generaciones sucesivas es entre el 0,4 y el 0,5. Este índice podría sugerir que los herederos pueden ser menos ricos que los causantes de las herencias, lo que pone en duda la supuesta progresividad del impuesto sobre herencias.

A pesar de posturas tan duras como la citada, lo cierto es que existe escasa evidencia empírica de los efectos reales de estos impuestos. Cierto es que se dispone de un buen número de modelos teóricos que intentan estimar sus efectos sobre el ahorro, el trabajo y la inversión. Sin embargo, los resultados aportados son poco concluyentes. El modelo desarrollado por Kopczuck y Slemrod (2000) es un buen ejemplo de ello. Se trata de un modelo de un período, y los motivos para la transmisión de riqueza son básicamente altruistas. Como cualquier otro impuesto, existirá un efecto renta que, para todos los bienes que son normales, reducirá el consumo e incrementará la oferta de trabajo (porque el ocio es considerado un bien normal y no complementario del trabajo). En ausencia de complementariedad, el efecto sustitución puede provocar que la oferta de trabajo sea menor y el consumo mayor. La existencia de elusión y evasión fiscal en estos impuestos lógicamente mitiga los efectos negativos que, siguiendo el modelo, pudieran producirse en la oferta de trabajo y en el ahorro. En consecuencia, los efectos son bastante ambiguos. Esta conclusión es similar si, en lugar de utilizar un modelo teórico tan simple, se utiliza un modelo donde se introducen múltiples períodos: el ahorro y el trabajo cambian, pero la dirección final del cambio depende totalmente de cuál sea el efecto dominante, renta o sustitución.

Tampoco los modelos empíricos estimados muestran resultados concluyentes. Por ejemplo: Joulfain (1998) y Kopczuk y Slemrod (2000) realizan simulaciones con el objetivo de conocer los efectos reales que puede producir el impuesto sobre sucesiones en el ahorro, el trabajo y la acumulación de capital. Para llevar a cabo la simulación, suponen que veinte años después de haber comenzado el ejercicio de simulación se produce una reforma que implica la supresión del impuesto sobre sucesiones. Los resultados son poco concluyentes: los efectos dependerán de la edad del heredero y no son apreciables hasta muchos años después de efectuar la supresión. Por otra parte, los efectos sobre la inversión y la acumulación de capital dependerán de la respuesta de la oferta de trabajo (7).

Por su parte, el trabajo de Cremer y Pestieau que aquí comentamos ofrece una excelente síntesis y una revisión de los principales resultados alcanzados por la teoría de la imposición óptima en relación con el gravamen personal de la riqueza y su transmisión. De esta revisión, a pesar de ser totalmente teórica, es posible obtener al-

gunas conclusiones prácticas interesantes: las decisiones en el ámbito de la imposición sobre la riqueza son bastante complejas, y requieren conocer la motivación real que está detrás de cada transmisión. Es necesario avanzar en el conocimiento empírico de estos motivos si se quiere conocer los efectos reales del gravamen de la riqueza y su transmisión. Lo que parece claro es que estos impuestos merecen atención y pueden resultar oportunos en muchas ocasiones. Estos resultados invitan a una investigación más profunda de sus efectos reales. No parece pertinente una defensa a ultranza de este tipo de imposición, pero tampoco resulta lógica su descalificación general sin tener más conocimiento de su incidencia real. Las decisiones no pueden basarse únicamente en razones políticas, ni tampoco pueden ser exclusivamente normativas. Ambos enfoques deben conciliarse. La consideración de los objetivos de este tipo de impuestos ha de contemplarse dentro del marco fiscal global de un país, y tener en cuenta las necesidades de eficiencia y equidad que éste presente. Los modelos de imposición óptima deberían ser capaces de incluir marcos impositivos más realistas. Por ejemplo, en el caso de la imposición sobre la riqueza es muy importante tener presentes sus problemas de elusión y evasión fiscal, así como los costes que implican su gestión y administración. También se deben realizar simulaciones numéricas que ayuden a predecir los efectos reales de este tipo de imposición (8).

En España sí que disponemos de alguna información sobre la incidencia real de estos impuestos, incompleta porque no se conocen sus efectos económicos, pero sí sabemos algo de su incidencia redistributiva (De Pablos, 2008).

La importancia recaudadora del Impuesto sobre el Patrimonio Neto es muy escasa, y por tanto tiene poca capacidad de redistribuir. El impuesto es progresivo, la carga está muy concentrada en patrimonios elevados. Además es redistributivo, pero, insistimos, con escasa capacidad de incidir en la distribución de la riqueza existente. En cualquier caso, contribuye a frenar la concentración de riqueza. Esta labor se ve reforzada por el papel que el Impuesto sobre el Patrimonio Neto juega como complemento del Impuesto sobre la Renta. Este papel puede determinarse a través del cálculo de la carga marginal efectiva impuesta por el primero sobre los diferentes rendimientos de activos. Los resultados alcanzados muestran que estos tipos son positivos y significativos para la totalidad de los activos, fundamentalmente para propietarios de grandes patrimonios (De Pablos, 2008).

Por lo que se refiere al Impuesto sobre Sucesiones español, también es claramente progresivo y ejerce un cierto papel redistributivo. Por otro lado, parece existir una correlación importante y positiva entre ser beneficiario de una herencia y poseer altos niveles de renta (De Pablos, 2008). Este tipo de resultados está más en la línea de Bowles y Gintis (2002) que los aportados por Chamberlain *et al*. (2006).

En definitiva, ambos impuestos ejercen una labor redistributiva escasa, pero positiva. La redistribución sigue siendo un objetivo actual importante y reclamado por la opinión pública. Son pocos los instrumentos impositivos redistribuidores activos en estos momentos en España, y además, como afirma Harberger (2006), no cabe esperar que toda la redistribución se consiga vía gasto público. Deberían considerarse ambos lados del Presupuesto. La riqueza como índice de capacidad de pago debe ser objeto de consideración y evaluación profunda. Todo ello no implica una defensa incondicional de este tipo de imposición. Más bien se propone su consideración y evaluación desde una perspectiva política, pero también investigando sus efectos reales desde el punto de vista de la eficiencia y la equidad.

De cara a posibles planteamientos de futuro, es importante establecer una separación clara entre la situación del Impuesto sobre el Patrimonio Neto y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Particularmente en España, el Impuesto sobre el Patrimonio Neto tenía defectos importantes. Desde el punto de vista de la equidad horizontal, la forma de gravar los diferentes activos era muy distinta. Los tipos efectivos sobre rentabilidad variaban, y mucho, según los activos. Los tipos de gravamen establecidos eran muy elevados en comparación, incluso, con los vigentes en Francia. Algunas exenciones tampoco favorecían la equidad (empresa familiar). Además, existía una cierta inequidad territorial a nivel normativo (Cantabria, 2007, y Madrid, 2008). Un hecho de singular importancia, determinante para su supresión en España, es que, salvo Francia, ningún país miembro de la Unión Europea tiene un impuesto anual sobre el patrimonio. A pesar de lo dicho, cabe plantearse si su supresión era la única alternativa posible.

Por lo que se refiere al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, presenta problemas de diversa índole. La existencia de una importante disparidad normativa entre las diferentes comunidades autónomas ha dado lugar a una situación inaceptable desde el punto de vista de la equidad horizontal, y a una singular contradicción en el proceso de armonización fiscal llevado a cabo con otros impuestos (9). Además, la aplicación de exenciones que dejan al margen de tributación determinadas transmisiones, sin una justificación suficiente desde el punto de vista de la eficiencia económica, produce inequidades muy importantes (por ejemplo, la reducción del 95 por 100, o más dependiendo de las comunidades autónomas, de la adquisición *mortis causa* de una empresa familiar por el cónyuge, descendientes o adoptados de la persona fallecida). Por su parte, la existencia de una tarifa que se aplica conjuntamente con las correcciones por patrimonio previo de los causahabientes produce error de salto y tipos excesivamente progresivos, que en absoluto suponen un estímulo a mayores grados de cumplimiento tributario. Podríamos seguir enunciando problemas del actual impuesto, pero es importante destacar que la mayor parte de los países de nuestro entorno económico cuentan con algún tipo de impuesto sobre sucesiones.

Por lo tanto, las propuestas de futuro deben considerar las diferencias apuntadas entre el Impuesto sobre el Patrimonio Neto y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

Comenzado por el Impuesto sobre el Patrimonio Neto, en lugar de haber optado por su supresión, se podrían haber evaluado otras posibilidades, dadas las necesidades recaudatorias y redistributivas de nuestro sistema fiscal. Ofrecemos dos ejemplos:

a) Implementación de un impuesto sobre el patrimonio al estilo del Impuesto sobre las Grandes Fortunas francés, fundamentalmente redistributivo, con un mínimo exento elevado (700.000 euros), con una tarifa similar a la francesa, con unos tipos que variasen entre el 0,55 por 100 y 1,80 por 100 y sin apenas exenciones, con criterios de valoración homogéneos para todos los activos. Si realizamos una microsimulación de esta alternativa (De Pablos, 2009), el resultado más destacable sería la subida de la recaudación, a pesar de que posiblemente la cifra de declarantes fuese menor. Además la progresividad y el impacto distributivo de esta propuesta son relevantes (10).

b) Implementación de alternativas diferentes al Impuesto sobre el Patrimonio que graven directa o indirectamente la riqueza. Por ejemplo, en Holanda, en 2001, se sustituyó el impuesto sobre el patrimonio por la imputación de la rentabilidad supuesta de la riqueza en el impuesto sobre la renta. De esta manera, se intentaba evitar la elusión y evasión del impuesto (11).

En relación con el Impuesto sobre Sucesiones, cualquier alternativa de reforma planteada ha de definir objetivos y priorizar, presentar alternativas y elegir la más adecuada. Debe considerase el establecimiento de criterios de valoración homogéneos para los distintos bienes y derechos patrimoniales, gravar la masa patrimonial atendiendo al principio de generalidad y, en consecuencia, implementar muy pocas exenciones. La tarifa debería ser progresiva (dado el marcado carácter redistributivo de estos impuestos), pero bastante más baja que la actual, aplicando tipos más acordes con los vigentes en países de nuestro entorno económico. Además deben contar con el interés de los gestores. Su normativa, en general, debe ser menos compleja y más segura desde el punto de vista jurídico. Su descentralización, tal como está concebida en la actualidad, debe modificarse y dar prioridad a los objetivos últimos de este impuesto. Las medidas normativas han de encaminarse siempre al cumplimiento de los referidos objetivos.

6. CONCLUSIONES

Resumimos las conclusiones en los puntos siguientes:

1. Los resultados desde el enfoque de la imposición óptima son realmente muy teóricos, pero tienen la utilidad de mostrar que la imposición personal sobre la riqueza es, en ocasiones, oportuna y necesaria. Estos modelos deberían ser capaces de incluir marcos impositivos más realistas. Los supuestos de partida resultan demasiado restrictivos, y no siempre aportan resultados prácticos. Además se ignoran cuestiones relevantes: en el caso que nos ocupa, los problemas de elusión y evasión fiscal son importantes, y los costes de gestión y administración muy altos.

2. Las posturas a favor y en contra de la imposición personal sobre la riqueza a menudo carecen del soporte empírico y teórico necesario. Es cierto que existe una hostilidad grande hacia estos impuestos, pero no siempre responde a criterios de eficiencia y equidad, sino a otro tipo de razones: grupos de interés, opinión pública, etcétera.

3. En el caso de España, el Impuesto sobre el Patrimonio ha sido suprimido recientemente. En el actual contexto de caídas de la recaudación, surge el interrogante de si ésta era la única salida. Quizá deberían haberse evaluado otras alternativas y soluciones imaginativas, como por ejemplo un impuesto que gravase las grandes fortunas similar al francés, o una solución más drástica del estilo del *Box Tax* holandés.

4. La situación del Impuesto sobre Sucesiones en nuestro país reclama una reforma urgente que tome como punto de partida los objetivos de este impuesto y resuelva los graves problemas que presenta en la actualidad. La reforma necesita de voluntad política y debe considerar el sistema fiscal en su conjunto. Su descentralización, tal como está concebida en la actualidad, debe modificarse para dar prioridad a los objetivos de este impuesto.

5. Para finalizar, en el contexto social y económico actual, no es posible prescindir sin más de la riqueza como índice de capacidad de pago. Es importante evaluar y considerar todas sus posibilidades e incluirla en las agendas de reforma fiscal de nuestro país.

NOTAS

(1) Para una revisión detallada de los motivos que han llevado a cada país a su supresión, véase DURÁN y ESTELLER (2007).

(2) El Plan fue aprobado en el Consejo de Ministros de 18 de abril de 2008.

(3) En este tema también existe controversia. POTERBA (2000), en una estimación reciente, llega a la conclusión de que los datos declarados se ajustan mucho a los reales. Ver además GALE *et al.* (2000).

(4) *Vid*. anexo, donde se ofrece el gráfico A.1, que refleja la recaudación por CC.AA. por estos impuestos correspondiente a 2007.

(5) *Vid*. tablas A.1 y A.2 del anexo. La desigualdad de tipos efectivos es elevadísima, como pone de manifiesto el ejemplo de la tabla A.2 del anexo.

(6) GALE y PEROZAK (2001) muestran que los efectos de este impuesto, sobre todo en lo que se refiere a eficiencia, dependen directamente de cuál sea la causa que motiva a las personas a hacer la transferencia. Si no es intencionado, no afectará al ahorro del donante, aunque sí del donatario. Si la transferencia es una remuneración que se hace a los hijos por sus cuidados, el impacto dependerá de la elasticidad de la demanda, aunque, en general, los padres deberán acumular más ahorros. Si la transferencia responde a motivos altruistas, entonces el efecto será indeterminado, pero la simulación encuentra muchos casos en los que puede ser positivo.

(7) CABALLE (1995), desarrolla un modelo concreto de tipo altruista con crecimiento endógeno, y llega a la conclusión de que el impuesto reduce la acumulación de capital. LAITNER (2001) suministra un modelo bastante sofisticado y llega a conclusiones semejantes.

(8) CONESA *et al*. (2007) (citado por CREMER y PESTIEAU 2010) presentan una simulación compleja de la posición asintótica de un modelo empíricamente calibrado de generaciones solapadas (OLG), con salarios individuales inciertos y diferentes horizontes vitales. Los impuestos para optimizar a largo plazo la economía resultan en un tipo impositivo de las rentas del capital del 36 por 100, mientras que el tipo de las rentas del trabajo calculado está próximo a ser lineal y alcanza el 23 por 100.

(9) *Vid*. anexo, tablas A.1 y A.2.

(10) Resultados de las simulaciones comparados con datos de la Agencia Tributaria y con la EFF.

	Declarantes	*B. Liq.Media euros*
Agencia Tributaria ..	873.812	256.351
EFF.	1.530.708	217.745
Simulación Impuesto francés.....	120.000	965.175

	C. Int. Media euros	*TME %*
Agencia Tributaria ..	1.176	0,33
EFF.	1.274	0,41
Simulación Impuesto francés.....	11.548	0,76

	Kakwani	*Reynolds-Smolesky*
Agencia Tributaria ..	0,3425	0,0005
EFF.	0,3248	0,0020
Simulación Impuesto francés.....	0,4575	0,0036

Elaboración propia a partir de la *Encuesta financiera familias BE (2002)*, y Agencia Tributaria.

(11) El *Box Tax* consta de tres cajas:

Caja 1: se imputa la renta de las viviendas ocupadas por sus propietarios y se grava con el resto de rentas procedentes del trabajo, pensión, etcétera.

Caja 2: se incluye la renta procedente de negocios sustanciales.

Caja 3: se gravan las rentas del capital. Se imputa un 4 por 100 del valor de los activos. El tipo de gravamen es el 30 por 100.

BIBLIOGRAFÍA

ALARCÓN, G., y DE PABLOS, L. (2007), «La conciencia fiscal y el fraude fiscal. Factores que influyen en la tolerancia ante el fraude», UCM, *Documento de trabajo, 2/2007*.

ÁREA DE SOCIOLOGÍA TRIBUTARIA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (varios años), Documentos de trabajo publicados sobre «Opiniones y actitudes fiscales de los ciudadanos españoles», *Documentos: 1/2000; 2/2001; 14/2002; 16/2004; 11/2005; 10/2006; 2/2007 y 12/2008*.

ATKINSON, A.B., y J.E. STIGLITZ (1976), «The design of tax structure: direct versus indirect taxation», *Journal of Public Economics*, 6(1-2): 55-75.

AUERBACH, A. (2006), *The Future of Capital Income Taxation*, University of California, Berkeley, NBER.

AUTEN, G., y JOULFAIN, D. (1996), «Charitable contributions and intergenerational transfers», *Journal of Public Economy*, 58-1: 55-68.

BALESTRINO, A. (2000), Gifts, lies, and bequests, *ChilD* n.º 1.

BANK, J., y DIAMOND, P. (2008), «The base of the direct taxation», preparado para el informe de la Commission on Reforming the Tax System for the 21st Century, Mirrless Report. The Institute of Fiscal Studies.

BARTLETT, B. (1997), «The end of State Tax? Special Report», *Tax Notes*, 7 julio: 105-110.

BORRE, O., y SCARBROUGH, E. (1995), *Beliefs in Government*. Volume three, *The Scope of Government*, Oxford University Press, Oxford.

BOWLES, S., y GINTIS, H. (2002), «The inheritance of inequality», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, n.º 3: 3-30.

BOADWAY, R. (2004), «Dual income tax», *CEAifo DICE Report, 3/2004*.

CABALLE, J. (1995), «Endogenous growth, human capital, and bequests in a life-cycle model», *Oxford Economic Papers 47(1)*.

CABRILLO, F. (2007), «La supresión del Impuesto sobre el Patrimonio», *Documento número 58*. Fundación FAES.

CARROLL, C. D. (2000), «Why do the rich save so much?», en Selmrod, ed. (2000).

CHAMBERLAIN, A.; PRANTE, G., y A. FLENNOR (2006), «Death and taxes: the economics of the federal estate tax», *Special Report*, mayo, Tax Foundation, 142.

CHAMLEY, Ch., (1986), «Optimal taxation of capital income in general equilibrium with infinite lives», *Economica*, 54: 607-622.

— (2001), «Capital income taxation, wealth distribution and borrowing constraints», *Journal of Public Economics*, 79: 55-69.

CHAPMAN, K; GOVIND, H., y L. SOUTHWICK (1996), «Estate taxes and asset accumulation», *Family Business Review*, n.º 9 (3): 253-268.

CONESA, J. C.; KITAO, S., y KRUEGER, D. (2007), *Taxing Capital? Not a Bad Idea After All!*, *NBER Working Papers* 12880, National Bureau of Economic Research, Inc.

— (2009), «Taxing capital? Not a bad idea after all!», *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 99 (1): 5-48.

COOPER, G. (1979), *A Voluntary Tax? New Perspectives on Sophisticated Estate Tax Avoidance*, Washington, Brookings Institution: 4.

CREMER, H., y P. PESTIEAU (2006), «Wealth transfer taxation: a survey of the theoretical literature», en S.C. KOLM y J. MERCIER (eds.), *Handbook on Altruism, Giving and Reciprocity*, vol. 2, North Holland, Amsterdam: 1108-34.

— (2010), «Riqueza e imposición sobre la transmisión de riqueza: Una revisión», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 125/126.

CREMER, H.; P. PESTIEAU, y J.C. ROCHET (2003), «Capital income taxation when inherited wealth is not observable», *Journal of Public Economics*, 87: 2475-2490.

DE PABLOS, L. (2003), «El impuesto sobre el patrimonio como complemento del IRPF», *Public Finance Congress*, Tenerife.

— (2006), Análisis y tipos efectivos del Impuesto sobre el Patrimonio e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, *Papeles de Trabajo n.º 4*, Instituto de Estudios Fiscales.

— (2007), «The personal wealth taxes: The inheritance and gift taxes and the net wealth tax», en *Spanish Tax Reform*, MARTÍNEZ J. y SANZ J.F. (eds.), Edward Elgar.

— (2008), «Incidencia del Impuesto sobre el Patrimonio y del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones», mímeo.

— (2009), «Alternativas a la supresión del impuesto sobre el patrimonio», *Documento de trabajo 8/2009*, Facultad Ciencias Económicas y Empresariales, UCM.

DOMÍNGUEZ, J.M. (2009), «El IRPF ante una encrucijada: opciones de reforma», Universidad de Alcalá, *Serie documentos de trabajo 1/2009*.

DURÁN, J.M., y ESTELLER, A. (2007), «An empirical analysis of wealth taxation: Equity vs. tax compliance», *Papeles de Trabajo 04/07*, Instituto de estudios Fiscales.

FRANK, R. (2005), «The estate tax: Efficient, fair and misunderstood», *The New York Times*, 12 de mayo.

FUENTES QUINTANA, E. (1987), «Opciones fiscales de los ochenta», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA n.º 30/31: 175-193.

GALE, W.G., y SCHOLZ, J. K. (1994), «Intergenerational transfers and the accumulation of wealth», *Journal of Economic Perspectives*, n.º 8 (otoño).

GALE, W.G., y J. B. SLEMROD (2001), «Policy watch. Death watch for estate tax?», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 15, número 1, invierno: 205-218.

GALE, W.G.; J.R. HINES, y J. SLEMROD (eds.), (2000), *Rethinking the Estate and Gift Taxation*, Brookings Institution Press, Washington D.C.

INTERNATIONAL BUERAU OF FISCAL DOCUMENTATION (varios años), *European Tax Handbook*.

JOULFAIAN, D. (1998), «The Federal Estate and gift tax: Description, profile of taxpayer and economic consequences», *Office of Tax Analysis Paper 80*, U.S. Department of Treasury.

JUDD, K.L. (1985), «Redistributive taxation in a simple perfect foresight model», *Journal of Public Economics*, 28: 59-83.

KOPCZUK, W. (2006), «Bequest and tax panning: Evidence from estate tax returns», *NBER Working Paper nº 12701*, Massachusetts, Cambridge.

KOPCZUK, W., y SLEMROD, J. (2000), «The impact of the estate tax on the wealth accumulation and avoidance behaviour of donors», *Working Paper Series. Working paper nº 7960*, National Bureau of Economic Research.

KOPCZUK, W., y LUPTON, J. (2005), «To leave or not to leave: Distributions of bequest motives», *NBER Working Paper nº 11767*, Massachusetts, Cambridge.

LAITNER, J. (2001), *Simulating the Effects on Inequality and Wealth Accumulation of Eliminating the Federal Gift and Estate Tax*, en GALE, W.G.; HINES J.R., y J. SLEMROD (eds.), *Rethinking the State and Gift Taxation*, Washintong, D.C., Brookings Institution Press.

OWENS, J. (2005), «Fundamental tax reform: An international perspective», *Background paper*, febrero, n.º 47.

PEROZEK, M.(1998), «A re-examination of the strategic bequest motive», *Journal of political Economy*, n.º 106 (2): 423-45.

POTERBA, J. (2000), «The state tax and after-tax investment returns», en SLEMROD, (ed.) (2000).

— (2001), «Estate and gift taxes and incentives for inter vivos giving», *Journal of Public Economics*, 79: 237-264.

POTERBA, J., y W. SCOTT (2000), «The distributional burden of taxing estates and unrealised capital gains at the time of death», en GALE, W.G., HINES J.R. y J. SELEMROD (eds.).

PRANTE G., y CHAMBERLAIN A. (2007), «Estimating federal tax burdens for major city areas, counties, and U.S. congressional districts», *Tax Foundation Working Paper n.º* 2, Tax Foundation, Washington, D.C., marzo.

SAEZ, E., (2002),»Optimal progressive capital income taxes in the infinite horizon model», *NBER Working Paper n. 9046*.

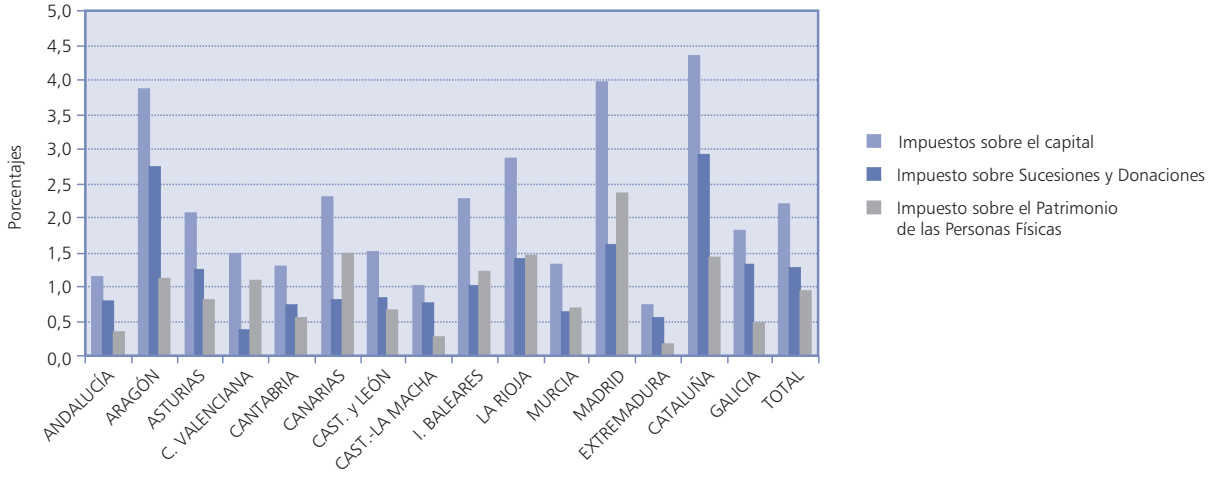
SLEMROD, J. (ed.) (2000), *Does Atlas Shrug? The Economic Consequences of Taxing Rich*, Nueva York, Harvard University Press an Russell Sage Foundation.

SLEMROD, J., y BAKIJA, J. (1999), «Does growing inequality reduce tax progressivity? Should it?», *Office of Tax Policy Research Working Paper n.º 99-3*, University of Michigan.

ANEXO

GRÁFICO A.1

IMPUESTOS PERSONALES SOBRE LA RIQUEZA COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE INGRESOS DE LA COMUNIDADES AUTÓNOMAS (2007)



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Elaboración propia.

TABLA A.1

SÍNTESIS MEDIDAS NORMATIVAS IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES 2008

Grado de parentesco	*Sucesiones*	*Donaciones*
GRUPO I ..... (Descendientes y adoptados <21 años)	Gozan, en general, de un tratamiento muy beneficioso que supone en la práctica una exención casi total del Impuesto. Para ello, algunas CC.AA. han corregido los coeficientes multiplicadores (Galicia, Cantabria y Asturias) y otras han instrumentado reducciones en base o bonificaciones en cuota que conducen a minoraciones de la cuota de alrededor del 99 por 100. (Excepciones: Cataluña, Andalucía y Extremadura).	Las donaciones se gravan en la mayor parte de las comunidades sin un tratamiento fiscal especialmente beneficioso salvo en la Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Castilla y León, Canarias y Castilla-La Mancha (ésta última si se cumplen determinados requisitos) donde gozan de las mismas bonificaciones que las herencias. Es decir, prácticamente están exentas del Impuesto. La Comunidad Balear aplica una deducción del 7 por 100 de la base liquidable.
GRUPO II ..... (Descendientes, adoptados y cónyuge >=21 años)	Sufren un tratamiento muy desigual y la cuota a pagar es muy distinta dependiendo de la comunidad autónoma. La Comunidad de Madrid, La Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Canarias, La Rioja y Murcia, esta última con el límite de 450.000 euros, aplican reducciones en base, y deducciones y bonificaciones en cuota que prácticamente anulan ésta. Cantabria aplica también al grupo II los coeficientes multiplicadores por patrimonio previo como coeficientes reductores, lo que prácticamente deja al margen del impuesto a este grupo de herederos. Galicia y Extremadura no aplican ningún beneficio específico. Cataluña únicamente aplica una reducción de 18.000 euros.	El tratamiento que recibe los donatarios del grupo II es similar al del grupo I, las donaciones se gravan siguiendo la normativa estatal salvo en la Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Canarias, Castilla y León y Castilla-La Mancha (ésta última si se cumplen determinados requisitos) que gozan de las mismas bonificaciones que las herencias. La Comunidad Balear aplica una deducción del 7 por 100 de la base liquidable.
Grupo III ..... (colaterales 2º y 3º grado, y ascendientes y descendientes)	Las adquisiciones *mortiscausa* de los grupos III y IV gozan de pocos beneficios en general. En realidad, son los verdaderos contribuyentes del Impuesto.	No tienen beneficios fiscales de carácter autonómico.

Fuente: Agencia Tributaria. Elaboración propia

TABLA A.2

EJEMPLO TIPOS EFECTIVOS IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES EN ALGUNAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (2008)
Hijo 30 años, herencia 560.000, p. previo 150.000

	Andalucía	*C.-La Mancha*	*C. Madrid*	*Cataluña*	*Extremadura*	*Cantabria*	*Galicia*	*Canarias*
Base imponible	560.000	560.000	560.000	560.000	560.000	560.000	560.000	560.000
Reducción	125.000		16.000	18.000		50.000		18.500
Base liquidable	435.000	560.000	544.000	542.000	560.000	510.000	560.000	541.500
Cuota íntegra	91.431	128.619	123.859	123.264	128.619	113.744	128.619	123.115
Cuota íntegra cor. p. previo	91.431	128.619	123.859	123.264	128.619	1.137	1.286	123.115
Bonificación		122.188	122.620					122.992
Cuota final	91.431	6.431	1.239	123.264	128.619	1.137	1.286	123
T. M. efectivo (porcentaje)	16,33	1,15	0,22	22,01	22,97	0,20	0,23	0,02

Fuente: Agencia Tributaria. Elaboración propia.

EL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO: ¿HACIA ADELANTE Y HACIA ARRIBA?

Jorge MARTÍNEZ-VÁZQUEZ

Georgia State University

Richard M. BIRD

University of Toronto

Resumen

La simplificación de las tarifas del impuesto sobre la renta personal junto a la introducción del Impuesto sobre el Valor añadido en los cuadros tributarios han sido los dos acontecimientos fiscales más importantes de las últimas décadas. Prueba de ello es que en 2008 el IVA había sido introducido en al menos 136 países, aunque con notables excepciones, como Estados Unidos. Este trabajo ofrece una profunda revisión de los argumentos a favor y en contra de la utilización del IVA como pilar de los sistemas impositivos, analizando cuestiones de gran trascendencia como la eficiencia recaudatoria del IVA, el papel del IVA en las haciendas sub-centrales, el fraude fiscal o la razón de ser de los regímenes simplificados. El trabajo ofrece además nueva evidencia sobre el impacto que la introducción del IVA ha tenido sobre la recaudación en países desarrollados y en desarrollo.

Palabras clave: Impuesto sobre el Valor Añadido, países desarrollados y en desarrollo, fraude fiscal, Administración tributaria.

Abstract

Simplification of Income Tax rates along with the introduction of Value-Added Tax into the taxation charts have been the two most important fiscal events in the last twenty years. Proof of this is the fact that in 2008 VAT had been introduced into at least 136 countries, albeit with such notable exceptions as the United States. This study offers an in-depth review of the arguments in favour and against the use of VAT as the pillar of tax systems by examining issues of such great importance as the collection efficiency of VAT, the role of VAT in sub-central treasury departments, tax fraud or the *raison d'être* of simplified regimes. The article also offers fresh evidence regarding the impact that the introduction of VAT has had on collection in both developed and developing countries.

Key words: Value-Added Tax, developed and developing countries, tax fraud, tax administration.

JEL classification: H20, H25.

I. INTRODUCCIÓN (*)

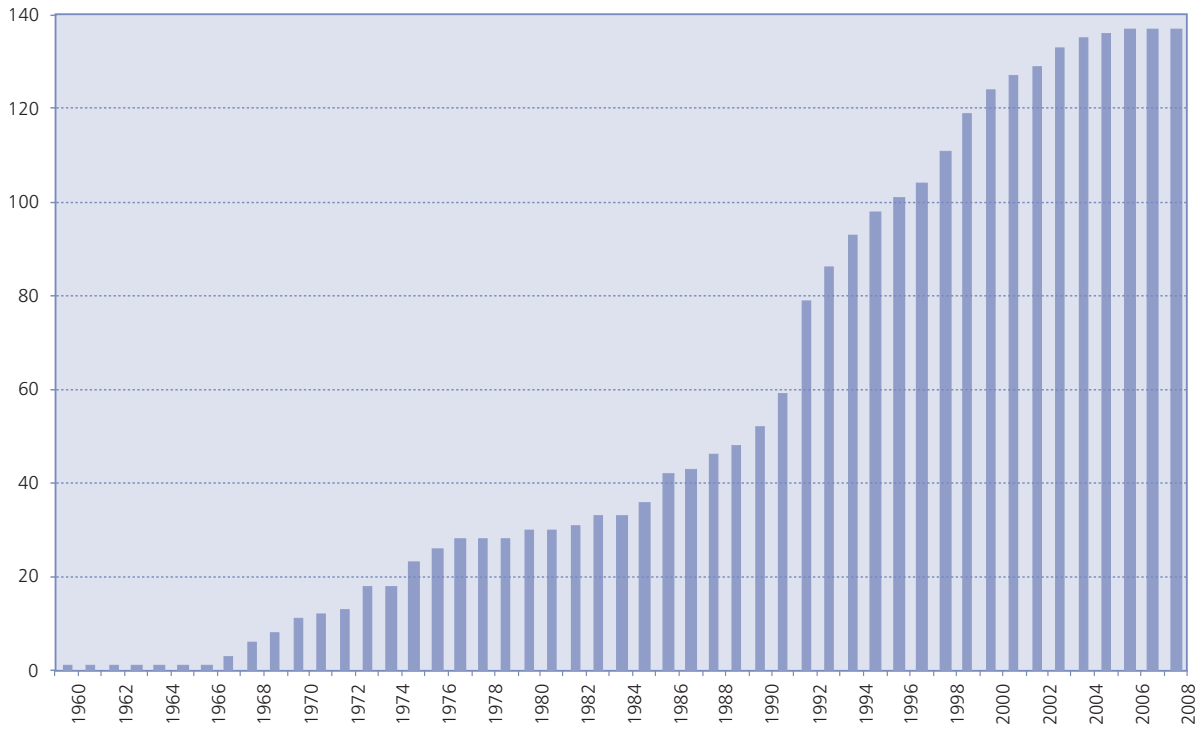
EL acontecimiento fiscal más importante del último medio siglo ha sido sin duda el protagonismo adquirido por el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). Este impuesto se ha apropiado del centro del escenario en casi todo el mundo (con la excepción significativa de Estados Unidos) y ha llegado a ser un soporte principal de la recaudación fiscal en muchos países (1). El éxito del IVA refleja varios factores: su alto potencial recaudatorio, su relativa sencillez y lógica desde una perspectiva administrativa, su impacto sobre la eficiencia económica, el comercio y el crecimiento, la facilidad con la que sus consecuencias relativamente suaves sobre la distribución de la renta y la equidad pueden ser mitigadas, y además parece que su introducción y desarrollo llevan asociados menor cantidad y relativamente menos complejos asuntos de economía política que los que con frecuencia surgen con respecto a otros potenciales impuestos.

Después de desarrollarse durante décadas casi fuera de la vista del mundo académico, más recientemente estas propiedades del IVA —y, por supuesto, la expansión notable de su uso tanto en los países ricos como en los pobres a lo largo de los años— han comenzado a atraer una atención considerable en la literatura económica y de política fiscal (2). No pretendemos cubrir todos los progresos realizados en este artículo. Nuestro objetivo es considerablemente más modesto. Tras un breve repaso de la extensión del IVA en el siguiente apartado, la mayor contribución de este trabajo es el análisis del rendimiento del IVA que se presenta en los apartados III y IV. En el resto del trabajo, nos centramos en una consideración mucho más breve de varios asuntos importantes de la política que surgen con el IVA, y concluimos con una mirada más detallada a algunos retos administrativos, en particular el tema del fraude. Aunque hay quien ha argumentado en Europa que éste podría ser el talón de Aquiles del IVA, nosotros llegamos a la conclusión de que, por lo general, estos temores son tan exagerados como las objeciones más fundamentales al IVA referidas con frecuencia al caso de Estados Unidos, y que cada vez aparecen más, en un lenguaje más sofisticado, en parte de la literatura académica reciente (3).

II. EL AUGE DEL IVA

El gráfico 1 recoge la historia: empezando con unos cuantos pioneros en la década de los sesenta,

GRÁFICO 1
NÚMERO DE PAÍSES CON IVA



Fuente: Ebril *et al.* 2001, y varias fuentes.

el IVA empezó a extenderse por todo el mundo. En 1992, cerca de 80 países lo habían adoptado; en 2008, por lo menos 136 países tenían un IVA. Desde entonces, aún más países han engrosado las filas del IVA: en 2009, por ejemplo, Laos adoptó un IVA, y Pakistán está ahora considerando hacer lo mismo. Es interesante cómo en algunos países el IVA está convirtiéndose en un impuesto sub-nacional importante, sobre todo en la India y Canadá. A escala nacional, y con la excepción de algunos países de Oriente Medio —donde el Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo lleva tiempo sopesando la adopción de este impuesto— y de algunas islas muy pequeñas, casi todos los países, con la excepción notable de Estados Unidos, han introducido alguna forma de Impuesto sobre el Valor Añadido.

Norregaard y Khan (2007) proporcionan un repaso útil de los factores principales que, con frecuencia, se dice que han llevado al IVA a la popularidad. Por ejemplo, tanto desde la perspectiva administrativa como desde la económica, el IVA puede ser visto como un mecanismo particularmente eficiente para gravar el consumo, porque los ingresos se recaudan a lo largo de la cadena de producción. Como consecuencia, es probable que la recaudación sea más segura que en el caso de otra forma impositiva que llega aproximadamente a la misma base: el Impuesto sobre las Ventas Minoristas (*Retail Sales Tax*, RST). Los impuestos sobre las ventas minoristas, que hoy en día pueden encontrarse únicamente en la mayoría de los estados de Estados Unidos y en contadas provincias canadienses, poseen la característica desafortunada de que toda la recaudación se pierde si hay evasión en la última etapa minorista, siendo precisamente esta etapa la que resulta más difícil de controlar. Además, en principio, el IVA es mucho más eficiente económicamente que cualquier forma de impuesto sobre las ventas aplicado en la etapa pre-minorista (como impuestos sobre el volumen de ingresos o impuestos aplicados al nivel de la fabricación o de la venta mayorista), porque, a diferencia de aquellos impuestos, el IVA no produce efectos en cascada ni distorsiones en las elecciones de producción. Otro

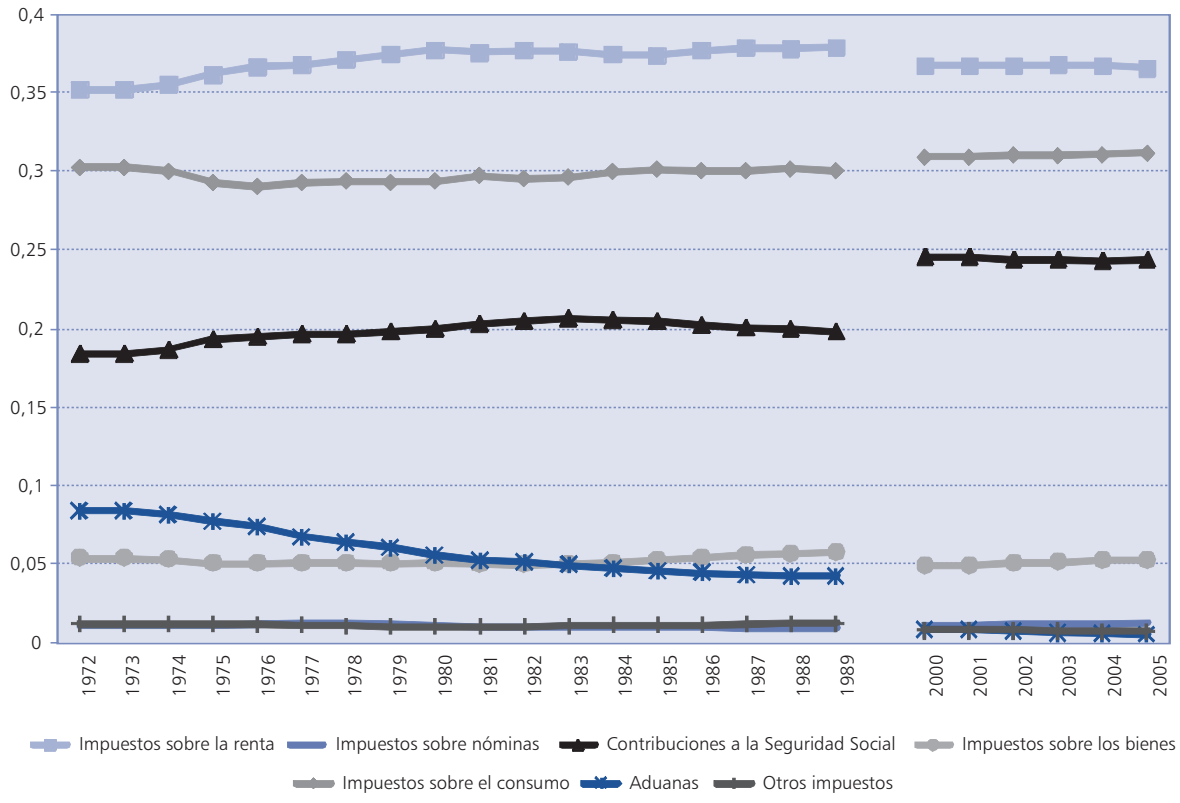
efecto positivo adicional de adoptar un IVA en muchos países, en particular en los más pobres, es que su adopción ha resultado ser con frecuencia un catalizador para la reforma más general de la Administración tributaria, por ejemplo mediante la extensión del método de autoliquidación, que suele considerarse fundamental en el IVA o en los impuestos sobre la renta.

Por supuesto, cada una de las ventajas asociadas al IVA va acompañada por una posible desventaja. Por ejemplo, si se rompe la cadena del crédito del IVA, no sólo pueden distorsionarse las decisiones de producción, sino que la incidencia final del impuesto resulta incierta. Del mismo modo, y en muchos casos, las potenciales ganancias de eficiencia asociadas al IVA sólo pueden lograrse incurriendo en sustanciales costes de administración y de cumplimiento, y pueden a veces ir acompañadas por consecuencias distributivas posiblemente adversas. Finalmente, ya que la deducción del impuesto soportado es una característica esencial del IVA, no sólo aumentan las presiones sobre cualquier debilidad en el sistema administrativo, sino que los fallos resultan mucho más obvios.

En un riguroso análisis reciente, Keen y Lockwood (2010) encuentran que cuanto mayor sea el sector agrícola de un país y cuanto más abierta sea su economía, menos probable es que un país adopte un IVA. Estos resultados no son inesperados: la agricultura es notoriamente «difícil de gravar» bajo cualquier régimen, mientras, por otro lado, el comercio internacional proporciona una base impositiva alternativa, atractiva y asequible. Se ha constatado que los países con menores ratios de ingresos/PIB en el pasado han sido también menos propensos a adoptar un IVA, aunque se podría su-

GRÁFICO 2

ESTRUCTURA IMPOSITIVA EN PORCENTAJE DEL TOTAL DE IMPUESTOS EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS (*). MEDIAS ANUALES REFERIDAS AL PERÍODO 1972-2005

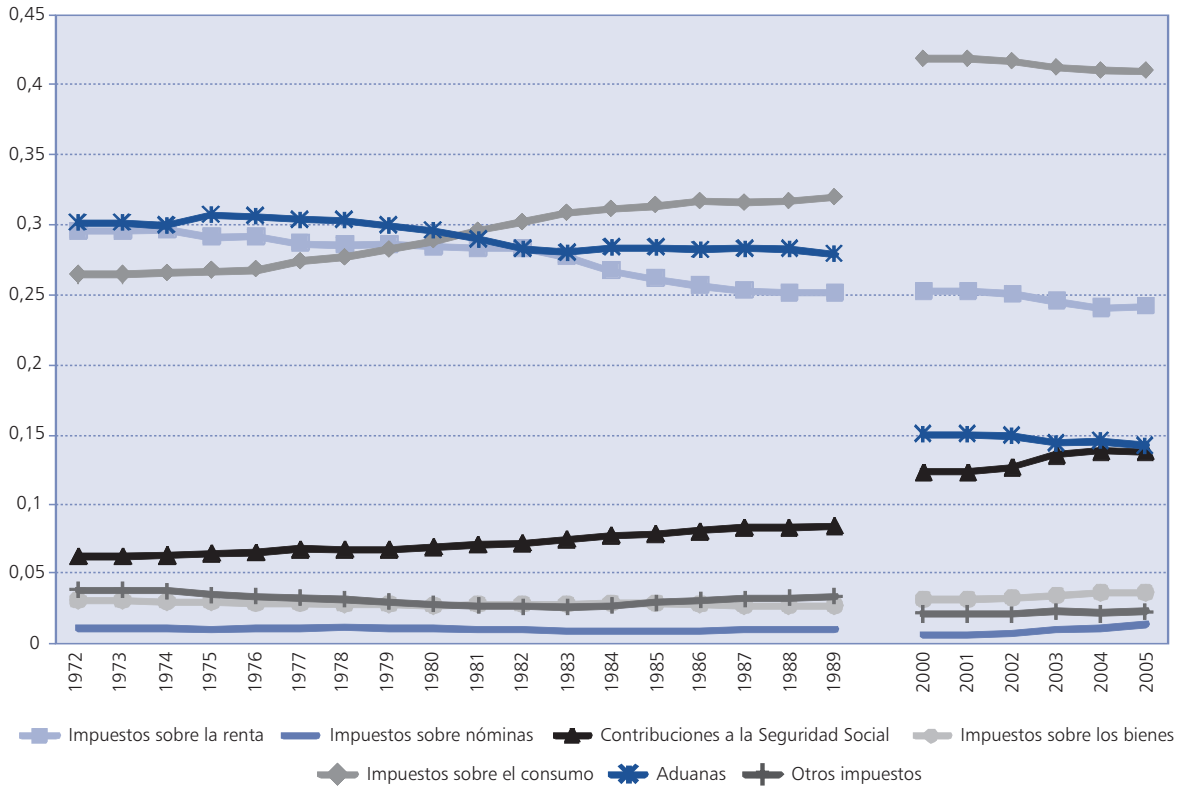


Nota: Cambio en la metodología EFG después de 1990; para 1990-1999 los datos fiscales no están disponibles.
Fuente: FMI Base de Datos EFG e Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial.
(*) Datos Generales del Gobierno. Basados en una muestra de 32 países desarrollados (el número de países en la muestra varía según los años).

poner que tienen una mayor «necesidad» de ingresos. Por otro lado, dado el papel que el consejo y la ayuda del FMI han jugado en diseminar el evangelio del IVA por todas partes del mundo, no es sorprendente que Keen y Lockwood (2010) encuentren que la participación de un país en un programa no de crisis del FMI también aumente la probabilidad de adoptar un IVA, como también lo hace el efecto *yardstick competition* (competencia por comparación) de tener vecinos que ya lo han hecho. Quizás el resultado más llamativo de este estudio sea, no obstante, que la renta per cápita ya no es un determinante significativo en la adopción de IVA: sean pobres o ricos, casi todo el mundo ya ha dado el salto al Impuesto sobre el Valor Añadido.

No sólo es que el IVA exista en la mayoría de los países, sino que proporciona una parte considerable de ingresos en muchos de ellos. No obstante, la situación no es igual en los países desarrollados que en los países en desarrollo. Como refleja el gráfico 2, los impuestos sobre el consumo han sido durante mucho tiempo el segundo pilar de los sistemas impositivos de los países desarrollados, tras los impuestos sobre la renta y seguidos, a su vez, por las contribuciones sociales como el tercer pilar (4). No obstante, este gráfico no permite apreciar la importancia creciente del IVA debido a que la composición de los impuestos sobre el consumo cambió drásticamente en los países desarrollados a lo largo del período. En 1965, por ejemplo, casi dos tercios de la recaudación de los impuestos sobre el consumo en los países de la OCDE procedían de los impuestos especiales y otros impuestos específicos sobre el consumo. En 2003, esta participación había caído a poco más de un tercio (5).

GRÁFICO 3
ESTRUCTURA IMPOSITIVA EN PORCENTAJE DEL TOTAL DE IMPUESTOS EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO (*). MEDIAS ANUALES REFERIDAS AL PERÍODO 1972-2005



Nota: Cambio en la metodología EFG después de 1990; para 1990-1999 los datos fiscales no están disponibles.
Fuente: FMI Base de Datos EFG e Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial.
(*) Datos Generales del Gobierno. Basados en una muestra de 75 países desarrollados (el número de países en la muestra varía según los años.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 125/126, 2010. ISSN: 0210-9107. «CLAVES ACTUALES DE LA FISCALIDAD DEL FUTURO»

Como demuestra el gráfico 3, la importancia creciente del IVA es aún más obvia en los países en desarrollo. En las últimas décadas, la liberalización del comercio ha producido un declive sustancial en los, anteriormente dominantes, aranceles aduaneros, que ahora están más o menos empatados en tercer lugar con los impuestos sobre las nóminas. No obstante, el aumento en los ingresos procedentes del IVA han más que compensado este declive, hasta el punto de que, como refleja el citado gráfico, los impuestos sobre el consumo son en muchos países significativamente más importantes en términos recaudatorios que los impuestos sobre la renta y, en la mayoría, el crecimiento es atribuible casi enteramente al Impuesto sobre el Valor Añadido.

Una razón por la que los ingresos pueden aumentar es porque suben los tipos. Ciertamente, en algunos países, los tipos de IVA han subido desde que el IVA se introdujo por primera vez. En líneas generales, como se demuestra en el cuadro n.º 1, aunque el tipo promedio estándar ha aumentado ligeramente en las dos últimas décadas, no ha salido mucho de los límites del 16 al 17 por 100. Por supuesto, hay tendencias visiblemente diferentes entre grupos distintos de países. Por ejemplo, mientras el tipo promedio estándar ha caído bruscamente en los países en transición, su tendencia ha sido ascendente, especialmente a lo largo de la última década, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, y sobre todo en estos últimos, como se observa en el gráfico 4.

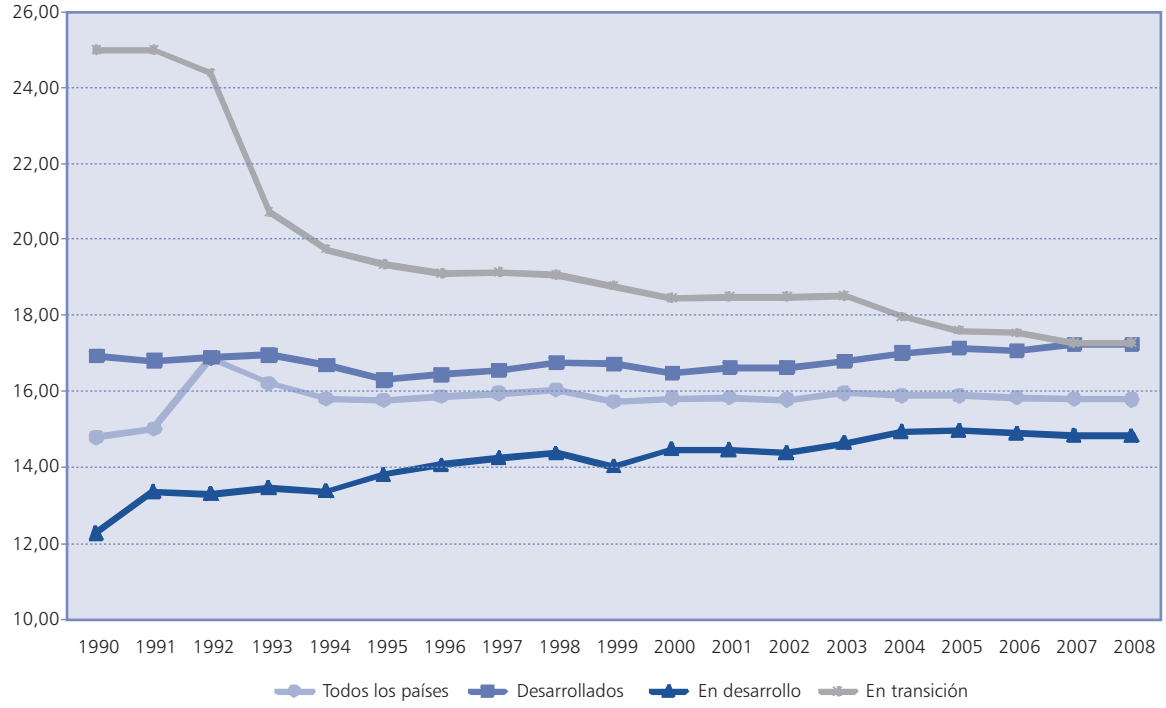
Sin duda, la teoría impositiva proporciona poco o ningún apoyo a la idoneidad de un tipo uniforme en el impuesto sobre el consumo. No obstante, con el fin de reducir los costes de cumplimiento y administración, y mejorar la eficiencia económica, la mayoría de los expertos han recomendado, desde hace tiempo, un único tipo estándar de IVA, con el tipo cero aplicado únicamente a las exportaciones. Quizá como reflejo de una mayor disposición a aceptar el consejo externo, muchos países en desarrollo han adoptado de hecho dicho sistema. No obstante, por lo general, la mayoría de los países desarrollados aplican más de un tipo, principalmente por razones de equidad (Norregard y Khan, 2007). Este resultado es algo curioso, dado que el argumento de equidad utilizado en defensa de la utilización de tipos reducidos sobre ciertos *items* es presumiblemente más fuerte en países en desarrollo. No obstante, dicho argumento sigue empleándose en muchos países. Por ejemplo, en un informe reciente de *Copenhagen Economics* (2007), se defiende la superioridad de un IVA uniforme, aunque se describen cuatro argumentos, posiblemente persuasivos, a favor de la aplicación, en ciertas circunstancias, de tipos reducidos de IVA. Dos de estos argumentos —que un IVA reducido podría aumentar la eficiencia al aumentar la productividad o al reducir el paro estructural— se basan en la eficiencia; los dos restantes —que

CUADRO N.º 1

TIPOS MEDIOS ESTÁNDAR DEL IVA EN PAÍSES DESARROLLADOS, EN DESARROLLO Y EN TRANSICIÓN (BASADO EN LA CLASIFICACIÓN FMI)

AÑO	*PAÍSES AVANZADOS*			*PAÍSES EN DESARROLLO*			*PAÍSES EN TRANSICIÓN*			*PROMEDIO NO PONDERADO*
	Promedio	*Mín.*	*Máx.*	*Promedio*	*Mín.*	*Máx.*	*Promedio*	*Mín.*	*Máx.*	
1990	16,93	3,00	24,50	12,26	5,00	22,00	25,00	25,00	25,00	14,79
1991	16,81	3,00	25,00	13,36	5,00	35,00	25,00	25,00	25,00	15,01
1992	16,91	3,00	25,00	13,30	5,00	35,00	24,39	5,00	30,00	16,88
1993	16,96	3,00	25,00	13,46	5,00	23,00	20,71	8,00	30,00	16,21
1994	16,70	3,00	25,00	13,37	5,00	23,00	19,74	8,00	28,00	15,79
1995	16,30	3,00	25,00	13,80	5,00	23,00	19,35	8,00	25,00	15,76
1996	16,44	3,00	25,00	14,07	5,00	23,00	19,10	8,00	25,00	15,87
1997	16,56	3,00	25,00	14,26	5,00	23,00	19,15	8,00	25,00	15,96
1998	16,77	3,00	25,00	14,38	5,00	23,00	19,08	8,00	25,00	16,05
1999	16,73	3,00	25,00	14,02	3,00	23,00	18,78	8,00	25,00	15,72
2000	16,49	3,00	25,00	14,46	2,00	23,00	18,46	10,00	25,00	15,82
2001	16,62	3,00	25,00	14,46	2,00	23,00	18,48	10,00	25,00	15,84
2002	16,62	3,00	25,00	14,38	2,00	23,00	18,48	10,00	25,00	15,78
2003	16,80	4,00	25,00	14,65	2,00	23,00	18,53	10,00	25,00	15,96
2004	17,02	5,00	25,00	14,93	5,00	25,00	17,95	10,00	20,00	15,89
2005	17,14	5,00	25,00	14,97	5,00	23,00	17,61	10,00	20,00	15,89
2006	17,07	5,00	25,00	14,89	5,00	23,00	17,54	10,00	20,00	15,84
2007	17,24	5,00	25,00	14,84	5,00	22,00	17,29	10,00	20,00	15,79
2008	17,24	5,00	25,00	14,83	5,00	22,00	17,29	10,00	20,00	15,79

GRÁFICO 4
TIPOS MEDIOS ESTÁNDAR DEL IVA EN PAÍSES DESARROLLADOS, EN DESARROLLO Y EN TRANSICIÓN. Período 1990-2008



Fuente: Diversas fuentes para los tipos de IVA.

un IVA reducido podría ampliar la equidad, al mejorar la distribución de la renta o al hacer ciertos productos más asequibles a toda la población— toman la ruta más tradicional de la equidad. Otro argumento a favor de tipos diferenciales que últimamente ha sido defendido es la deseabilidad de quitar los impuestos a los bienes «verdes», incluyendo el IVA, para aplicarlos a bienes «medioambientalmente dañinos».

III. EL RENDIMIENTO DEL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO

Hoy en día, el IVA se encuentra en casi todas partes, y se ha convertido en un componente importante de los sistemas recaudatorios en la mayoría de los países. Pero, ¿cómo ha sido el rendimiento del IVA en la realidad? Consideramos varios aspectos en este apartado y en el siguiente. Aunque algunos rasgos fundamentales (el uso del método del crédito en factura, la autoliquidación, el principio del destino, etc.) son comunes a la mayoría de este tipo de impuestos, otras características de su estructura (tipos, exenciones, aplicación del tipo cero, etc.) difieren radicalmente entre países. Por supuesto, al igual que difieren la eficiencia y la eficacia con las que se implementa el impuesto. No es sorprendente, por ende, que los IVA se diferencien mucho entre países con respecto a su productividad recaudatoria.

Pueden encontrarse tres mediciones relacionadas con la productividad del IVA en la literatura: 1) la *ratio de eficiencia*; 2) la *ratio de eficiencia-C*, y 3) la que a veces se ha denominado ratio de cumplimiento *bruto de IVA*. Cada una de esas tres mediciones calcula la eficiencia como la ratio de la recaudación real del IVA sobre los ingresos potenciales que se derivarían de aplicar el tipo estándar del IVA a, respectivamente, tres bases impositivas potenciales: el producto interior bruto (PIB), el gasto total en consumo y el gasto privado en consumo. Las fórmulas para estas tres mediciones pueden escribirse como sigue:

$$\text{Ratio de eficiencia} = \frac{\text{Recaudación de ingresos IVA}}{\text{Tipo estándar IVA} * \text{PIB}}$$

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 125/126, 2010. ISSN: 0210-9107. «CLAVES ACTUALES DE LA FISCALIDAD DEL FUTURO»

$$\text{Ratio de eficiencia-C} = \frac{\text{Recaudación de ingresos IVA}}{\text{Tipo estándar IVA} * \text{Gasto total en consumo}}$$

$$\text{Ratio de cumplimiento bruto} = \frac{\text{Recaudación de ingresos IVA}}{\text{Tipo estándar IVA} * \text{Gasto privado en consumo}}$$

En principio, un IVA con ninguna exención, un tipo único y cumplimiento completo debería proporcionar ratios de eficiencia cercanas al 100 por 100 (IMF, 2010). En la práctica, por supuesto, muchos IVA distan mucho de esta (idónea) estructura. Ninguna de estas mediciones se acerca a la base impositiva real sobre la que recae el IVA, aunque, dada la exclusión de la inversión y de la mayoría del consumo público de la base del IVA en la mayoría de los países, la ratio de cumplimiento bruto debería estar más cerca que la ratio eficiencia-*C* y sin duda que la ratio de eficiencia del IVA basado en el PIB. Además, el uso del tipo estándar del IVA para calcular la recaudación potencial ignora la existencia de tipos diferentes, algunos inferiores al tipo estándar y algunos superiores; además, las exenciones y las disposiciones para la aplicación del tipo cero también se ignoran. Por lo tanto, la recaudación potencial del IVA en cualquier país depende mucho de las decisiones políticas tomadas en el curso de la definición de su base. Los ingresos reales entonces dependen también de la plenitud con que se llega a esa base potencial, lo cual depende, a su vez, de dos factores interrelacionados: el nivel de cumplimiento fiscal (la «moral fiscal») y la efectividad de la Administración impositiva.

El cuadro n.º 2 recoge estas tres mediciones de «eficiencia» para 74 países, usando los promedios de tres años para dos períodos, para el principio de los años noventa y para los tres años más recientes disponibles después del año 2000 (6). El cambio en las tres mediciones de eficiencia entre estos dos períodos también se constata en el cuadro n.º 2. A pesar del uso de promedios de tres años, estos datos no dejan de ser *ruidosos*, y las diferentes mediciones muestran saltos considerables para algunos países. A veces, por supuesto, puede que estos cambios reflejen cambios legislativos, como por ejemplo parece ser el caso de los Países Bajos y Bielorrusia. En otros casos, como en Chipre y Jamaica, es difícil ver un único factor explicativo. La distancia entre los que dan un rendimiento "alto" y "bajo" según las distintas mediciones es asombrosa. Considerando únicamente la ratio de cumplimiento bruto en el período más reciente, los resultados oscilan entre un mínimo de 10 en Brasil y un máximo de 114 en Luxemburgo (con un increíble 112 en Costa de Marfil). Aquellos países que no reducen los impuestos sobre los *input* (y por lo tanto gravan la producción además del consumo), y también aquellos países que perciben ingresos sustanciales por tipos incrementados aplicados a (por ejemplo) el combustible, o que tienen disponible una amplia base por turismo o consumo en tránsito, pueden por supuesto puntuar alto según esta medición, lo cual podría explicar el rendimiento de Luxemburgo. La actuación aparentemente pobre de Brasil puede ser también explicada, ya que los datos sobre el IVA se refieren sólo al muy limitado IVA nacional, y no a los mucho más importantes IVA de los estados. A veces, países como Estonia y Singapur parecen tener un consistente alto rendimiento, como se podría esperar; pero también lo tiene Costa de Marfil, lo cual hace que nos preguntemos qué es lo que realmente miden estas cifras. Globalmente, una cosa está clara: todas las cifras del cuadro n.º 2 deben interpretarse con sumo cuidado, dado el ruido en los datos. Una manera de facilitar la interpretación de las tendencias del cuadro n.º 2 consiste en representar gráficamente la evolución de las medidas de la eficiencia del IVA en términos medios por región. El gráfico 5 lo hace para la ratio de cumplimiento bruto.

Independientemente de cuál de las tres mediciones examinemos, surgen patrones, en gran medida similares, en estas regiones. La tendencia general es hacia una mejora continua en las últimas dos décadas, particularmente en los casos de Europa Oriental, África del Norte y Oriente Medio. La excepción más llamativa es el África Subsahariana, donde una caída significativa en la eficiencia del IVA (se mida como se mida) en la primera mitad de los noventa no se ha recuperado desde entonces. Con respecto de la eficiencia media del IVA, oscila entre el 35 y el 40 por 100 en la mayoría de las regiones, con las excepciones llamativas de Europa Occidental, con un 45 por 100 y África Subsahariana, con un 25 por 100. Mientras las ratios son generalmente más altas para la ratio eficiencia-*C* (aproximadamente cinco puntos porcentuales más alto) y la ratio de cumplimiento bruto (alrededor de diez puntos porcentuales mayor), el patrón es el mismo en todos los casos. Como demuestra el gráfico 5, para la ratio de la recaudación bruta del IVA el dato promedio para la

CUADRO N.º 2

NIVELES Y CAMBIOS EN LAS RATIOS DE EFICIENCIA DEL IVA (PROMEDIO DE TRES AÑOS)

	EFICIENCIA IVA			*EFICIENCIA-C (PORCENTAJE)*			*CUMPLIMIENTO BRUTO DE IVA (PORCENTAJE)*				
	Tres años iniciales	*Tres años últimos*	*Diferencia*	*Tres años iniciales*	*Tres años últimos*	*Diferencia*	*Tres años iniciales*	*Tres años últimos*	*Diferencia*	*TRES AÑOS INICIALES*	*TRES AÑOS ÚLTIMOS*
Albania	32.8	37.3	4.5	36.5	43.0	6.3	41.3	48.6	7.4	1999.98	2002-04
Argentina	10.0	12.7	2.7	12.0	17.2	5.3	12.4	20.5	8.0	1999.92	2002-04
Armenia	29.9	36.8	6.9	33.5	44.7	11.1	37.3	51.5	14.2	2003-05	2006-08
Australia	31.3	37.8	6.6	43.2	54.7	11.5	56.4	72.0	15.6	2000-02	2005-07
Austria	26.1	29.4	3.3	34.3	40.7	6.4	46.8	54.4	7.6	1995-97	2005-07
Bangladesh	18.9	19.5	0.6	23.2	24.5	1.4	24.7	26.3	1.7	2001-03	2006-08
Belarus	28.1	53.2	25.1	38.9	74.2	35.3	51.4	102.9	51.4	1992-94	2005-07
Belgium	32.8	32.9	0.1	43.1	43.7	0.6	59.1	62.5	3.3	1990-92	2005-07
Bolivia	32.7	43.7	11.0	35.7	55.8	20.1	41.5	68.7	27.3	1990-92	2005-07
Brazil	10.4	6.3	-4.1	13.2	7.9	-5.3	17.0	10.5	-6.5	1990-92	2006-08
Bulgaria	37.3	57.8	20.5	42.4	67.5	25.2	51.2	83.4	32.3	1994-96	2006-08
Canada	34.6	37.9	3.4	42.0	50.9	8.9	59.0	68.5	9.5	1991-93	2005-07
Chile	40.7	41.6	0.9	55.8	61.8	6.0	64.9	74.1	9.2	1990-92	2006-08
Colombia	33.4	28.9	-4.5	43.8	33.5	-10.3	49.9	44.1	5.8	1990-92	1998-00
Congo, Republic of	21.5	1.1	-6.4	33.4	33.0	-0.4	48.9	49.7	0.7	1997-99	2003-05
Costa Rica	26.2	42.1	15.9				36.1	63.0	26.9	1990-92	2005-07
Côte d'Ivoire	64.3	67.7	3.4	78.8	85.4	9.6	104.4	111.6	7.2	1990-92	2005-07
Croatia	14.4	47.3	32.9	17.7	56.8	39.2	22.2	72.7	50.5	1998-00	2005-07
Cyprus	89.2	30.5	-58.7	123.7	43.8	-79.9	177.8	63.0	-114.8	1992-94	2005-07
Czech Republic	10.4	7.8	-2.6	13.0	9.8	-3.3	15.5	10.9	-4.6	1993-95	2005-07
Denmark	39.3	41.1	1.8	51.9	55.0	3.0	77.9	84.6	6.7	1990-92	2005-07
Egypt	32.0	34.2	2.2	37.5	41.1	3.7	44.0	47.7	3.8	2002-04	2005-08
El Salvador	37.8	53.2	15.4	39.2	51.2	11.9	43.7	56.4	12.7	1998-00	2005-07
Estonia	71.5	49.1	-22.4	94.8	67.9	-26.8	125.0	88.7	-36.3	1992-94	2005-07
Finland	34.6	38.3	3.6	45.7	52.5	6.8	65.7	74.7	9.0	1994-96	2005-07
France	36.7	36.1	-0.5	46.2	45.2	-1.0	64.2	63.8	-0.4	1990-92	2005-07
Georgia	19.7	55.1	35.5	20.0	60.6	40.5	22.1	76.6	54.4	1997-99	2005-07
Germany	23.9	19.8	-4.1	31.2	25.9	-5.3	41.6	34.0	-7.6	1990-92	2005-07
Greece	33.6	37.8	4.1	36.7	42.9	6.3	43.9	52.8	8.9	1995-97	2005-07
Honduras	42.7	49.4	6.7	47.8	51.8	4.0	57.6	62.2	4.6	2003-05	2006-08
Hungary	26.0	42.4	16.5	33.3	55.6	22.3	38.7	64.1	25.4	1990-92	2005-07
Iceland	40.3	42.2	1.9	49.8	52.0	2.2	66.7	74.2	7.5	1990-92	2006-08
Indonesia	36.3	39.0	2.7	55.9	51.8	-4.1	64.4	57.9	-6.5	1990-92	2002-04
Ireland	21.9	35.8	13.9	28.5	58.4	29.9	36.7	78.2	41.5	1990-92	2005-07
Israel	66.3	62.2	-.0	73.6	76.0	2.4	109.3	109.6	0.3	1990-92	2006-08
Italy	25.3	28.2	2.9	33.0	35.7	2.7	43.3	47.9	4.6	1995-97	2005-07
Jamaica	69.1	44.1	-25.1	85.5	47.5	-38.0	99.8	55.9	-44.0	1992-94	2005-07
Kazakhstan	18.3	31.8	13.5	21.5	57.2	37.3	25.4	74.8	49.5	1997-99	2006-08
Korea	37.6	41.9	42.2	60.0	61.1	1.1	73.9	77.3	3.4	1990-92	2005-07
Latvia	47.7	44.3	-3.4	55.9	55.1	-0.8	75.2	70.1	-5.1	1994-96	2005-07
Lithuania	35.6	43.6	8.0	40.3	52.2	9.4	52.2	67.1	14.9	1993-95	2006-08
Luxembourg	35.3	38.2	2.9	62.1	77.4	15.3	85.6	113.7	28.1	1999-01	2005-07
Madagascar	7.9	10.1	2.1	8.3	20.3	11.9	9.0	22.6	13.6	1994-96	2005-07
Malta	44.6	43.1	-1.5	53.7	52.0	-1.7	71.6	68.3	-3.3	1995-97	2005-07
Mauritius	38.9	44.4	5.5	51.5	52.8	1.2	63.4	63.5	0.0	1998-00	2005-07
Mexico	28.5	21.9	-6.6	35.7	28.1	-7.6	40.3	32.7	-7.7	1990-92	1998-00
Moldava	46.8	70.5	23.7	48.5	62.3	13.8	57.2	76.4	19.2	1997-99	2006-08
Mongolia	43.3	46.3	3.0	49.5	72.9	17.3	61.4	90.6	29.2	1998-00	2005-07
Morocco	30.7	39.6	8.9	37.1	51.7	14.6	46.5	67.4	20.9	1990-92	2006-08
Nepal	24.0	29.5	5.5	27.9	32.8	2.1	61.2	37.3	6.1	1997-99	2006-08
Netherlands	84.8	41.3	-435.	115.7	57.2	-585.	169.9	87.1	-829.	1990-92	2005-07
New Zealand	48.9	51.1	2.1	64.5	66.0	1.5	83.8	86.6	2.9	2001-03	2005-07

Nota: * "Tres años iniciales" y "Tres años últimos" se refieren a los tres primeros y tres últimos años para los que tenemos datos disponibles para un país específico.

CUADRO N.º 2 (*continuación*)

NIVELES Y CAMBIOS EN LAS RATIOS DE EFICIENCIA DEL IVA (PROMEDIO DE TRES AÑOS)

	EFICIENCIA IVA			*EFICIENCIA-C (PORCENTAJE)*			*CUMPLIMIENTO BRUTO DE IVA (PORCENTAJE)*				
	Tres años iniciales	*Tres años últimos*	*Diferencia*	*Tres años iniciales*	*Tres años últimos*	*Diferencia*	*Tres años iniciales*	*Tres años últimos*	*Diferencia*	*TRES AÑOS INICIALES*	*TRES AÑOS ÚLTIMOS*
Nicaragua	22.7	38.6	15.9				24.8	45.9	21.1	1991-93	1999-01
Norway	36.6	31.5	-5.1	50.8	52.6	1.8	72.9	78.0	5.1	1990-92	2006-08
Pakistan	13.9	24.6	10.7	16.4	28.9	12.5	19.7	32.4	12.7	1990-92	2005-07
Panama	32.9	12.9	-20.0				57.1	21.0	-36.1	1990-92	1999-01
Peru	25.0	33.4	8.4	29.8	46.1	12.0	32.7	53.1	20.3	1990-92	2005-07
Poland	29.7	36.6	6.9	37.2	45.7	8.5	48.6	59.9	11.3	1994-96	2005-07
Portugal	39.4	39.5	0.1	48.0	45.9	-0.6	61.8	60.5	-1.3	1997-99	2005-07
Romania	32.6	21.8	-10.8	41.8	26.1	-15.7	50.2	30.6	-19.6	1993-95	2005-07
Russia	24.3	30.2	5.8	34.3	45.8	11.5	47.1	61.7	14.7	1994-96	2006-08
Singapore	49.0	36.3	-12.7	95.3	72.6	-13.1	114.8	91.7	-23.1	1994-96	2005-07
South Africa	42.4	53.9	11.5	52.0	66.0	-0.6	68.1	86.7	18.6	1991-93	2005-07
Spain	34.7	21.3	-13.5	44.5	28.1	-16.4	57.3	37.0	-20.3	1990-92	2005-07
Sweden	30.7	25.5	-5.2	39.2	33.3	-5.9	60.7	51.4	-9.2	1990-92	1997-99
Switzerland	50.2	51.5	1.2	69.7	72.1	2.4	83.4	86.0	2.7	1995-97	2005-07
Tajikistan	27.6	32.2	4.6	33.2	37.7	4.5	37.5	41.8	4.4	1998-00	2002-04
Thailand	45.1	52.3	7.2	70.1	78.1	8.0	82.9	95.5	12.6	1992-94	2006-08
Trinidad and Tobago	32.0	23.7	-8.2	45.7	41.4	-4.3	55.5	52.6	-2.9	1993-95	2005-07
Tunisia	15.6	36.9	21.3	19.8	47.6	27.8	25.0	58.4	33.4	1990-92	2006-08
Ukraine	32.4	45.3	12.9	42.4	63.6	21.2	57.8	84.9	27.2	1999-01	2006-08
United Kingdom	37.4	36.9	-0.5	44.9	43.1	-1.8	59.6	57.4	-2.2	1990-92	2005-07
Uruguai	26.1	45.2	19.1	31.5	56.0	24.5	36.8	65.0	28.2	1990-92	2005-07
Benezuela, Rep. Bol.	22.7	38.3	15.5	29.5	62.4	25.8	32.5	77.2	44.8	1993-95	2003-05
Promedio	34.6	37.3	2.7	44.8	49.5	4.3	56.7	62.9	6.2		
Máx	89.2	70.5	35.5	123.7	85.4	40.5	177.8	113.7	54.4		
Mín	7.9	6.3	-58.7	8.3	7.9	-79.9	9.0	10.5	-114.8		

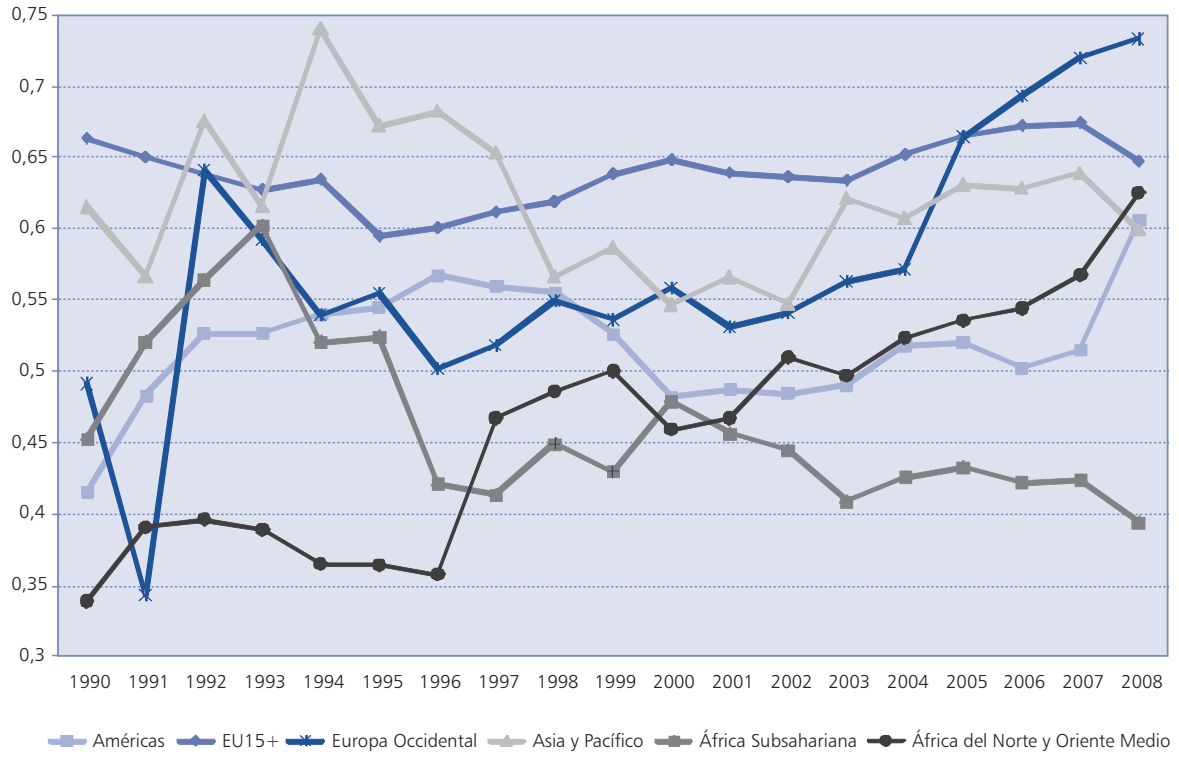
Nota: * "Tres años iniciales" y "Tres años últimos" se refieren a los tres primeros y tres últimos años para los que tenemos datos disponibles para un país específico.
Fuente: FMI EFG; Indicadores del Desarrollo Mundial: varias fuentes para los tipos estándares de IVA.

mayoría de las regiones del mundo se sitúa entre el 60 y el 65 por 100, con los valores extremos representados de nuevo por Europa Occidental, con más de un 70 por 100 y África Subsahariana, con un 40 por 100.

A pesar de los defectos de estas mediciones, queda claro un mensaje. En casi todos los países, la productividad recaudatoria podría mejorarse. Esto se podría lograr de dos maneras muy distintas. Primero, la estructura del IVA se podría fortalecer mediante un aumento en la base. Segundo, la administración y el cumplimiento del IVA también podrían fortalecerse. El FMI sugiere que el mecanismo principal para fortalecer el IVA en los países desarrollados es mediante un cambio en la estructura del IVA, mientras, en la mayoría de los casos, los países en desarrollo necesitan poner el énfasis en (el camino más largo y duro de) mejorar la administración y el cumplimiento fiscal (7). Como señalan Bird y Gendron (2007), parece probable que algunos países menos desarrollados podrían haber adoptado un IVA antes de que estuvieran preparados para administrarlo; como sugieren Ebrill *et al.* (2001), el IVA, al igual que el impuesto sobre la renta, se administra mejor a través del «auto-cálculo». Y dista mucho de ser evidente que los países que han experimentado grandes dificultades en administrar impuestos sobre la renta tengan muchas posibilidades de administrar mejor un IVA. Por otro lado, como argumentamos más adelante, la dificultad no significa la imposibilidad, es probable que incluso un IVA malo sea a menudo la mejor de las alternativas posibles, incluso en los países más pobres.

A pesar de la naturaleza *ruidosa* de las distintas mediciones de la eficiencia del IVA, la existencia de una serie nueva de datos lleva inevitablemente a esfuerzos para identificar los determinantes principales de las variaciones entre países y a lo largo del tiempo. Varios trabajos recientes han examinado esta cuestión. Aizenman y Jinjarak (2008) emplean datos

GRÁFICO 5
RATIO DE RECAUDACIÓN BRUTA POR ÁREAS GEOGRÁFICAS, 1990-2008



Fuente: FMI EFG 2010: Indicadores del Desarrollo Mundial; Ebrill *et al.* 2001; varias fuentes para los tipos estándares de IVA.

procedentes de un panel de 44 países a lo largo de 1970-1999. Se centran en el papel de la economía política (mayor polarización e inestabilidad política) y en los factores estructurales (como por ejemplo la urbanización, la participación de la agricultura, el grado de apertura) para explicar las diferencias en la eficiencia-*C* del IVA. Encuentran que los aumentos en la estabilidad del régimen político y la facilidad y fluidez de la participación política, al igual que los aumentos en la urbanización y el grado de apertura del comercio, llevan a una eficiencia mayor en la recaudación del IVA. Por otro lado, una participación mayor de la agricultura rebaja de forma significativa la eficiencia del IVA, como han constatado Buettner *et al.* (2006). Más recientemente, De Mello (2009), empleando datos cruzados para países de la OCDE y no de la OCDE, encuentran que la eficiencia-*C* aumenta con tipos de IVA más bajos, y también con participaciones menores de los costes administrativos en los recursos fiscales —como *proxy* de la eficiencia de la Administración tributaria— (8), marcos regulatorios más pro-competencia en los mercados de bienes (midiendo los incentivos no fiscales al incumplimiento), la apertura del comercio y mejores indicadores de la gobernanza: la calidad regulatoria, el Estado de derecho y la eficacia gubermental (9). Globalmente, De Mello (2009) no encuentra ninguna diferencia perceptible en la productividad del IVA entre los países de la OCDE y los que no son de la OCDE incluidos en su muestra.

Estos estudios son interesantes, pero están lejos de ser concluyentes dada su dependencia inevitable de *proxies* y la interpretación poco clara de las distintas mediciones de la eficiencia del IVA. En particular, no existe ninguna medición buena de la eficiencia administrativa fiscal, y las distintas mediciones de la eficiencia del IVA no discriminan entre las diferencias en la estructura impositiva (tipos y base) y los cambios en la evasión fiscal (por ejemplo, como resultado de cambios en la moral fiscal o en la probabilidad de que los evasores sean descubiertos o en el importe de las multas en caso de ser descubiertos). Aunque no tenemos capacidad para tratar estos pro-

blemas íntegramente, hasta cierto punto podemos trabajar sobre investigaciones anteriores expandiendo la muestra de países y el período temporal e introduciendo refinamientos en la metodología de la estimación. En particular, empleamos datos de 107 países (10) para el período 1990 a 2008 (11).

Como variable dependiente, utilizamos alternativamente las tres mediciones diferentes del IVA: 1) la ratio de eficiencia; 2) la ratio eficiencia-*C*, y 3) la ratio de cumplimiento bruto. En términos de la metodología utilizada en la estimación, la utilización del estimador de efectos fijos a los datos de panel produciría estimaciones ineficientes, debido a la presencia de autocorrelación y de heteroscedasticidad. Al emplear la variable dependiente retrasada como una variable explicativa adicional, debido a que la ratio de eficiencia de un año depende probablemente de la ratio del año anterior, podemos tratar el problema de autocorrelación de primer orden; no obstante, quedan los problemas de autocorrelación de segundo orden y de heteroscedasticidad. Por consiguiente, aplicamos el estimador GMM de Arellano-Bond (1991) (12).

En esencia, para resolver las características nacionales invariantes con el tiempo, GMM usa primeras diferencias para transformar la ecuación:

$$Y_{it} = a_1 Y_{i \cdot t\text{-}1} + \beta_1 X_{it} + \mu_i + u_{it} \qquad [1]$$

en

$$\Delta Y_{it} = a_1 \Delta Y_{i \cdot t\text{-}1} + \beta_1 \Delta X_{it} + \Delta u_{it} \qquad [2]$$

donde Y_{it} es una de las tres ratios de eficiencia, X_{it} incluye determinantes potenciales de la ratio de eficiencia, como por ejemplo PIB per cápita, población, participación de la agricultura en el PIB, participación de la población urbana en la población total, número de años desde la introducción del IVA, consumo doméstico de gasolina en crudo, consumo doméstico de alcohol, índice de educación, concentración empresarial (medida por el número medio de empleados por empresa), una variable ficticia para los países desarrollados y la moral fiscal. Estas variables y sus fuentes se describen en la tabla A.1, y las estadísticas descriptivas se presentan en la tabla A.2, ambas en el Apéndice. Finalmente, u_{it} es el término de error. Nótese que la variable dependiente en primeras diferencias, $\Delta Y_{i \cdot t\text{-}1}$, se define con sus niveles pasados.

Los resultados de la estimación se presentan en el cuadro n.º 3. Los coeficientes estimados para la población, empleados como *proxy* del tamaño de un país, sugieren que este tamaño se asocia positivamente con la eficiencia recaudatoria. Este efecto, no obstante, no parece ser importante económicamente; de hecho, un aumento de un punto porcentual en la población conlleva a un aumento en la eficiencia recaudatoria del IVA de entre 0,013 y 0,031 puntos porcentuales. El coeficiente negativo y significativo de la participación de la agricultura en el PIB confirma los resultados anteriores —en línea con la hipótesis de que una mayor parte de las actividades agrícolas podrían pertenecer al sector informal o, de otra manera, estar exentas— con respecto al efecto negativo del tamaño de este sector sobre la eficiencia recaudatoria. No obstante, al contrario de estudios anteriores, nuestras estimaciones sugieren que un mayor grado de urbanización está asociado con una recaudación menos eficiente del IVA. La urbanización podría afectar a la eficiencia recaudatoria a través de dos canales distintos. Por un lado, una urbanización mayor podría reducir el coste de controlar el cumplimiento fiscal, lo cual implica un cumplimiento fiscal globalmente mayor (13). Por otro lado, cuando la gente vive cerca de sus vecinos en aglomeraciones urbanas, las transacciones informales podrían hacerse más factibles, reduciendo de este modo la recaudación fiscal tanto de los impuestos indirectos como de los directos. Nuestros resultados con respecto a la urbanización podrían quizás interpretarse como una sugerencia de que el segundo efecto es más fuerte (14). Un aumento de un punto porcentual en la participación de la población urbana conlleva una reducción de entre 3,4 y 7,7 puntos porcentuales en la eficiencia de la recaudación del IVA. En principio, una moral fiscal más alta debería correlacionarse con una mayor eficiencia en la recaudación del IVA. No obstante, este efecto podría ser complejo y dependiente de factores como el nivel de desarrollo económico del país y el número de años desde que se introdujo el IVA. Aunque en algunas especificaciones no obtenemos coeficientes estadísticamente significativos con respecto a la moral fiscal y sus términos de interacción, encontramos que son significativos conjuntamente. En particular, nuestros resultados sugieren que los países desarrollados con el mismo número de años de experiencia con el IVA tienen efectos positivos más fuertes de la moral fiscal sobre la eficiencia en la recaudación de este impuesto. Un aumento de un punto porcentual en la moral fiscal conlleva un aumento más alto, de entre 1,3 y 2,4 puntos porcentuales, en la recaudación del IVA en países desarrollados que en los países en desarrollo.

CUADRO N.º 3

DETERMINANTES DE LAS RATIOS DE LA EFICIENCIA DEL IVA

	Y = EFICIENCIA IVA		*Y = EFICIENCIA-C*		*Y = CUMPLIMIENTO BRUTO*	
	[1]	*[2]*	*[3]*	*[4]*	*[5]*	*[6]*
Y_{-1}	0,356**	0,526***	0,392***	0,534***	0,158	0,483***
	(0,150)	(0,089)	(0,139)	(0,093)	(0,143)	(0,094)
Ln(PIB pc)	-0,016	-0,021	-0,010	-0,022	0,041	-0,036
	(0,032)	(0,024)	(0,040)	(0,034)	(0,062)	(0,046)
Ln(población)	1,875***	1,351**	2,236***	1,769*	3,114***	2,688**
	(0,566)	(0,672)	(0,720)	(0,907)	(1,035)	(1,305)
Agricultura	-3,266***	-2,386**	-3,737***	-3,069**	-5,118***	-4,518**
	(0,905)	(0,988)	(1,145)	(1,343)	(1,612)	(1,929)
Ln(importaciones)	0,108	0,062	0,163	0,112	0,305	0,171
	(0,113)	(0,070)	(0,141)	(0,097)	(0,191)	(0,135)
IVA experiencia	-0,002	-0,003	0,000	0,001	-0,011	0,003
	(0,005)	(0,008)	(0,007)	(0,011)	(0,010)	(0,015)
Urbano	-6,289**	-3,440**	-7,748**	-4,830**	-7,143	-7,182***
	(2,913)	(1,427)	(3,482)	(1,926)	(4,962)	(2,700)
Consumo gasolina	6,349	5,617	8,332	7,042	13,527	10,115
	(6,225)	(5,610)	(7,795)	(7,658)	(10,311)	(10,676)
Educación	0,268	-0,606	-0,119	-0,968	-0,509	-1,838
	(1,229)	(0,844)	(1,507)	(1,199)	(2,055)	(1,623)
Moral fiscal	-1,094***	-0,759	-1,517***	-1,112	-1,510*	-1,691*
	(0,411)	(0,480)	(0,547)	(0,701)	(0,780)	(0,946)
Moral fiscal * Desarrollados	1,467***	1,263***	1,856***	1,762***	1,440	2,379***
	(0,509)	(0,487)	(0,656)	(0,652)	(0,922)	(0,903)
Moral fiscal * Experiencia		0,001		-0,004		-0,003
		(0,022)		(0,031)		(0,042)
Concentración negocios	-0,195**	-0,096	-0,200*	-0,107	-0,278*	-0,178
	(0,088)	(0,063)	(0,107)	(0,086)	(0,148)	(0,123)
Consumo alcohol	0,087**	0,025	0,096**	0,031	0,146**	0,049
	(0,038)	(0,024)	(0,048)	(0,032)	(0,064)	(0,046)
Observaciones	368	368	368	368	368	368
Número de observaciones	39	39	39	39	39	39
Corr (Y, Yhat) cuadrado	0,058	0,052	0,033	0,03	0,044	0,033
Estadístico F	F(14, 354)= 5,86 Prob>F=0,000	F(15, 353)= 6,68 Prob>F=0,000	F(14, 354)= 6,01 Prob>F=0,000	F(15, 353)= 7,96 Prob>F=0,000	F(14, 354)= 5,04 Prob>F=0,000	F(15, 353)= 7,02 Prob>F=0,000
Sargan test (p-value)	0,111	0,499	0,221	0,291	0,262	0,257
AR(2) test (p-value)	0,248	0,978	0,309	0,804	0,394	0,786

Errores estándar entre paréntesis.
* significativo al 10 por 100; ** significativo al 5 por 100; *** significativo al 1 por 100.

IV. EL IVA Y LOS INGRESOS

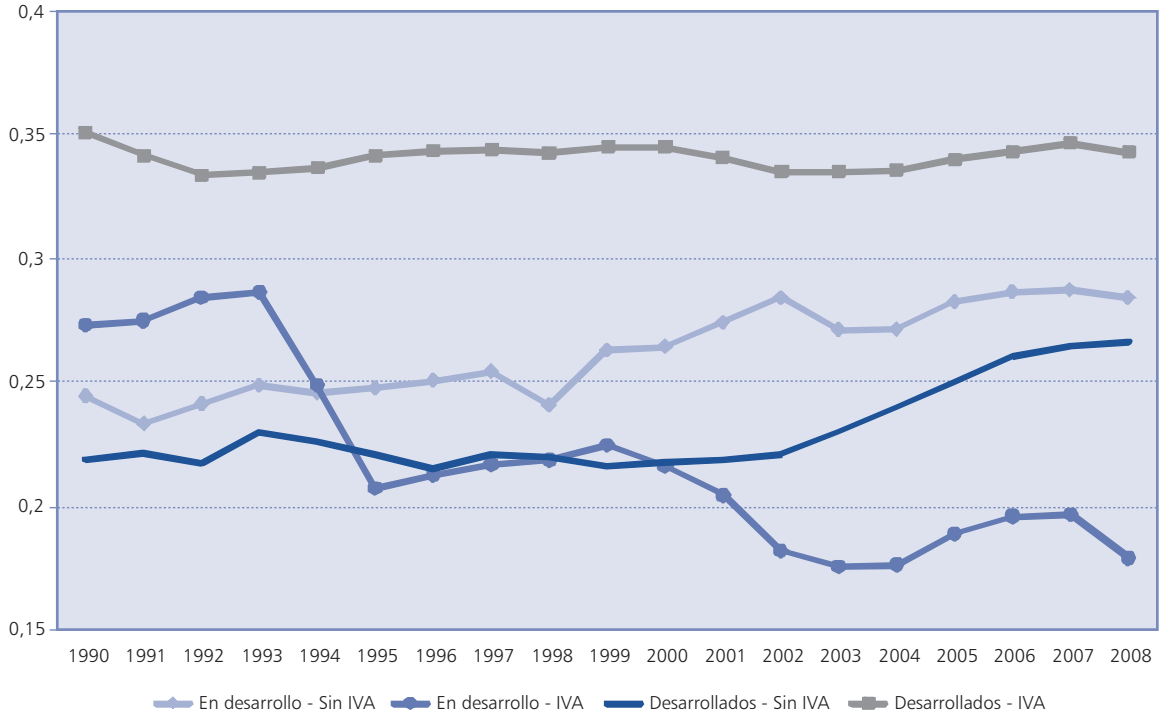
Aunque muchos objetivos distintos, como por ejemplo la equidad e incluso la eficiencia, pueden pesar en las mentes de los diseñadores de la política fiscal, las consideraciones recaudatorias suelen estar en primer plano. La ascensión rápida al éxito del IVA sugiere que es probable que sea un buen recaudador de fondos. De hecho, a veces el IVA ha sido descrito como una «máquina de dinero», un impuesto que podría hacer que sea demasiado fácil aumentar tanto los ingresos como el tamaño del sector público (15). No obstante, no es tan fácil decir exactamente qué les ha ocurrido a los ingresos fiscales globales en los países que han introducido un IVA. En muchos, por ejemplo, su introducción fue acom-

pañada por otros cambios en la política impositiva y su administración, haciendo difícil aislar los efectos del Impuesto sobre el Valor Añadido.

Un buen punto de partida consiste en examinar los datos originales. El gran aumento en el número de países que, en todas partes del mundo, han adoptado un IVA (gráfico 1) se ha visto acompañado por un crecimiento suave en la ratio de los ingresos fiscales sobre el PIB. No obstante, como refleja el gráfico 6, la situación parece algo diferente si comparamos las ratios fiscales entre los países desarrollados que han adoptado un IVA y aquellos que no lo han hecho. La ratio mucho más alta para los países en desarrollo con IVA que para los países desarrollados sin IVA parece compatible con la opinión de que el IVA es una «máquina de dinero». No obstante, la ratio fiscal es inferior para los países en desarrollo con IVA que para los países desarrollados sin IVA. Aún más, mientras la ratio ha aumentado a lo largo de la última década para los países en desarrollo sin IVA, ha caído en el caso de los países desarrollados con IVA. Esto no es exactamente compatible con la opinión de la «máquina de dinero».

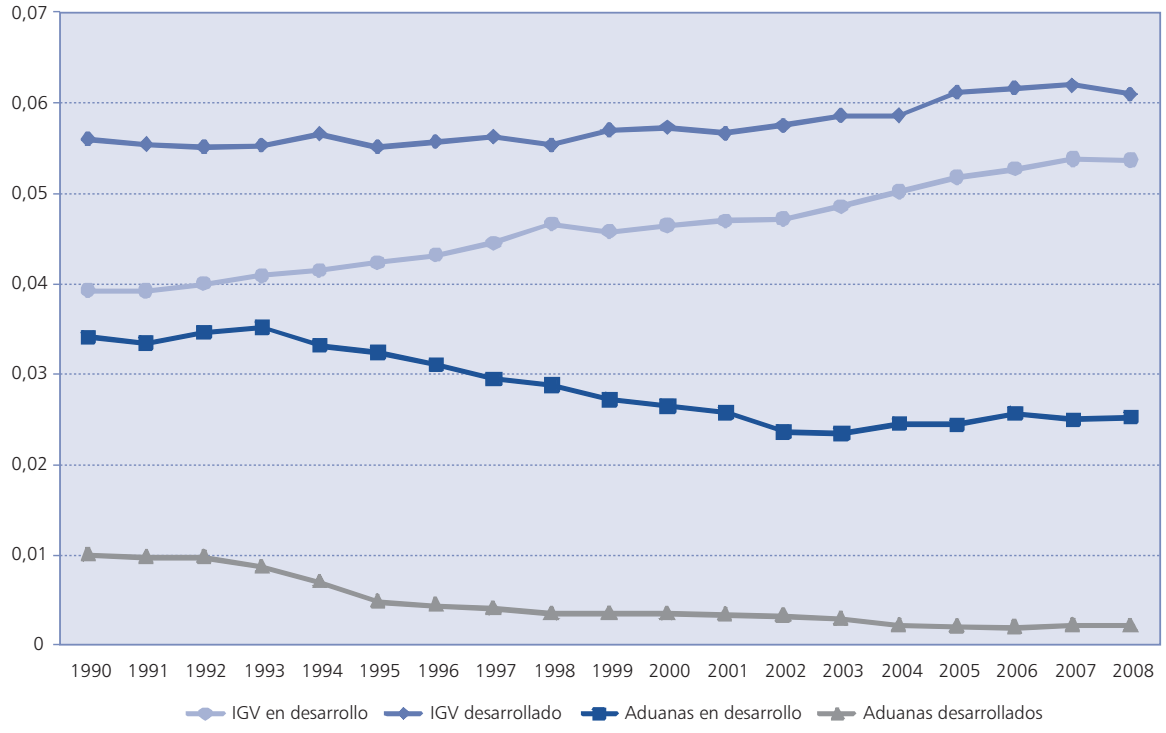
Puede que parte de la explicación de estas tendencias divergentes se encuentre en el hecho de que la adopción del IVA en los países en desarrollo en los últimos años haya ido acompañada con frecuencia no sólo de la eliminación de otros impuestos generales sobre el consumo, como por ejemplo impuestos sobre el volumen de ventas e impuestos generales sobre las ventas, sino, lo que es más importante, de reformas significativas en las políticas comerciales, incluyendo reducciones sustanciales en los aranceles medios. Como se observa en el gráfico 7, los aranceles aduaneros han sido significativamente reducidos en los países en desarrollo, aunque existe una considerable diversidad entre las distintas regiones. En este sentido, África Subsahariana destaca no sólo por que los aranceles aduaneros son el doble del nivel promedio de otras regiones, sino porque siguen siendo más importantes que el IVA en términos de ingresos fiscales.

GRÁFICO 6
RECAUDACIÓN TOTAL EN PORCENTAJE DEL PIB, PAÍSES CON IVA *VERSUS* PAÍSES SIN IVA (*). PAÍSES DESARROLLADOS *VERSUS* PAÍSES EN DESARROLLO
Período 1990-2008



Nota: (*) Ingresos del Gobierno Central.
Fuente: FMI EFG 2010; Indicadores del Desarrollo Mundial.

GRÁFICO 7
IMPUESTO GENERAL SOBRE LAS VENTAS (IGV) Y RECAUDACIÓN DE ARANCELES ADUANEROS EN PORCENTAJE DEL PIB, PAÍSES DESARROLLADOS *VERSUS* PAÍSES EN DESARROLLO (*)
Período 1990-2008



Nota: (*) Ingresos del Gobierno Central.
Fuente: FMI EFG 2010; Indicadores del Desarrollo Mundial; Ebrill *et al.* 2001.

Numerosos estudios han examinado el impacto del IVA sobre los ingresos. Por ejemplo, Aizenman y Jinjarak (2006) estudiaron el impacto de la globalización (medida por la apertura del comercio y la apertura financiera) sobre varios impuestos, incluyendo el IVA, y llegaron a la conclusión de que si la globalización recorta los ingresos fiscales procedentes de los impuestos tradicionales, esto pone a su vez en marcha mecanismos para aumentar los ingresos de los impuestos «difíciles de recaudar», como por ejemplo el IVA y los impuestos sobre la renta. Estos autores concluyeron que los factores de la globalización son responsables de, aproximadamente, dos tercios de una caída del 12 por 100 en la ratio de ingresos fiscales «fáciles de recaudar» sobre el PIB en los países en desarrollo, y de aproximadamente una quinta parte del aumento de 16 por 100 en la ratio de los impuestos «difíciles de recaudar» sobre el producto interior bruto.

Keen y Lockwood (2006) se concentran específicamente en el argumento de la «máquina de dinero». Sobre la base de un conjunto de datos de panel para los países de la OCDE (excluyendo EE.UU.), encuentran pruebas de que el IVA sí parece haber sido una «máquina de dinero», en el sentido de que los países con IVA tienden a recaudar más ingresos que aquéllos sin él. No obstante, también encontraron que el IVA no parecía haber tenido ningún efecto en el aumento del tamaño del sector público, en parte porque los ingresos que recauda habían sido contrarrestados por una reducción en los ingresos procedentes de otros impuestos. Interpretan estos resultados como una sugerencia de que el uso del IVA ha sido impulsado más por su mayor eficacia como instrumento fiscal que por el deseo de financiar un Gobierno más grande. En un trabajo más reciente, Keen y Lockwood (2010) emplean un panel no balanceado de 143 países a lo largo de 26 años para explorar cuestiones muy similares. Su punto de partida es que el acceso a un instrumento impositivo más eficiente debería conllevar a un Gobierno optimizador a aumentar la ratio de ingresos totales so-

bre el PIB. Metodológicamente, su enfoque consiste en añadir una variable ficticia que recoja la presencia de IVA (así como varios términos de interacción) a un marco de regresión convencional de «esfuerzo fiscal» que permita examinar si aquellas variables ejercen un impacto estadísticamente significativo sobre la ratio de los ingresos fiscales sobre el PIB (16). Estos autores encuentran que, en el largo plazo, la adopción de IVA está asociada con un aumento del 4,5 por 100 en la ratio de ingresos sobre el PIB. No obstante, la interpretación de este resultado resulta complicada, porque los términos de interacción de la citada variable ficticia con los niveles de renta y la apertura son positivos y significativos, mientras la variable ficticia toma ahora un signo negativo. Sin embargo, cuando se toman en cuenta todos esos efectos, las simulaciones numéricas sugieren que en la mayoría de los países la adopción de IVA aumentó los ingresos, aunque, no obstante, la evidencia encontrada ha sido mixta en el caso del África Subsahariana.

Partiendo del trabajo de Keen y Lockwood (2010) y utilizando datos de panel para 107 países en el período 1990 a 2008, examinamos la cuestión de si la introducción del IVA ha conllevado por lo general un aumento de las recaudaciones fiscales, haciendo hincapié en las diferencias observadas en los países en desarrollo y desarrollados. Debido a que este tipo de estimación genera un conjunto imponente de retos econométricos, nuestro enfoque trata de proceder con pasos distintos, involucrando distintas metodologías de estimación. Este enfoque metodológico no sólo permite más transparencia en el manejo de las cuestiones econométricas, sino también proporciona una serie de pruebas de robustez para nuestras estimaciones. Discutiremos primero los resultados para la muestra completa, que se recogen en el cuadro n.º 4, y a continuación los obtenidos cuando la muestra se divide entre países desarrollados y en desarrollo.

Como primer paso, las columnas [1] y [2] del cuadro n.º 4 presentan los resultados obtenidos al aplicar el estimador de efectos fijos al panel con todos los datos. Es probable que estos resultados sean inconsistentes debido a los siguientes tres problemas: 1) la endogeneidad potencial de la variable ficticia (porque la decisión de introducir un IVA podría ser impulsada por el deseo de aumentar las recaudaciones de ingresos); 2) autocorrelación, y 3) heteroscedasticidad.

Para resolver el problema de endogeneidad, aplicamos el estimador de efectos fijos con variables instrumentales, presentándose los resultados en las columnas [3] y [4] del cuadro n.º 4. En la columna [3] se presentan los resultados obtenidos sin los términos de interacción con la variable IVA. Para afrontar la endogeneidad de la variable ficticia IVA, utilizamos tres instrumentos: 1) el porcentaje de los países en la región *k* que han implementado un IVA en el año *t* (las regiones se definen según Ebrill *et al.*, 2001); 2) variable ficticia =1 si el país *i* participaba en un programa no de crisis del FMI (FAE, SCLP) en el año *t*, y 3) variable ficticia =1 si el país *i* participaba en un programa de crisis del FMI (ADG, SAF) en el año *t* (17).

La columna [4] presenta los resultados obtenidos al aplicar el estimador de efectos fijos con variables instrumentales cuando se incluyen los términos de interacción con la variable IVA. Dado que la variable ficticia para el IVA es endógena, tenemos que obtener variables instrumentales para los términos de interacción. Como es difícil encontrar buenos instrumentos para dichos términos, estimamos en primer lugar la forma reducida de la ecuación del IVA para luego predecir la variable IVA e interactuarla con las variables endógenas. A continuación, empleamos estos términos «previstos» de interacción como variables instrumentales para los términos originales de interaccion en la ecuación (18). Básicamente, queremos estimar la siguiente ecuación estructural:

$$\text{Ingresos totales} = a_1 D_{VAT} + \beta_1 Z_1 + u_1 \qquad [3]$$

donde

$$D_{VAT} = a_2 \text{Ingresos totales} + \beta_2 Z_2 + u_2 \qquad [4]$$

Después de sustituir [3] en [4], la ecuación [4] se transforma en:

$$D_{VAT} = \pi_1 Z_1 + \pi_2 Z_2 + \nu_2 \qquad [4']$$

que estimamos mediante la aplicación del estimador *probit* y estimamos $\widehat{D_{VAT}}$. Esta variable es la que interactuamos con las variables exógenas para trabajar con los términos de interacción (19).

Dado que los problemas de autocorrelación y de heteroscedasticidad no se resuelven mediante la aplicación del estimador de efectos fijos con variables instrumentales, añadimos la variable dependiente rezagada como variable explicativa a las ecuaciones [3] y [4] y las estimamos usando el mismo procedimiento. Estos resultados se presentan en las columnas [5] y [6] del cuadro n.º 4. De este modo, se resuelve el problema de autocorrelación, pero no el de heteroscedasticidad. Para tratarlo convenientemente, aplicamos el estimador GMM, que es eficiente en presencia de heteroscedasticidad. No obstante, cuando el estimador GMM se aplica en las ecuaciones

CUADRO N.º 4

EFECTO DE LA INTRODUCCIÓN DEL IVA SOBRE LA RECAUDACIÓN DE INGRESOS. VARIABLE DEPENDIENTE: INGRESOS/PIB

	EFECTOS FIJOS		*EFECTOS FIJOS VARIABLES INSTRUMENTALES I*		*EFECTOS FIJOS VARIABLES INSTRUMENTALES II*		*VARIABLES INSTRUMENTALES + FICTICIAS REGIONALES*		*GMM*	
	[1]	*[2]*	*[3]*	*[4]*	*[5]*	*[6]*	*[7]*	*[8]*	*[9]*	*[10]*
Ingresos/PIB-1					0,727***	0,726***	0,942***	0,933***	0,940***	0,932***
					(0,043)	(0,046)	(0,017)	(0,016)	(0,016)	(0,016)
D_{VAT}	0,004	0,152***	-0,032*	-0,189	0,000	0,000	0,030*	0,114**	0,028*	0,120**
	(0,007)	(0,044)	(0,019)	(0,271)	(0,012)	(0,138)	(0,016)	(0,051)	(0,015)	(0,051)
Ln(PIB pc)	0,045***	0,051***	0,048***	0,022	0,004	0,002	0,001	0,001	0,001	0,001
	(0,009)	(0,010)	(0,010)	(0,019)	(0,007)	(0,011)	(0,003)	(0,003)	(0,003)	(0,003)
Apertura	-0,027***	-0,026***	-0,026***	-0,023**	0,007	0,007	0,003	0,001	0,003	0,001
	(0,010)	(0,010)	(0,010)	(0,011)	(0,007)	(0,007)	(0,002)	(0,002)	(0,002)	(0,002)
Agricultura	-0,041	0,085	-0,111*	-0,186	-0,088*	-0,072	0,000	0,021	-0,001	0,029
	(0,060)	(0,067)	(0,061)	(0,197)	(0,046)	(0,104)	(0,030)	(0,035)	(0,030)	(0,034)
Ln(población)	0,043	0,051	0,093**	0,069	-0,021	-0,017	-0,001	0,005***	-0,000	0,005***
	(0,038)	(0,038)	(0,046)	(0,046)	(0,029)	(0,025)	(0,003)	(0,002)	(0,003)	(0,002)
Federal	0,228	0,235	0,416*	-0,183	-0,014	0,056	0,002	-0,004**	0,002	-0,004**
	(0,200)	(0,199)	(0,228)	(0,148)	(0,027)	(0,119)	(0,003)	(0,002)	(0,003)	(0,002)
Dependencia edad	-0,146***	-0,138***	-0,110**	-0,137***	-0,051	-0,049	0,015	-0,002	0,013	-0,004
	(0,041)	(0,042)	(0,046)	(0,047)	(0,034)	(0,031)	(0,014)	(0,012)	(0,014)	(0,011)
Urbano	-0,074	-0,051	-0,134	-0,069	0,078	0,080	0,004	0,015**	0,004	0,015**
	(0,113)	(0,110)	(0,121)	(0,132)	(0,069)	(0,072)	(0,006)	(0,007)	(0,006)	(0,007)
Educación	-0,162***	-0,141***	-0,163***	-0,177***	-0,025	-0,022	0,011	0,014	0,013	0,017
	(0,043)	(0,043)	(0,045)	(0,058)	(0,030)	(0,033)	(0,015)	(0,014)	(0,014)	(0,013)
Ln(PIB pc) (a) D_{VAT}		-0,013***		0,018		0,000		-0,009**		-0,009**
		(0,004)		(0,024)		(0,012)		(0,004)		(0,004)
Agricultura (a) D_{VAT}		-0,177***		0,051		-0,032		-0,118**		-0,128**
		(0,052)		(0,208)		(0,108)		(0,053)		(0,051)
Constante	-0,996	-1,216*	-1,915**	-0,366	0,396	0,279	-0,027	-0,089**	-0,027	-0,097**
	(0,714)	(0,718)	(0,871)	(0,500)	(0,535)	(0,306)	(0,026)	(0,043)	(0,025)	(0,042)
Ficticias países	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	NO	NO
Ficticias regionales	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Observaciones	1157	1157	1157	1113	1075	1075	1075	1075	1075	1075
R-cuadrado	0,91	0,92	0,91	0,91	0,96	0,96	0,94	0,95	0,94	0,95
Sargan-Hansen test (p-value)			0,067	0,092	0,984	0,982	0,499	0,354	0,571	0,616
AR(2) test (p-value)	0,000	0,000	0,000	0,000	0,881	0,905	0,049	0,392	0,163	0,351
Heteroscedasticity test (p-value)	0,000	0,002	0,000	0,010	0,026	0,054	0,258	0,092	0,215	0,105

Errores estándar robustos entre paréntesis.
* significativo al 10 por 100; ** significativo al 5 por 100; *** significativo al 1 por 100.
Nota: Categoría base = "Islas pequeñas", incluyendo Chipre, Islandia, Malta, Seychelles, y St. Kitts y Nevis.
(a) Los 15 países originales de la UE más Noruega y Suiza.

[3] y [4] del cuadro n.º 4, no produce condiciones de rango completo de la matriz de momentos de la covarianza estimada, impidiendo el cómputo de la matriz óptima de ponderación en la estimación GMM. Por consiguiente, volvemos a estimar estas ecuaciones con el estimador GMM, pero incluyendo variables regionales ficticias en vez de variables ficticias de los países (columnas [9] y [10] del cuadro número 4). A efectos de comparación, presentamos también los resultados obtenidos al volver a estimar las ecuaciones [3] y [4] empleando el estimador de variables instrumentales cuando se incluyen variables ficticias regionales en lugar de variables ficticias nacionales (columnas [7] y [8]).

Tal como sugieren los resultados del cuadro número 4 en su columna [10], los países que tienen un IVA en su estructura impositiva tienen, como promedio, una participación superior (12 puntos porcentuales) de los ingresos totales en el PIB que los países que no lo tienen. Esta estimación puntual es casi tres veces mayor que la de Keen y Lockwood (2010). Sin embargo, esta estimación supone que los países tienen niveles idénticos de desarrollo económico y de tamaño de sus sectores agrícolas. Pa-

CUADRO N.º 5

EFECTO DE LA INTRODUCCIÓN DEL IVA SOBRE LA RECAUDACIÓN, PAÍSES DESARROLLADOS *VERSUS* PAÍSES EN DESARROLLO. VARIABLE DEPENDIENTE: INGRESOS/PIB ESTIMACIÓN GMM

	Países desarrollados		*Países en desarrollo*	
	[1]	*[2]*	*[3]*	*[4]*
Ingresos/PIB$_{-1}$	0,885***	0,903***	0,934***	0,929***
	(0,259)	(0,047)	(0,020)	(0,020)
DVAT	-0,517	-0,114	0,022	0,106*
	(3,371)	(0,495)	(0,015)	(0,058)
Ln(PIB pc)	-0,049	-0,010	-0,002	0,001
	(0,313)	(0,024)	(0,004)	(0,006)
Apertura	0,005	-0,000	0,006*	0,004
	(0,035)	(0,002)	(0,004)	(0,004)
Agricultura	0,912	-2,157	-0,014	0,015
	(6,526)	(4,926)	(0,034)	(0,040)
Ln(población)	0,038	0,004	0,002	0,005*
	(0,244)	(0,004)	(0,004)	(0,003)
Federal	-0,086	-0,006**	0,004	-0,001
	(0,513)	(0,003)	(0,003)	(0,003)
Dependencia edad	-1,269	0,064	0,002	-0,006
	(8,463)	(0,094)	(0,015)	(0,013)
Urbano	0,102	-0,017	0,010	0,013
	(0,763)	(0,032)	(0,009)	(0,008)
Educación	1,124	0,102	0,007	0,012
	(6,840)	(0,145)	(0,014)	(0,013)
Ln(PIB pc) (a) D_{VAT}		0,005		-0,009*
		(0,027)		(0,005)
Agricultura (a) D_{VAT}		2,019		-0,095**
		(5,001)		(0,046)
Américas	-0,154	-0,021*	-0,011**	-0,013***
	(0,898)	(0,012)	(0,005)	(0,005)
UE15+2[1]	0,072	-0,008		
	(0,517)	(0,009)		
Europa Oriental	-0,060	-0,020**	-0,005	-0,010**
	(0,305)	(0,009)	(0,004)	(0,004)
Asia y Pacífico	-0,111	-0,004	-0,006	-0,011**
	(0,667)	(0,006)	(0,007)	(0,005)
África Sub-Sahariana			0,008	-0,000
			(0,009)	(0,005)
África del Norte y Oriente Medio				
Constante	-0,051	0,044	-0,023	-0,084*
	(0,576)	(0,336)	(0,028)	(0,045)
Observaciones	372	372	703	703
R-cuadrado	0,89	0,95	0,929	0,932
Sargan-Hansen test (p-value)	0,966	0,479	0,815	0,722
AR(2) test (p-value)	0,880	0,820	0,325	0,472
Heteroscedasticity test (p-value)	0,935	0,383	0,652	0,235

Errores estándar en paréntesis.
* significativo al 10 por 100; ** significativo al 5 por 100; *** significativo al 1 por 100.

ra captar los posibles efectos diferentes de la presencia de IVA en países con niveles distintos de desarrollo económico, el cuadro n.º 5 presenta los resultados para los países desarrollados y en desarrollo por separado. Estos resultados (columnas [2] y [4]) sugieren que el efecto positivo del IVA sobre las recaudaciones totales de ingresos es significativo únicamente en los países en desarrollo. Los países en desarrollo que cuentan con un IVA en su estructura impositiva tienen, como promedio, una proporción superior de los ingresos totales en PIB (por 11 puntos porcentuales) que los países que no lo tienen. En los países desarrollados, mientras tanto, este efecto no parece ser significativo, lo cual difiere de Keen y Lockwood (2010).

Como ya se ha mencionado antes, conlleve o no la introducción de IVA un aumento global de ingresos, podría sustituir en algunos casos a otros, quizás menos eficientes, instrumentos recaudatorios, como por ejemplo los aranceles aduaneros. Un paquete de políticas recomendado con frecuencia en las últimas décadas ha sido la introducción del IVA para contrarrestar la reducción en ingresos consecuencia de las reformas impositivas, habiendo recibido este tipo de medidas cierta atención en la literatura. Keen y Ligthart (2002) proporcionan un fundamento teórico para esta estrategia (20). Buettner *et al*. (2006) estudiaron 21 países en desarrollo y en transición en los que el acceso a la Organización Mundial del Comercio con políticas de liberalización del comercio fue acompañado, durante el período 1990 a 2004, por la introducción del IVA. Estos autores encontraron que, ciertamente, tanto los países en desarrollo como los países en transición eran capaces de reestructurar sus fuentes de ingresos en estos términos. En general, los países en desarrollo fueron capaces de recaudar mediante el

CUADRO N.º 6

LOS EFECTOS DE LA INTRODUCCIÓN DEL IVA SOBRE LOS ARANCELES ADUANEROS, LOS IMPUESTOS SOBRE LA RENTA Y LOS IMPUESTOS GENERALES SOBRE EL CONSUMO (ESTRICTAMENTE DEFINIDOS). REGRESIONES SUR

	[1]	*[2]*	*[3]*	*[4]*	*[5]*	*[6]*
	Renta	*IGV*	*Aduanas*	*Renta*	*IGV*	*Aduanas*
D_{VAT}	-0,238	2,932***	-0,547***	5,838***	2,390	-2,885***
	(0,314)	(0,237)	(0,114)	(2,049)	(1,567)	(0,687)
Apertura	-0,213	0,477***	0,093	0,525	0,286	0,255
	(0,216)	(0,163)	(0,079)	(0,598)	(0,457)	(0,201)
Agricultura	-12,363***	-2,270*	0,838	-4,224	-1,930	-4,182***
	(1,551)	(1,171)	(0,565)	(2,888)	(2,209)	(0,969)
Urbano	-3,548***	1,472***	-1,971***	2,750	0,742	-3,750***
	(0,685)	(0,518)	(0,250)	(1,820)	(1,392)	(0,610)
Burocracia	1,399***	0,051	-0,229***	1,082***	-0,062	0,120
	(0,133)	(0,101)	(0,048)	(0,414)	(0,316)	(0,139)
Estabilidad política	0,012***	-0,012***	-0,006***	0,011	-0,013**	-0,012***
	(0,003)	(0,003)	(0,001)	(0,007)	(0,005)	(0,002)
Apertura*IVA				-0,987	0,229	-0,265
				(0,642)	(0,491)	(0,215)
Agricultura*IVA				-13,017***	-2,546	11,258***
				(3,566)	(2,727)	(1,196)
Urbano*IVA				-7,714***	0,753	2,439***
				(1,963)	(1,501)	(0,658)
Burocracia*IVA				0,254	0,047	-0,275*
				(0,438)	(0,335)	(0,147)
Estabilidad política*VAT				0,004	0,003	0,010***
				(0,008)	(0,006)	(0,003)
Constante	6,057***	1,683***	3,578***	1,593	2,493*	4,739***
	(0,780)	(0,589)	(0,284)	(1,903)	(1,455)	(0,638)
Observaciones	914	914	914	914	914	914
R-cuadrado	0,377	0,280	0,293	0,397	0,286	0,419
Test de Breusch-Pagan	chi2(3) = 39,754, Pr = 0,0000			chi2(3) = 31,356, Pr = 0,0000		

Errores estándar entre paréntesis.
* significativo al 10 por 100; ** significativo al 5 por 100; *** significativo al 1 por 100.

IVA más de lo que perdieron con la reforma arancelaria. Más recientemente, no obstante, Baunsgaard y Keen (2009) examinaron la misma cuestión para 117 países a lo largo de los últimos 32 años. Aunque también encontraron que la sustitución de ingresos (IVA por aranceles aduaneros) fue completa para los países de renta alta y también, a largo plazo, para los países de renta media, para los países de renta baja la evidencia es mixta, con variaciones considerables en las experiencias de los países y reemplazo problemático pleno en muchos casos.

Empleando nuestra muestra, volvemos a examinar esta cuestión —hasta qué punto una reducción en los aranceles aduaneros puede contrarrestarse mediante la introducción de un IVA—, además de observar cómo otras fuentes impositivas importantes se han ajustado a la introducción de un IVA. Para ello, un enfoque apropiado consiste en emplear el procedimiento SUR, propuesto por Zellner (1962), que permite captar la correlación de los residuos de las ecuaciones (Baltagi, 2005). El enfoque SUR no sólo gana eficiencia en la estimación, al combinar información de distintas ecuaciones, sino también nos permite imponer y/o comprobar las restricciones sobre los parámetros en las distintas ecuaciones (21).

Empleando datos de panel para 107 países a lo largo del período 1990 a 2008, se presenta un primer conjunto de resultados empíricos en el cuadro n.º 6. Los resultados expuestos en las columnas [4] a [6] de este cuadro sugieren que entre países con niveles iguales de apertura comercial, participación de la agricultura en el PIB, urbanización, calidad de la burocracia y estabilidad política, los países que han implementado un IVA tienen ingresos superiores del impuesto so-

CUADRO N.º 7

LOS EFECTOS DE LA INTRODUCCIÓN DEL IVA SOBRE LOS ARANCELES ADUANEROS, LOS IMPUESTOS SOBRE LA RENTA Y LOS IMPUESTOS GENERALES SOBRE EL CONSUMO (AMPLIAMENTE DEFINIDOS, INCLUYENDO INGRESOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL E IMPUESTOS ESPECIALES). REGRESIONES SUR

	[1]	*[2]*	*[3]*	*[4]*	*[5]*	*[6]*
	Renta +SS	*IGV + Renta*	*Aduanas*	*Renta +SS*	*IGV + Imp. especiales*	*Aduanas*
D_{VAT}	2,246***	9,484	-0,841***	-0,562	-4,698	-2,695***
	(0,573)	(7,553)	(0,123)	(4,253)	(57,569)	(0,914)
Apertura	2,373***	-8,220	0,166	1,002	2,267	0,602**
	(0,533)	(7,027)	(0,115)	(1,236)	(16,737)	(0,266)
Agricultura	-19,218***	5,976	2,134***	-7,403	8,709	-3,893***
	(3,411)	(44,953)	(0,733)	(6,728)	(91,070)	(1,445)
Urbano	0,186	18,182	-1,360***	5,286	-1,641	-3,219***
	(1,376)	(18,129)	(0,296)	(3,394)	(45,939)	(0,729)
Burocracia	2,767***	7,419**	-0,287***	-0,704	0,876	-0,153
	(0,236)	(3,109)	(0,051)	(0,793)	(10,740)	(0,170)
Estabilidad política	0,007	-0,168**	-0,005***	0,046***	-0,009	-0,010***
	(0,006)	(0,080)	(0,001)	(0,013)	(0,171)	(0,003)
Apertura*IVA				1,657	-11,381	-0,625**
				(1,379)	(18,670)	(0,296)
Agricultura*IVA				-18,654**	-8,748	8,667***
				(7,859)	(106,373)	(1,688)
Urbano*IVA				-6,266*	20,738	1,936**
				(3,723)	(50,393)	(0,800)
Burocracia*IVA				3,660***	7,104	-0,106
				(0,833)	(11,270)	(0,179)
Estabilidad política*IVA				-0,044***	-0,198	0,007**
				(0,015)	(0,201)	(0,003)
Constante	3,134*	-13,965	3,412***	6,731*	0,475	5,018***
	(1,601)	(21,095)	(0,344)	(3,943)	(53,378)	(0,847)
Observaciones	797	797	797	797	797	797
R-cuadrado	0,387	0,016	0,289	0,420	0,017	0,327
Breusch-Pagan test de independencia	chi2(3) = 67,462, Pr = 0,0000			chi2(3) = 56,164, Pr = 0,0000		

Errores estándar entre paréntesis.
* significativo al 10 por 100; ** significativo al 5 por 100; *** significativo al 1 por 100.

bre la renta (5,8 puntos porcentuales), amén de una recaudación superior del impuesto sobre las ventas (alrededor de 2,4 puntos porcentuales) y una recaudación inferior de aranceles aduaneros (2,9 puntos porcentuales). No obstante, el coeficiente para el impuesto general sobre las ventas es estadísticamente significativo sólo cuando los términos de interacción del IVA se excluyen de la ecuación estimada (columna [2]).

En el caso de los impuestos sobre la renta, el efecto del IVA se reduce en línea con participaciones mayores del sector agrícola y con la urbanización: un aumento de un punto porcentual en la agricultura y la urbanización reduce el efecto del IVA sobre la recaudación del impuesto sobre la renta en 0,13 y 0,08 puntos porcentuales respectivamente. En el caso de los aranceles aduaneros, un aumento de un punto porcentual en las participaciones de la agricultura y la urbanización reduce el efecto del IVA en 0,11 y 0,02 puntos porcentuales respectivamente. Una estabilidad política superior disminuye el efecto del IVA sobre la recaudación de los aranceles aduaneros en 0,01 puntos porcentuales, mientras la calidad de la burocracia aumenta el efecto del IVA sobre la recaudación de los aranceles aduaneros en 0,27 puntos porcentuales.

Como se observa en el cuadro n.º 7, los resultados no son consistentes cuando adoptamos una definición más amplia de los impuestos sobre la renta, para incluir impuestos sobre las nóminas y contribuciones a la Seguridad Social, además de una definición más extensa de los impuestos generales sobre las ventas con el objeto de incluir los ingre-

CUADRO N.º 8

PAÍSES EN DESARROLLO. LOS EFECTOS DE LA INTRODUCCIÓN DEL IVA SOBRE LOS ARANCELES ADUANEROS, LOS IMPUESTOS SOBRE LA RENTA Y LOS IMPUESTOS GENERALES SOBRE EL CONSUMO (DEFINIDOS AMPLIAMENTE, INCLUYENDO INGRESOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL E IMPUESTOS ESPECIALES). REGRESIONES SUR

	[1]	*[2]*	*[3]*	*[4]*	*[5]*	*[6]*
	Renta +SS	*IGV + Imp. Esp.*	*Aduanas*	*Renta +SS*	*IGV + Imp. Esp.*	*Aduanas*
D_{VAT}	1,081*	4,286***	-0,720***	-8,349*	2,022	-2,642**
	(0,573)	(0,397)	(0,159)	(4,310)	(3,001)	(1,203)
Apertura	3,070***	1,892***	0,222	2,445**	2,456***	0,632*
	(0,523)	(0,363)	(0,146)	(1,169)	(0,814)	(0,326)
Agricultura	-11,063***	6,630***	0,978	-10,104*	6,883	-3,816**
	(3,141)	(2,177)	(0,875)	(6,050)	(4,213)	(1,689)
Urbano	-0,102	1,837*	-1,398***	-3,215	-2,276	-3,225***
	(1,362)	(0,944)	(0,379)	(3,715)	(2,587)	(1,037)
Burocracia	1,223***	0,364**	-0,070	-1,374*	0,129	-0,084
	(0,267)	(0,185)	(0,074)	(0,807)	(0,562)	(0,225)
Estabilidad política	-0,022*	-0,003	-0,003	-0,031	0,032*	-0,013*
	(0,012)	(0,008)	(0,003)	(0,028)	(0,019)	(0,008)
Apertura* D_{VAT}				1,254	-0,083	-0,623*
				(1,326)	(0,923)	(0,370)
Apertura* D_{VAT}				-4,741	-2,622	7,146***
				(7,110)	(4,951)	(1,985)
Urbano* D_{VAT}				3,607	5,589**	1,798
				(4,020)	(2,800)	(1,123)
Burocracia* D_{VAT}				2,960***	0,149	0,025
				(0,854)	(0,595)	(0,239)
Estabilidad política* D_{VAT}				0,018	-0,046**	0,012
				(0,031)	(0,021)	(0,009)
Constante	5,453***	0,312	3,093***	13,657***	1,848	4,898***
	(1,651)	(1,144)	(0,460)	(3,979)	(2,770)	(1,111)
Observaciones	554	554	554	554	554	554
R-cuadrado	0,152	0,227	0,11	0,188	0,252	0,143
Breusch-Pagan test de independencia	chi2(3) = 151,881, Pr = 0,0000			chi2(3) = 160,195, Pr = 0,0000		

Errores estándar entre paréntesis.
* significativo al 10 por 100; ** significativo al 5 por 100; *** significativo al 1 por 100.

sos procedentes de los impuestos especiales sobre el consumo. Empleando la especificación completa cuando se incluyen las variables ficticias de interacción con la presencia de IVA (columnas [4] a [6] en el cuadro número 7), el único coeficiente estadísticamente significativo es el de los aranceles aduaneros. Es decir, cuando las contribuciones a la Seguridad Social son tenidas en cuenta en el análisis, la introducción del IVA no ejerce ningún efecto diferente sobre los impuestos sobre la renta (o impuestos sobre los bienes y servicios) en países con niveles similares de apertura al comercio, participación de la agricultura en el PIB, urbanización, calidad de la burocracia y estabilidad política. Sin embargo, la introducción del IVA sigue teniendo un efecto positivo y significativo sobre las recaudaciones del impuesto sobre la renta más las contribuciones a la Seguridad Social cuando se excluyen las variables ficticias de interacción (columna [1] en el cuadro n.º 7).

Finalmente, como demuestran Baunsgaard y Keen (2009), la evidencia con respecto a las potenciales consecuencias recaudatorias de la introducción de un IVA es especialmente problemática en los países más pobres. Por lo tanto, aplicamos conjuntos distintos de regresiones para la sub-muestra de países en desarrollo, empleando tanto la definición estrecha como la definición amplia de los impuestos sobre la renta y de los impuestos generales sobre el consumo, aunque aquí únicamente se presenta esta última en el cuadro n.º 8. En términos de los efectos directos, la presencia de IVA, tal como queda captada por el coeficiente para la variable ficticia del IVA, tiende, como era de esperar, a disminuir los ingresos de las tarifas arancelarias y a aumentar los ingresos de los impuestos generales sobre el consumo. No obstante, el efecto positivo de la presencia del IVA para las recaudaciones de los impuestos sobre la renta es ahora muy débil, con el coeficiente para la variable ficticia del IVA siendo positivo sólo para la definición amplia de los impuestos sobre la renta (cuadro n.º 8), e incluso en este caso es significativo únicamente al 10 por 100. Por consiguiente, existe poca evidencia empírica que apoye la aseveración común de que la introducción del IVA refuerza mucho el cumplimiento con los impuestos sobre la renta en los países en desarrollo. Esta conclusión no cambia mucho cuando tenemos en cuenta los términos de interacción entre la presencia del IVA y distintos rasgos de los países, como su grado de apertura, porcentaje del sector agrícola y de la población urbana, calidad de la burocracia y estabilidad del régimen político.

V. MEJORANDO EL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO

A pesar de su difusión y éxito en todas partes del mundo, el IVA no es, en modo alguno, un impuesto perfecto. Como recientemente ha señalado IMF (2010), la «brecha» en la cobertura del IVA mostrada por las distintas mediciones de eficiencia que discutimos arriba puede dividirse en dos componentes: la brecha en la cobertura (que se debe a la parte de la base impositiva potencial que queda excluida por las características del diseño del impuesto) y la brecha administrativa (que se debe a que el impuesto no siempre se administra eficazmente). Como cualquier impuesto, el IVA ahora implantado en la mayoría de los países puede casi siempre mejorarse, a veces sustancialmente. En este apartado discutimos, breve y selectivamente, algunos aspectos para la mejora del IVA: cambio estructural, cambio administrativo y lo que quizá se podría denominar cambio político. Para empezar, no obstante, parece provechoso examinar brevemente lo que podría llamarse «la economía del IVA», en parte porque, a pesar del triunfo casi mundial del IVA, todavía tenemos, sorprendentemente, un conocimiento poco sólido de algunos factores críticos con respecto a sus efectos económicos.

1. La economía del IVA

Crecimiento. Como se ha mencionado más arriba, suele considerarse que el IVA causa menos distorsiones en la economía, y por lo tanto es más eficiente, que los impuestos sobre la renta u otras formas de impuestos generales sobre el consumo. Ya que una razón de esta mayor eficiencia es que las decisiones sobre el ahorro y la inversión, en particular, no se ven afectadas por la presencia de un IVA, es lógico que la elección de un IVA para financiar una parte del gasto público podría considerarse como una elección procrecimiento (Keen y Ligthart 2002). Como demuestran Martínez-Vázquez, Vulovic y Liu en este mismo número, la evidencia empírica parece apoyar la creencia de que una dependencia más amplia del IVA (y de otros impuestos sobre el consumo), a diferencia de los impuestos directos, podría ciertamente conducir a un crecimiento económico más rápido. Como demuestran Smart y Bird (2009) en un estudio de varias provincias canadienses, la inversión y el crecimiento también responden positivamente cuando un IVA —un impuesto mejor sobre el consumo— reemplaza un impuesto menos eficiente, como por ejemplo un impuesto sobre las ventas minoristas (IVM) que impone cargas fiscales importantes sobre los bienes de capital (22).

Los efectos beneficiosos del IVA sobre el crecimiento económico no han quedado exentos de críticas en la literatura. Como señalaron, Piggott y Whalley (2001), tanto las actividades de autoconsumo como las del sector informal se convierten en fiscalmente privilegiadas conforme se amplía la base del IVA. Empleando datos canadienses de 1994, procedentes de la sustitución del impuesto sobre las ventas de los fabricantes por el impuesto sobre bienes y servicios, encontraron que el «consumo de mercado sustituible» (como comidas en restaurantes) ciertamente se redujo a favor de la producción hogareña menos eficiente (el consumo de comida preparada en el hogar), reduciendo de esta manera el bienestar (23). Emran y Stiglitz (2005) extienden este análisis a los efectos generados por el reemplazo de los impuestos sobre el comercio por el IVA en aquellos países en desarrollo con un sector informal grande. Debido a la cobertura incompleta del IVA como resultado de un sector informal grande, sus resultados sugieren que, bajo condiciones que ellos consideran plausibles, sustituir un impuesto sobre las importaciones por un IVA que recae desproporcionadamente en el sector formal podría reducir el bienestar. Empleando un enfoque distinto, Hines (2004) sugiere que un aumento en los impuestos sobre el consumo fomentará la expansión del (presumiblemente menos productivo) sector informal, con tal de que, como parece verosímil, la producción en dicho sector sea más intensiva en trabajo que en el sector formal. Por otro lado, dicho aumento obviamente podría expandir el empleo (24), como se apuntó recientemente en Copenhagen Economics (2007).

La literatura ofrece dos argumentos alternativos. Primero, como ha observado Keen (2008), el IVA en realidad funciona, en parte, como un impuesto sobre el sector informal, porque recae sobre sus compras a las empresas del sector formal y también sobre las importaciones (25). Segundo, como señalan Auriol y Warlters (2005), incluso los gobiernos conscientes de dichos problemas pueden no obstante elegir exigir impuestos más altos, incluyendo el IVA, al sector formal de la economía. Lo hacen sencillamente porque, siendo sus administraciones relativamente débiles, mejorar la manera de aumentar los ingresos podría ser un aumento en las barreras de entrada al sector formal, creando así «rentas» que pueden entonces gravarse. Volveremos brevemente a la cuestión de informalidad más adelante.

Comercio. Más importante que los motivos de crecimiento o de bienestar para justificar la adopción del IVA en Europa fue el argumento de que facilitaría el comercio, al convertirse los diferentes impuestos sobre las ventas que por entonces existían en los estados miembros de la naciente Unión Europa en verdaderos impuestos sobre el consumo basados en el destino, tanto por «quitar los impuestos» a las exportaciones (y eliminar las subvenciones ocultas) como por gravar las importaciones y la producción interna en condiciones de igualdad (*level playing field*). Mientras la necesidad teórica de este paso, en un mundo de tipos de cambio cuando menos imperfectamente flexibles, sigue siendo debatido por algunos, en general los efectos del IVA sobre el comercio se han visto como globalmente beneficiosos, con los economistas aplaudiendo la igualdad de condiciones para las importaciones, y los gobiernos, en general, haciendo más caso a la eliminación de las barreras a las exportaciones (26).

Sin embargo, al igual que en el caso del crecimiento, la superioridad del IVA en la promoción del comercio no está exenta de críticas. Por ejemplo, como señalan Ebrill *et al.* (2001), el argumento subyacente en el párrafo anterior (p. ej., Feldstein y Krugman, 1990) está basado en supuestos tan fuertes como son la imposición uniforme y la ausencia de efectos tanto de los ingresos como de la riqueza inter-generacional, supuestos que invariablemente se violan en la práctica. El efecto sobre el comercio resultante de reemplazar otros impuestos por un IVA depende inevitablemente mucho del tamaño relativo de las elasticidades y de las correspondientes reacciones marginales. Por desgracia, la literatura empírica no llega a ninguna conclusión clara en estas cuestiones. Empleando una muestra de 136 países para 2000, Desai y Hines (2005) concluyen que no sólo los países que son dependientes de un IVA tienen menos exportaciones e importaciones (en relación con el PIB) que los países sin un IVA, sino que también la correlación negativa entre el IVA y el comercio (la suma de las exportaciones y las importaciones) es más fuerte para los países de renta baja. Un patrón similar aparece en un panel no balanceado de 168 países, referido al período 1950-2000, en el que el uso de un IVA se asocia con una caída del 12 por 100 de las exportaciones y persiste con la inclusión de controles de renta y geográficos. Desai y Hines (2005) conjeturan que estos efectos podrían surgir, en primer lugar, porque el IVA tiende a imponerse a tipos más altos sobre los bienes comercializados que sobre los bienes no comercializados, y en segundo lugar, porque muchos países recaudan el IVA sobre las importaciones con prontitud, pero no consiguen proporcionar devoluciones del IVA sobre las exportaciones de una manera puntual y completa. El resultado es que, en cierto modo, el IVA sigue ejerciendo efectos parecidos a los aranceles, reduciendo el

comercio, como Edmiston y Fox (2006) también han argumentado.

En contraste, Keen y Syed (2006), empleando un panel de países de la OCDE referido al período 1967-2003 para examinar el efecto del IVA sobre el rendimiento de las exportaciones, apoyan la postura de que el IVA es intrínsicamente neutro con respecto al comercio. Ligthart y van der Meijden (2010) van más allá en su estudio de las implicaciones para la recaudación, la eficiencia y la distribución que resultan de compensar las reducciones arancelarias con aumentos en los impuestos sobre el consumo basados en el destino, dejando sin cambios los precios al consumidor: encuentran que dichas reformas aumentarían los ingresos gubernamentales, las importaciones y las exportaciones.

Ampliación de la base. El componente «económico» de mejorar el IVA se reduce generalmente en la práctica a algún tipo de reforma estructural para ampliar la base impositiva. Como ya se ha apuntado es común (IMF, 2010) argumentar que muchos países pueden y deberían aumentar los ingresos del IVA, y, no del todo fortuitamente, mejorar simultáneamente la eficiencia económica de sus sistemas impositivos. De nuevo, no obstante, la mayoría de las aseveraciones en este aspecto se apoyan más en la aserción que en la evidencia. Consideremos, por ejemplo, los tres sectores principales que actualmente reciben un tratamiento «favorable» bajo la mayoría de los IVA: las finanzas, la vivienda y el sector público. El argumento para la inclusión de estos sectores dentro del alcance del IVA ¿es realmente tan nítido? Y, si se incluyen, ¿los efectos no sólo serían beneficiosos económicamente sino que también proporcionarían ingresos? Consideramos cada uno de estos sectores brevemente y en su momento (27).

Típicamente, el sector financiero está exento, salvo unos cuantos servicios financieros. Como promedio, una cuarta parte del PIB en los países desarrollados se origina en el sector financiero, mientras la cifra correspondiente es alrededor del 10 por 100 para los países en desarrollo (Zee, 2004). Al parecer, la exclusión de esta gran parte de la base potencial no sólo reduciría los ingresos, sino que también distorsionaría la asignación de recursos. Se han propuesto varios enfoques para permitir el gravamen de las transacciones financieras bajo el IVA, y algunos países lo hacen (28). Para resumir esta cuestión algo bruscamente: se puede hacer; la lógica del IVA sugiere que se debería hacer, y, si se hace, la teoría sugiere que el resultado debería ser una reducción en la distorsión inducida por la imposición.

Por otro lado, ya que la mayoría de las transacciones financieras se llevan a cabo entre empresas, y nadie quiere gravar los intereses «puros» bajo un impuesto al consumo, es poco probable que se recauden muchos ingresos por la extensión del IVA para englobar todos esos servicios financieros. Mientras tanto, los países desarrollados, como los de la UE, deberían sin duda seguir explorando esta cuestión expandiendo el ámbito en el que se gravan ahora los servicios financieros, tal como Nueva Zelanda y unos pocos países más (Sudáfrica, Australia, Singapur) han hecho ya de varias maneras. Parece, por consiguiente, poco probable, como argumentan Bird y Gendron (2007), que muchos países en desarrollo debieran lanzarse mucho más en estas aguas profundas y difíciles, más allá del gravamen de las comisiones cobradas por servicios financieros.

La historia es algo distinta con respecto al gravamen de servicios suministrados por el sector público, actividades sin fines lucrativos y ONG (el sector PNC: *Public sector, Non-profit and Charitable activities*) (29). Como señalan Wassenaar y Gradus (2004), por ejemplo, el hecho de no gravar el suministro público de servicios, como el agua y la recogida de basura, mientras dichos servicios se gravan cuando se suministran por el sector privado sesga las decisiones del mercado. En principio, los gobiernos involucrados en el suministro de servicios públicos (a través de actividades directas o bien de empresas públicas) deberían presumiblemente estar sujetos a la repercusión impositiva y poder reclamar créditos por el impuesto soportado, al igual que otros proveedores sin fines lucrativos. De hecho, tiene sentido, desde un punto de vista asignativo, exigir que los entes públicos paguen IVA sobre los *inputs* que compran al sector privado, incluso en el caso de que sus propios *outputs* no se graven, para que las decisiones presupuestarias se tomen sobre una base de los costes completos de oportunidad (incluyendo el IVA). Por supuesto, los gobiernos podrían, por motivos políticos, elegir explícitamente contrarrestar dichos costes en parte con la «devolución» del IVA soportado sobre estos *inputs*. Hasta un cierto límite, Canadá aplica este criterio a los gobiernos locales, proveedores de servicios sanitarios y educativos y ONG (Bird, 2009). Al final, como este ejemplo quizá sugiere, el argumento a favor de extender la base del IVA dentro del sector PNC está dirigido menos a aumentar, o incluso mejorar, la asignación de recursos dentro del sector privado y más a mejorar las decisiones presupuestarias en el sector público.

Tal vez el mayor componente del consumo que no se grava ahora en muchos países, y que podría

dar lugar a una ganancia potencial en los ingresos procedentes del IVA —y también haría mucho en la reducción de una distorsión particularmente importante en la asignación de recursos—, sería la extensión de la base impositiva para englobar la propiedad de bienes inmuebles de una forma más adecuada. En la actualidad, la vivienda, y más generalmente la propiedad inmobiliaria, se grava a niveles muy distintos y de formas muy diferentes incluso dentro de la UE, por no decir nada del universo del IVA en su conjunto (30). En la mayoría de los casos, no sólo están exentos los «servicios de consumo» recibidos por propietarios-ocupantes (al igual que están exentos del impuesto sobre la renta), sino que también lo están los alquileres residenciales. En muchos países desarrollados, los edificios nuevos (y las mejoras) están sujetos a gravamen (en efecto, un IVA «de prepago»). Pero, en muchos países en desarrollo, la propiedad inmobiliaria en su conjunto queda con frecuencia virtualmente sin gravar. Existen, por supuesto, problemas administrativos y políticos para extender el IVA en este sector, y no son menores aquellos que surgen de la existencia de varios impuestos específicos (con frecuencia a los niveles subcentrales de gobierno) sobre las transferencias de propiedad, además de sobre el valor de la propiedad inmobiliaria. No obstante, tanto los motivos recaudatorios como los administrativos y económicos sugieren que muchos países podrían provechosamente considerar cómo y hasta qué punto podría mejorar el tratamiento de la propiedad inmobiliaria en el Impuesto sobre el Valor Añadido (31).

Los IVA subcentrales. Un tema final, que quizá se pudiera mencionar bajo el epígrafe de «la economía del IVA», es que el argumento a favor del IVA como sustituto de otras formas de impuestos sobre las ventas no queda limitado al Gobierno central (32). En bastantes países, sobre todo en países tan federales como Estados Unidos, Canadá, Brasil, India y Argentina, los impuestos sobre las ventas constituyen una fuente considerable de ingresos para los gobiernos regionales (y, en algunos casos, locales). Ciertamente, en el caso de EE.UU. la dependencia de los estados del gravamen sobre las ventas ha sido una razón importante por la que el Gobierno nacional ha sido reacio a abordar un estudio serio de un IVA nacional. En el Canadá colindante, no obstante, no sólo existe el IVA a ambos niveles desde hace unos años, sino que el reemplazo en 2010 de arraigados impuestos sobre las ventas minoristas por IVA provinciales en dos grandes provincias (Ontario y la Columbia Británica) puso de nuevo de relieve lo exitosa que ha sido la experiencia canadiense del «IVA dual» (33).

Sin embargo, otros dos países federales con (alguna forma de) IVA a ambos niveles de gobierno, Brasil e India, han encontrado muchos más problemas. En ambos casos, uno de los problemas es que el IVA nacional es muy limitado en su alcance y, por ende, incapaz de proporcionar el efecto «resguardo» que Bird y Gendron (1998) argumentan que ayuda a conseguir que los IVA regionales en Canadá, impuestos a tipos establecidos por las provincias sobre esencialmente la misma base que el IVA nacional, funcionen tan bien. Por supuesto, como países en desarrollo, tanto Brasil como India se enfrentan a circunstancias económicas mucho más difíciles y poseen menos capacidad administrativa que Canadá. Brasil, el pionero (en 1967) de los IVA regionales, esquivó algunos problemas potenciales al fijar los impuestos sobre una base en origen; no obstante, al hacerlo pagó un precio en forma tanto de distorsiones económicas como de fraude. India, que lanzó sus IVA regionales, aún no ha reformado su IVA central ni determinado cómo funcionará su sistema de «IVA dual» —por ejemplo, cómo se tratará el comercio interestatal (34). Argentina, de momento, sigue teniendo su ya tradicional IVA del Gobierno central y, a escala de los estados, un impuesto sobre los ingresos brutos. Al igual que Estados Unidos, sigue sin ningún IVA nacional y los estados (y muchas localidades) con impuestos sobre las ventas minoristas. En éste y otros países, no obstante, parece probable que se oiga más en el futuro acerca de los IVA subcentrales (35).

2. La administración del IVA

¿Es más fácil o más difícil administrar el IVA que otros impuestos generales sobre el consumo? En principio, un IVA que funcione perfectamente no sólo debería recaudar los mismos ingresos, sobre la misma base, que un impuesto sobre las ventas minoristas (IVM) que funcione perfectamente, sino que los dos impuestos también tendrían la misma incidencia sobre los contribuyentes y los mismos efectos económicos. Sin embargo, en la práctica, es probable que los dos impuestos difieran sustancialmente tanto en su cobertura como en su administración. Pocos impuestos minoristas han logrado gravar muchas actividades de servicios ni excluir muchos *inputs* comerciales de la imposición (Smart y Bird 2009). El número de empresas gravadas puede ser mayor o menor bajo el IVA, dependiendo del nivel del umbral establecido para el IVA y la eficacia con la que se aplica el IVM, pero en total los IVA, aunque son más baratos de administrar que los impuestos sobre la renta (GAO, 2008), son aparentemente más caros

de administrar que los IVM. Sin embargo, ya que los IVA generalmente no sólo engloban una base más amplia que la mayoría de los impuestos minoristas, sino que también tienden (como regla general) a utilizarse con más fuerza, las comparaciones de este tipo nos enseñan poco (36).

Por otro lado, algunas ventajas administrativas que con frecuencia se atribuyen al IVA no son convincentes. Por ejemplo, a veces se dice que el IVA aumenta la seguridad en la recaudación porque se recauda en cada etapa de la cadena de producción/distribución, mientras el IVM se recauda únicamente en el punto de venta final del bien. Este argumento es inválido, porque bajo un IVA que funcione correctamente el Gobierno sólo recibe los ingresos una vez que se haya llevado a cabo la venta final (37). El IVA recaudado en las etapas anteriores a la venta final —es decir, en la primera venta a un no declarante, sea un consumidor o un productor informal— se puede acreditar contra las ventas subsiguientes y, por lo tanto, no genera ningún ingreso para el Gobierno, salvo para una posible ganancia pequeña de «flujo de caja», dependiendo del período del volumen de negocios entre las distintas etapas en la cadena de transacciones y del tipo de interés libre de riesgo.

También se ha proclamado que el IVA «se autocumple» porque, bajo el sistema factura-crédito con base transaccional de uso común, cada comprador intermedio tiene en principio un incentivo para asegurar que el IVA se ha cobrado correctamente por el vendedor para poder solicitar una deducción. Esta ventaja también suele exagerarse mucho. En la realidad, el IVA definitivamente no se autocumple por varias razones. Dado que el IVA no se hace cumplir en una base de transacciones, sino en una base de cuentas, la ventaja real de la «cadena» de las transacciones sujetas al IVA es la de proporcionar una cadena de pruebas que la Administración tributaria puede seguir para comprobar la validez de los impuestos repercutidos y notificados por la empresa en cuestión, y también para detectar las brechas anteriores o posteriores que puedan existir en la cadena. Por supuesto, para sacar cualquier beneficio de este proceso se requiere el contraste cruzado, y la inspección tributaria tiene que realizarse en la realidad, nada ocurre automáticamente.

Además, dado que en muchos países los compradores no tienen responsabilidad legal si no verifican que quienes les venden han pagado realmente el IVA que figura en las facturas de las compras por las que reclaman crédito, no hay mucho incentivo para que lo hagan. Recientemente, la tecnología basada en la *web* ha hecho posible, por primera vez, la comprobación instantánea del estatus con respecto al IVA de los vendedores (y compradores), como discutimos con más detalle más adelante. Con anterioridad a este avance, en la mayoría de los países era muy poco probable que se enjuiciara a las empresas que aceptaran facturas «falsas» de IVA y reclamaran créditos.

Finalmente, algunos han argumentado recientemente que la existencia de una cadena de transacciones de IVA es más un peligro que una ganancia para los ingresos. Bajo un IVA tal como se suele administrar, cuando una empresa emite una factura con IVA crea en efecto una reclamación potencial al presupuesto público. A ningún país le faltan quienes pueden elaborar y elaborarán artimañas para explotar esta debilidad potencial mediante la emisión de facturas falsas, la reclamación de créditos falsos, e incluso (cuando el tipo cero se aplica, como para las exportaciones) la reclamación de devoluciones falsas, como detallamos a continuación.

La evasión del IVA. GAO (2008), apoyándose en las experiencias de cinco países desarrollados (Australia, Canadá, Francia, Nueva Zelanda y el Reino Unido), subrayó recientemente que en el mundo real todo diseño de IVA conlleva riesgos de cumplimiento. Cada país está preocupado por la presentación por empresas no legítimas de reclamaciones fraudulentas de devolución, basadas en documentos falsos. Es especialmente difícil tomar medidas contra los llamados *missing traders*, quienes crean empresas con el único propósito de acopiar el IVA sobre las ventas o, algunas veces, de reclamar devoluciones (con frecuencia excesivas) por «inversiones» en equipamiento e inventarios que les dan derecho a una devolución, para luego desvanecerse con las ganancias. Dichos casos han resultado ser particularmente dificultosos si involucran transacciones transfronterizas. Los esfuerzos para resolver dichos problemas o bien añaden complejidad al diseño impositivo o bien requieren recursos administrativos sustanciales. En cualquiera de los casos, es probable que el resultado lleve aparejado costes superiores de administración y cumplimiento.

Keen y Smith (2006) describen las formas principales de fraude y evasión a los que es susceptible el IVA, haciendo hincapié en los riesgos que surgen de la aplicación del tipo cero a las exportaciones. Fraudes como, por ejemplo, los contribuyentes no registrados, la clasificación incorrecta de bienes, la notificación incompleta, la omisión de bienes de autoconsumo y la no remisión (envío) del impuesto ya cobrado son, por supuesto, comunes a todos los im-

puestos sobre las ventas, especialmente a aquellos que se aplican al nivel minorista. Los fraudes principales característicos del IVA son las reclamaciones fraudulentas de crédito o devolución, como por ejemplo los créditos reclamados por el IVA pagado sobre compras que no dan derecho a crédito, y especialmente los créditos generados por comerciantes ficticios (*missing traders*) —las «fábricas de facturas» establecidas únicamente para generar facturas para créditos o devoluciones de IVA. Los llamados «fraudes carruseles», que han atraído tanta atención en la UE, son un ejemplo. En estos fraudes, las empresas combinan dos características del IVA —la aplicación del tipo cero a las exportaciones y el mecanismo del pago diferido adoptado en la UE, que efectivamente elimina las fronteras fiscales para las importaciones también, al recaudar el IVA que de otra manera se pagaría en la frontera con ocasión de la siguiente transacción gravable— con facturas falsas para defraudar a la Agencia Tributaria.

Agha y Haughton (1996) examinaron el cumplimiento con el IVA para un grupo de 17 países de la OCDE en 1987, y encontraron que tanto los tipos múltiples como un tipo promedio más alto estaban asociados con un cumplimiento menor. Con esta base de datos, los autores fueron aún más allá, sugiriendo que cuanto más tiempo llevara en vigor un IVA mejor era el cumplimiento, que cada dólar extra gastado en la administración del impuesto aumentaría la recaudación en 12 dólares, y que el tipo de IVA que maximizaba la recaudación era inferior al 25 por 100. Desde entonces, pocos estudios han sido tan atrevidos (38).

Las estimaciones varían con respecto al nivel real del fraude del IVA en la UE (IVA, 2007). Reckon (2009), en un estudio de la brecha del IVA en los estados miembros de la UE en el período 2000–2006, empleando datos de las cuentas nacionales, encontró un patrón bastante estable en el tamaño de las brechas entre 2000 y 2004, seguido por un descenso entre 2004 y 2006, con una variación considerable entre países. Con la crisis financiera, sin embargo, las cosas empeoraron (IMF, 2010): por ejemplo, en el Reino Unido, la brecha del IVA aumentó en tres puntos porcentuales entre 2007–2008 y 2008–2009. El FMI (IMF, 2010) estima que la evasión del IVA asciende a, como promedio, el 0,7 por 100 del PIB en los países de la OCDE, y sugiere que podrían recaudarse ingresos adicionales equivalentes al 0,8 por 100 del PIB en los países del G-20 mediante una reducción en la brecha del IVA. Nuevamente, no obstante, existe una variación considerable entre países. Por ejemplo, la brecha estimada del IVA (la diferencia entre los ingresos reales y potenciales del IVA) era de un 20 por 100 en algunos países como Méjico e Italia, pero estaba más cerca del 10 por 100 en otros como Francia y Alemania. Brechas aún más grandes —por encima del 40 por 100— se han estimado en algunos países en desarrollo y en transición (39). En un estudio reciente de la UE, Reckon (2009) identificó el nivel percibido de corrupción como el factor más significativo en el tamaño de la brecha.

Existen muchos métodos para hacer trampas con cualquier impuesto sobre las ventas, y algunos de los fraudes arriba mencionados son, en principio, más difíciles de llevar a cabo con éxito con un IVA que con otras formas de impuestos (no en cascada) sobre las ventas. Aunque el fraude del IVA podría ser más obvio porque toma la forma de pagos explícitos, en lugar de ingresos más bajos, como ocurre con otras formas de evasión, el impacto neto sobre el presupuesto es al final el mismo. La mejor manera de afrontar el fraude en la deducción del IVA es parecido a la mejor manera de afrontar la mayoría de las evasiones fiscales: administrar el impuesto mejor. Desde esta perspectiva, como IVA (2007) señaló recientemente, existe una gama de posibles soluciones para el control de la evasión del IVA en la UE, como por ejemplo una mayor utilización de la tecnología para permitir declaraciones de las transacciones en tiempo real mediante las declaraciones del IVA, además de una cooperación transfronteriza mejorada (40).

El tratamiento correcto para las deducciones del IVA es sencillamente el de pagar las reclamaciones legítimas con prontitud y no pagar en absoluto las reclamaciones fraudulentas. El problema, por supuesto, es cómo distinguir las buenas de las malas. La respuesta se encuentra no tanto en el tratamiento especial de las deducciones reclamadas como en una administración mejor en todos los aspectos del sistema del IVA. Aun así, incluso en países que tienen administraciones tributarias experimentadas, como Alemania, se ha descubierto tanto fraude en forma de facturas ilegítimas que algunos han llegado al extremo de proponer que las devoluciones de IVA no deberían hacerse hasta que no se proporcionen pruebas satisfactorias de que los impuestos sobre las compras reclamados se han recibido por el gobierno (Sinn *et al*., 2004). Desde 2002, Alemania ha hecho que los compradores tengan responsabilidad legal por el impuesto no pagado por el vendedor. No obstante, esta disposición ha tenido poco efecto porque es casi imposible probar que un comprador tiene cualquier conocimiento de la intención de un vendedor de no pagar el impuesto, por lo cual el comprador reclama la deducción por IVA soportado.

Otra forma común de fraude del IVA es, como se señaló arriba, la creación de una empresa nueva ficticia que reclama devoluciones por *inputs* que en realidad no compra y luego desaparece antes de que se la pueda inspeccionar. Alemania intentó responder a este fraude exigiendo alguna garantía por parte de las empresas nuevas. Pero esta medida también resultó inefectiva, en gran medida porque las empresas podían todavía reclamar devoluciones e irse a la bancarrota antes de que las autoridades se pusieran en marcha. Para evitar tales problemas, el mecanismo mencionado en el párrafo anterior hubiera cambiado la ley para requerir evidencia clara de que todo el importe reclamado en concepto de IVA soportado en las compras se hubiera pagado en la realidad. El mecanismo requeriría a los bancos remitir el impuesto directamente al Gobierno en el momento de la venta, mediante el instrumento de una cuenta intermedia «de fideicomiso». Al mismo tiempo, el banco emitiría un recibo al vendedor por el IVA pagado, sirviendo este recibo como evidencia de la reclamación de la deducción del IVA soportado en las compras. Alternativamente, para los pagos en efectivo, los vendedores tendrían la obligación de emitir un recibo del impuesto que demostraría que el impuesto se ha pagado (bien en forma de una transferencia verificada parecida a una transferencia por tarjeta de crédito al Gobierno en el momento de la venta, o bien mediante un «sello fiscal» de prepago).

La complejidad de este tipo de mecanismos los hace, probablemente, no aconsejables en las condiciones imperantes en la mayoría de los países en desarrollo. Por lo tanto, se han propuesto varios enfoques para detener el fraude en la devolución del IVA en dichos países (Harrison y Krelove, 2005) entre las que se citan:

— La ley podría cambiarse, por ejemplo, para restringir la aplicación del tipo cero únicamente a las exportaciones, para limitar la gama potencial de reclamaciones legítimas de devoluciones. De modo similar, cualquier tipo reducido debería ser lo suficientemente alto para no generar dichas reclamaciones salvo en circunstancias altamente inusuales.

— Los procedimientos administrativos podrían cambiarse para asegurar que las exportaciones contra las cuales se reclaman devoluciones del IVA soportado estén apoyadas adecuadamente por impresos verificados de declaraciones de exportaciones.

— Las devoluciones a los nuevos declarantes podrían hacerse únicamente después de la acumulación obligatoria durante seis meses de créditos sin usar sobre el impuesto.

— Las devoluciones podrían limitarse únicamente a empresas en ciertas industrias (como en China) o de un cierto tamaño (al igual que se hace en Quebec con respecto a créditos del impuesto por bienes de capital).

Métodos de esta índole podrían ciertamente hacer que el fraude fuera menos probable o menos atractivo. Por desgracia, no sólo aumentan el grado de cascada en el impuesto, invalidando por lo tanto algunas de sus supuestas virtudes, sino también generan incluso más barreras a la creación de empresas nuevas en el sector formal (y no es una razón baladí, porque rara vez se pagan intereses sobre las deducciones arrastradas o diferidas). Finalmente, y como es usual en la cuestión de la evasión fiscal, no es realmente posible eliminar la mayor parte del problema «por diseño». También se debe tener la voluntad y la capacidad para destapar y castigar a quienes defrauden a las arcas públicas.

Estrechando la brecha del IVA mediante un mejor diseño. La evasión, por supuesto, es sólo una parte, y no necesariamente siempre la mayor, en la «brecha del IVA» demostrada con las mediciones de rendimiento expuestas arriba. La otra parte de la brecha es la atribuible a una cobertura inadecuada de la base. Un aspecto de esta «brecha en la base» —exclusiones sectoriales o exenciones— se ha discutido ya en estas páginas. Otro componente importante podría a veces ser el hecho de que las exenciones del IVA (o la aplicación del tipo cero) se estén empleando para premiar a partidarios políticos o quizá como instrumento de la política industrial o regional. Ambos factores parecen activos en, por ejemplo, Ucrania (Bird, 2008) y Pakistán (Martínez-Vázquez y Richter, 2009), y hasta cierto punto en Jamaica (Edmiston y Bird, 2006). Sin duda, se podrían añadir otros países a esta lista, pero una cuestión mucho más importante es hasta qué punto el sector informal se capta, o no se capta, en la red del IVA, y cómo se hace esto.

Como Gordon y Li (2009) han subrayado recientemente, el nivel de desarrollo financiero es un factor crucial para determinar hasta qué punto los países pueden establecer una base segura de ingresos para la expansión del sector público. La otra cara de esta moneda es que el grado al que la actividad económica se produzca en el sector «informal» está inversamente relacionado con el logro de este objetivo (41). En la mayoría de los países, un número pe-

queño de declarantes de IVA, usualmente menos del 10 por 100, son los responsables del 80-90 por 100 de la recaudación del impuesto. Obviamente, es esencial mantener el ojo muy de cerca en estas «ballenas» fiscales, como mucha literatura reciente sobre la administración fiscal ha argumentado (Baer, Benon y Toro 2002). Lo que ha resultado ser mucho más difícil en los IVA mundiales es la cuestión de cómo tratar a los «boquerones» del sistema (empresas pequeñas que son contribuyentes, por lo menos potenciales, del Impuesto sobre el Valor Añadido).

Al menos tres temas distintos de diseño tributario surgen a este respecto. La primera cuestión es dónde establecer el umbral al que se requiere que aquellas personas involucradas en actividades comerciales se registren como declarantes de IVA. El segundo tema es qué se debería hacer, si es que debiera hacerse algo, para «simplificar» los procedimientos del IVA para los declarantes pequeños. El tercer tema es cómo asegurar que aquellos que reciben el tratamiento de «pequeños» a efectos del IVA —es decir, aquellos excluidos del sistema o tratados favorablemente dentro de él— son pequeños en realidad. El tema del umbral es objeto de una buena discusión en Keen y Mintz (2004), quienes señalan que muchos países han establecido umbrales para registrarse como declarante de IVA tan bajos que sus administraciones acaban siendo estorbadas por una cantidad considerable de trabajo que es esencialmente inútil. Por supuesto, no es difícil especular por qué los países hacen esto. Por ejemplo, dado que la buena administración tributaria depende de la información —y para ningún impuesto es esto más verdadero que para el IVA—, resulta obviamente más provechoso en principio incluir en la base impositiva una participación tan grande como sea posible de la actividad económica a fin de asegurar la captura de la información necesaria. Dicha explicación sería más convincente, sin embargo, si hubiera más evidencia de que los países hacen buen uso de dicha información. En el mundo real, no obstante, los mismos países que establecen umbrales indebidamente bajos proporcionan con frecuencia a muchos de aquellos atrapados así en la red del IVA rutas de escape a través de sistemas simplificados. En conjunto, como Keen y Mintz (2004) concluyen, existe mucho a favor, especialmente en el contexto de la mayoría de los países en desarrollo, de excluir deliberadamente por lo menos una parte de la base impositiva potencial mediante el establecimiento de un umbral bastante alto, y luego concentrar los esfuerzos administrativos en asegurar el cumplimiento por parte de las empresas más grandes dentro de la red del Impuesto sobre el Valor Añadido.

Un enfoque muy distinto a los problemas reales y percibidos en el tratamiento de los contribuyentes pequeños es la llamada «retención de IVA», que se encuentra en algunos países (por ejemplo, Argentina). Bajo este sistema, el supuesto subyacente es que el IVA no será notificado correctamente por las empresas pequeñas, sean declarantes o no. Por lo tanto, empresas mayores (y agencias públicas) que venden o compran a dichas empresas están obligadas a «retener» un IVA adicional sobre dichas ventas o compras con el fin de compensar por el IVA que aquellas empresas deberían recaudar (pero que se supone que no remitirían aunque lo recaudaran) sobre sus propias ventas. Dichos sistemas de «precios duales», al parecer, suelen imponerse a tipos que no sólo son arbitrarios, sino que no tienen ningún sentido lógico o administrativo. Parece que no existe ningún estudio del grado al cual dicho IVA presumiblemente «retenido» jamás se acredita contra el IVA realmente notificado por las empresas a las que se ha retenido el IVA, o del efecto neto sobre los ingresos de dichos sistemas. En general, donde este enfoque se ha adoptado parece ser poco más que un conjunto de tasas arbitrarias presuntivas que, aunque se administren como parte del IVA, en realidad tienen poco o nada que ver con la correcta administración y operativa del impuesto.

Por supuesto, se ha reconocido desde hace mucho que los costes de cumplimiento son relativamente más onerosos para las empresas más pequeñas, y por lo tanto constituyen una barrera potencialmente importante a la entrada en el sector formal de la economía. En un intento de paliar estos problemas, algunos países han intentado aliviar la repercusión de varias maneras, no siempre con consecuencias positivas. Quizás el enfoque más común sea, en efecto, sacar del IVA a la mayoría de las empresas que el umbral indebidamente bajo ha introducido, al aplicar alguna forma de gravamen sobre el volumen de ventas o de presunto gravamen a las empresas que estén por debajo de un umbral (usualmente notificado por la propia empresa). La versión extrema de este enfoque es el impuesto «simplificado» o «único» que se encuentra en algunos países (Bird y Wallace, 2004). A veces, este enfoque puede no tener la virtud nada desdeñable de permitir que empresas nuevas y con potencial de crecer escapen de prácticas frecuentemente arbitrarias de la administración tributaria (Engelschalk, 2004). En general, no obstante, parece que se ha dirigido una atención claramente insuficiente a la (falta de) dinámica en dichos sistemas y a la barrera que su existencia podría suponer tanto para la expansión de la recaudación como para la expansión real de la economía formal.

Por la propia naturaleza de la tarea de administración tributaria, no es sorprendente que los clientes no sean muy voluntariosos y que, con frecuencia, intenten desvincularse del sistema. Aquellos que lo hacen podrían ser no solamente empresas verdaderamente pequeñas, sino también empresas rentables grandes y medianas que sólo aparentan ser pequeñas, además de empresas que están perdiendo dinero, pero siguen funcionando porque no trasladan impuestos como el IVA, para lo que se requiere que en efecto sean agentes retenedores. Las administraciones tributarias con frecuencia deben optar entre controlar a las empresas mayores que están ya en la red impositiva, donde la devolución potencial de ingresos fiscales podría ser más alta, o bien perseguir a los contribuyentes menores y menos lucrativos, que están mayormente fuera de esa red. Muchos han elegido, quizás racionalmente, gastar poco tiempo en los pequeños, intentando a su vez hacer frente a la economía sumergida mediante la adopción de alguna forma de régimen fiscal específico presuntivo, acompañado con frecuencia de otros impuestos.

La mayoría de la discusión acerca del tratamiento apropiado de las empresas pequeñas (p.ej., Worl Bank, 2007) parece suponer que no hay ninguna dificultad en decidir qué empresas son pequeñas. Como con el caso de las jirafas, al parecer uno debería reconocer una al verla. Esta presunción podría estar peligrosamente equivocada. Por ejemplo, algunos estudios recientes sugieren que, por lo menos en algunos países, no sólo es que el sector informal lleve tiempo haciéndose más, y no menos, importante, sino también que personas y empresas a todos los niveles de renta (y tamaño) están involucradas en diversos grados en el sector informal (De Ferranti *et al.*, 2004). De hecho, muchas empresas parecen operar tanto en el sector formal como en el informal al mismo tiempo. Como se mencionó arriba, sin embargo, aunque las empresas que operan en la economía sumergida podrían evadir la sujeción de sus ventas al IVA, tampoco pueden reclamar créditos por el IVA que hubieran soportado en sus compras; esto, en la medida en que dichas actividades compran al sector formal, implica que una manera de gravarlas es a través de un IVA. Por otro lado, como han argumentado Emran y Stiglitz (2005), aumentar el gravamen del sector formal podría expandir, no reducir, el volumen de actividad económica sumergida que se desarrolla, hasta el punto de que las actividades basadas en el mercado podrían conseguir desaparecer dentro del sector sumergido.

Como respuesta a estos problemas, países como India han efectuado con frecuencia distintas actividades dirigidas a devolver a los «sumergidos» a la luz fiscal. Un método consistiría en que los funcionarios fiscales anduvieran por la calle, recogiendo vendedores callejeros en la red fiscal, entrando en locales, comprobando registros e imponiendo sanciones. Un enfoque más sofisticado consiste en seguir la pista de auditoría a lo largo de la cadena de valor productivo-distributivo en cada línea de negocio, empezando por las que están en la red fiscal y avanzado hacia fuera, bajo el supuesto de que es difícil, incluso para el evasor más sofisticado, no tener jamás contacto rastreable con alguien que las autoridades ya conocen. La existencia de varios tipos de presunciones en los IVA de muchos países, bien en la forma de impuestos sobre los ingresos brutos presuntos en lugar de IVA, la retención del IVA (como se discute arriba) o incluso sistemas contables simplificados, en efecto constituye un reconocimiento formal de la incapacidad o falta de voluntad de la Administración para aplicar la letra de la ley a una gran parte de la población potencial de contribuyentes. Estas medidas, con frecuencia aclamadas como formas no sólo de recaudar ciertos ingresos de esta población difícil de gravar, sino también de fomentar la conversión de empresas pequeñas informales en empresas mayores que tributen correctamente, podrían tener los resultados contrarios.

En una exploración detallada de una base única de microdatos de Brasil, De Paula y Scheinkman (2009) demuestran el papel clave de hacer cumplir el IVA en la generación de «cadenas de informalidad». Cuanto más estén sujetos los proveedores (y compradores) en la cadena a un IVA aplicado eficazmente, es menos probable que otros agentes de la cadena operen informalmente. Por otro lado, donde la informalidad se tolera en una etapa, es probable que se extienda tanto río arriba como río abajo. Es importante que, desde la perspectiva del argumento avanzado aquí, la aplicación de tipos presuntivos a los eslabones en una cadena de valor produce el mismo resultado que tolerar la informalidad: reduce tanto el cumplimiento fiscal como el grado de formalidad. Todos los esfuerzos deberían hacerse para no romper la cadena de información en vez de incentivar a las empresas para que lo hagan, como es el resultado de los sistemas simplificados.

Frecuentemente, en la práctica, en muchos países es difícil distinguir entre empresas pequeñas que no mantienen libros y registros correctos, pero son potencialmente (y legalmente) gravables, de aquéllas cuyas actividades son lo suficientemente grandes para formar parte del sistema impositivo, pero son evasoras fiscales. Algunas de las del segundo grupo podrían estar completamente fuera del rádar fiscal —las llamadas «fantasmas»—, mientras otras

se parecen más a «icebergs», en tanto que la proporción de sus actividades visibles por las autoridades puede ser minúscula comparada con la realidad oculta (Bird y Wallace, 2004). La introducción de regímenes «especiales» en el IVA (u otros impuestos), en un intento de afrontar estas circunstancias, da lugar inevitablemente a la fragmentación y, por lo general, es inherentemente inconsistente con una buena administración tributaria. Cada vez que una «desconexión» de esta índole se crea entre un régimen fiscal especial y el sistema fiscal general, es probable que surjan problemas. En el largo plazo, es igual de difícil tener dos regímenes fiscales nacionales que tener dos monedas nacionales, porque cada régimen constituye una parte integral del otro y afecta al sistema entero.

Incluso el mejor régimen fiscal «especial», ya sea su objetivo complementar un IVA normal, al reemplazar sus complejidades por un régimen simplificado para las empresas pequeñas, o extender el alcance del impuesto a la economía sumergida, debe por consiguiente incluir disposiciones explícitas para vincular el régimen especial al sistema fiscal más general. En la práctica, no obstante, tales disposiciones rara vez parecen existir. Un problema clave es cómo mantener fuera del sistema (simplificado) a las empresas grandes y medianas que intentan parecer pequeñas y ocultarse de la mirada de las autoridades y, casi invariablemente, de la atención de cualquier inspector (42). La tentación de resguardarse de la onda expansiva fiscal dentro de sistemas de este tipo es, probablemente, especialmente fuerte cuando, como suele ser el caso, los tipos impositivos efectivos que se aplican a aquellas que lleguen al «refugio» del sistema simplificado sean considerablemente inferiores a los del sistema fiscal normal. Los esfuerzos por complementar un IVA mediante la introducción de un sistema simplificado dirigido a ayudar a las pequeñas empresas o a captar a las sumergidas podría, por ende, empeorar las cosas cuando, como sucede demasiado a menudo, las empresas, una vez a salvo en el sector «pequeño», podrían permanecer allí casi indefinidamente con poco o ningún riesgo de ser inspeccionadas (43).

3. La política económica del IVA

Al final, la tributación siempre es más una cuestión de política que de economía, y la política se preocupa más por la justicia y la distribución que por la eficiencia económica (44). Ciertamente, la equidad es siempre y en todas partes una cuestión central en la fiscalidad. Las cuestiones de equidad se pueden enfocar desde dos niveles distintos. Primero, se pueden considerar los detalles de cómo imponer exactamente las distintas cargas impositivas sobre contribuyentes que están en las mismas y en diferentes circunstancias económicas. Segundo, se puede, alternativamente, concentrar la mirada en los efectos globales de la imposición sobre la renta y el nivel de bienestar de personas distintas. Los economistas tienden con frecuencia a adoptar el segundo enfoque. No obstante, la discusión popular de la fiscalidad suele tomar el primer enfoque, como demuestran las muchas propuestas para cambiar los tipos y las estructuras de impuestos específicos, como por ejemplo el IVA. Ciertamente, algunas veces, propuestas de esta índole podrían mejorar la equidad horizontal y vertical dentro de un determinado grupo. Sin embargo, algunas veces los mismos cambios podrían, de hecho, exacerbar la inequidad en el sentido más amplio de la palabra.

Dado que los pobres consumen una proporción mayor de su renta que los ricos, los impuestos sobre el consumo suelen considerarse como regresivos. Los impuestos sobre el consumo son menos regresivos cuando se emplea una perspectiva vitalicia en vez de anual, pero, dada la expectativa relativamente corta de vida en muchos países en desarrollo y el nivel de subsistencia en el que mucha gente vive, argumentos tan refinados tienen poco peso. No es, por lo tanto, sorprendente descubrir que muchos IVA contemplan tipos reducidos o exenciones para bienes «básicos» como algunos alimentos, el transporte de pasajeros, los servicios médicos y el combustible para cocinar. La respuesta común del experto es que cualquier grado pequeño de progresividad que dichas desviaciones del tratamiento uniforme pudieran lograr podría conseguirse de forma más eficaz y justa mediante cambios pequeños en el impuesto sobre la renta o mediante ajustes en los pagos de transferencias. De nuevo, no obstante, la relevancia de esta respuesta es discutible, si no notablemente irrelevante, en países en los que los pobres, como regla general, no se quejan del impuesto sobre la renta ni se benefician de las transferencias.

El argumento, igualmente convencional, de que es poco probable que se obtenga mucha ganancia imponiendo tipos diferenciados «de lujo» bajo un IVA, dados los costes de eficiencia y administración generados por dicha diferenciación, parece más convincente. Si se desea, se podría hacer más con menos daños colaterales mediante impuestos especiales sobre dichos bienes (Cnossen, 2004). Pero, en conjunto, el argumento convencional a favor de imponer el IVA a un tipo uniforme estándar, y sobre una base tan amplia como sea posible en países en desa-

rrollo pobres, parece casi completamente convincente. Es poco probable que un tipo uniforme de IVA suba el precio de muchos bienes que son esenciales para los pobres (Ahmad y Stern, 1987). Dado que los pobres pueden consumir una cantidad relativamente pequeña de dichos productos, no cabe duda de que buena parte del beneficio de tales exenciones irá a los no pobres. No obstante, a la vista tanto de la carga fiscal relativamente pesada de dichos impuestos sobre los pobres en algunos países como de la incapacidad general de los gobiernos para proporcionar contrapartidas a las cargas fiscales aumentadas mediante otros ajustes fiscales, con frecuencia parece justificada alguna forma de medidas compensatorias del Impuesto sobre el Valor Añadido.

Sin embargo, aplicar un tipo cero por razones distributivas resulta poco aconsejable en países ya enfrentados a muchas dificultades con las devoluciones del IVA. Las exenciones son igualmente malas: podrían no sólo aumentar la cascada sino, al romper la cadena del IVA, hacer que la ejecución sea más difícil. A fin de cuentas, quizás un tipo reducido sea el mejor enfoque, o el menos malo. Por lo menos, alguna forma de este argumento podría formar parte del fundamento que está detrás de los tipos reducidos que se encuentra en muchos países de la UE. Por lo general, sin embargo, hay demasiados casos en los que los *ítems* gravados (o no gravados) de formas distintas parecen más bien haberse elegido arbitrariamente, en lugar de razonadamente para que esta conclusión parezca satisfactoria (45).

Como ocurre con todos los impuestos, estas cuestiones deben decidirse, a la postre, a través del proceso político, sea en países desarrollados o en países en desarrollo. No obstante, es un hecho que las preocupaciones sobre la «justicia» y la regresividad del IVA han resultado ser críticas tanto en la adopción como en el diseño del IVA en muchos países, y que dichas cuestiones no se pueden relegar y no se relegarán a los caprichos (o conclusiones razonadas) de los diseñadores de la política fiscal. Aunque esta cuestión ciertamente ha sido prominente en las discusiones del IVA en muchos países pobres (46), la probabilidad de que los muy pobres se queden en su mayoría fuera del sector formal donde opera el IVA significa en realidad que, por lo menos en algunos países, el IVA podría ser progresivo (Jenkins, Jenkins y Kuo, 2006); al igual que en los países desarrollados, donde es un hecho que la «justicia» jugó un papel importante en la adopción inicial del IVA (Eccleston, 2007), la cuestión ha vuelto a cobrar importancia a cuenta de la existencia de propuestas para subir los tipos de gravamen con el objeto de afrontar los déficits que han resultado de la crisis financiera de 2008. Las preocupaciones distributivas generadas por el IVA siguen requiriendo una atención estrecha por parte de aquéllos interesados en la política fiscal en los países en desarrollo.

VI. HACIA ADELANTE Y HACIA ARRIBA

¿Hacia dónde va el IVA? Hacia adelante, tanto en pequeñas islas como en países ricos en petróleo, o al menos así parece. Como señalan Bird y Gendron (2006) con respecto a los países en desarrollo, todos los países necesitan impuestos, la mayoría necesitan un impuesto general sobre el consumo, y el IVA, aunque no sea perfecto, es el mejor impuesto de este tipo disponible. Ciertamente, como se señaló arriba, por lo menos en algunos países —Australia, España, México, Argentina— los gobiernos regionales podrían también subirse gradualmente al tren del IVA. Por supuesto, queda por ver si el «excepcionalismo americano» puede seguir resistiendo la carrera mundial al IVA, pero esta historia es demasiado compleja para abordarse aquí.

Recientemente, el FMI (IMF, 2010) ha hecho hincapié en el potencial recaudatorio del IVA, señalando, por ejemplo, que la introducción de un IVA en los Estados Unidos y la multiplicación por dos del tipo bajo del IVA en Japón podrían aumentar sustancialmente la recaudación en aquellos países, justamente lo mismo que el fortalecimiento del cumplimiento fiscal podría conseguir en muchos países en desarrollo. No se puede concluir de ahí, no obstante, que el IVA vendrá a representar con el tiempo una participación cada vez mayor de los ingresos en todos, o incluso en la mayoría de, los países. Como se señaló antes, la evidencia de que el IVA es una «máquina de dinero» dista mucho de ser clara o persuasiva. Como también se discutió en otras partes de este trabajo, en términos económicos y administrativos, un argumento a favor de aumentar los tipos del IVA, las bases del IVA, la efectividad de la administración del IVA, o quizás incluso los tres, puede ciertamente desarrollarse en muchos países. No obstante, no se debería concluir que los países lo harán o que deberían necesariamente hacerlo. Una razón se encuentra en la política, en el sentido más amplio del término, del IVA: en países en los que el apoyo popular al Estado necesita con frecuencia el fortalecimiento en vez de la agitación, a menudo dista mucho de ser evidente que subir el IVA sea siempre el camino a seguir. En muchos países pobres, por ejemplo, se puede argumentar que un ingrediente crítico en la creación de una estructura sostenible y legítima de gobernanza podría residir más bien en fortalecer el impuesto sobre la renta, en vez del IVA

(Bird y Zolt, 2010). Igualmente, se puede utilizar el argumento de que es posible que muchos países se beneficiarían más fortaleciendo y mejorando los gobiernos subcentrales, y que muchas veces esto también podría lograrse mejor mediante otras fórmulas que no sean sencillamente dotarlos con un IVA —o por lo menos las recaudaciones del IVA (Bahl y Bird, 2008).

El FMI (IMF, 2010) tiene razón cuando afirma que, siempre que se pueda administrar adecuadamente, el IVA sigue siendo la manera más deseable, desde un punto de vista económico, y más efectiva, desde un enfoque administrativo, de recaudar una proporción adicional de los ingresos nacionales mediante un impuesto general sobre el consumo. No obstante, en muchos países la realidad es que el IVA no está especialmente bien diseñado, y sin duda no está siempre bien administrado y, lo que es más importante, que el contexto de la economía política podría ser de un tenor tal que haga que la reforma seria del IVA, por no hablar de la expansión de los ingresos de éste, sea mucho más difícil que algunas de las aseveraciones, algo ligeras, que el FMI (IMF, 2010) parece sugerir. En Estados Unidos, por ejemplo, un IVA del 13 por 100 podría de hecho recaudar un 6 por 100 del PIB (Graetz, 2005), pero es probablemente casi imposible que la ganancia neta en ingresos de una reforma tan extensiva ni siquiera se acercara a este nivel (47). Aunque sin duda puede hacerse mucho para mejorar el IVA, y además para introducirlo en los pocos países, como EE.UU., donde ahora no existe, lo que ocurre en la realidad en cualquier país depende inevitablemente más de acontecimientos políticos que de mejoras técnicas en el diseño o administración del Impuesto sobre el Valor Añadido.

A la postre, con el IVA, como con todos los impuestos, es probable que prevalezca el «principio NOSFA» (*no one size fits all* - ninguna talla única sirve para todos). Aunque las cuestiones que deben resolverse en el diseño del IVA y los problemas a los que se enfrenta su establecimiento son, en principio, similares en todas partes, los contextos (políticos, de recursos humanos, tecnológicos, etc.) dentro de los que estas cuestiones necesariamente deben resolverse difieren significativamente de un país a otro, y de hecho cambian con el tiempo en cualquier país. Por supuesto, los países pueden aprender provechosamente de la experiencia de los demás, y así lo han hecho. En el análisis final, no obstante, como la evolución del IVA a lo largo del último medio siglo ha demostrado claramente, las mejores respuestas y soluciones para cualquier país —aquéllas que se aceptarán, se sostendrán en el tiempo, y producirán efectos beneficiosos— deben, al final, siempre y en todas partes, ser de cosecha propia para encajar con sus circunstancias particulares.

NOTAS

(*) Los autores agradecen a Violeta VULOVIC su ayuda en la investigación y a Yongzheng Liu, Nicholas Warner y Tetyana Zelenska su colaboración en la búsqueda de datos.

(1) Los IVA en los distintos países pueden, por supuesto, tener muchos nombres diferentes, entre los cuales el más popular en los últimos años es la más fácilmente comprensible etiqueta de Impuesto sobre Bienes y Servicios (*Goods and Services Tax,* GST).

(2) Véanse, por ejemplo, CHELLIAH *et al.* (2001), EBRILL *et al.* (2001) y BIRD y GENDRON (2007).

(3) El «excepcionalismo americano» se menciona brevemente en el apartado VI, pero no se discute con detalle aquí. Para una crítica académica, ver por ejemplo EMRAN y STIGLITZ (2005).

(4) La discontinuidad en los datos entre 1990 y 2000 se debe a irregularidades en la información y a una caída sustancial en el número de observaciones. El mismo comentario se aplica al gráfico 3.

(5) En los países de la OCDE, la participación media no ponderada de los impuestos generales sobre el consumo —esencialmente el IVA— subió desde el 35,9 por 100 de la totalidad de los impuestos sobre el consumo (13 por 100 de los ingresos impositivos y 3,8 por 100 del PIB) en 1965 hasta el 62,2 por 100 de los impuestos sobre el consumo en 2006 (OECD, 2008) (18,9 por 100 de los ingresos impositivos y 6,8 por 100 del PIB).

(6) Los años empleados para los tres promedios se indican en las últimas dos columnas del cuadro n.º 2. Los años reales utilizados varían según el país, dependiendo de la disponibilidad de datos. En gran medida, las tres mediciones se mueven juntas: la correlación sencilla entre la ratio de eficiencia y la de eficiencia-*C* es de 0,92, y entre la ratio de eficiencia y la de cumplimiento bruto es de 0,89.

(7) Se han hecho distinciones similares entre grupos de países. Por ejemplo, GLENDAY y HOLLINRAKE (2005), en su análisis del rendimiento del IVA entre los estados miembros de la Comunidad del Desarrollo de África Austral (SADC), observan que los países con menor renta per cápita tienden a tener capacidades impositivas más débiles y menores eficiencias del Impuesto sobre el Valor Añadido.

(8) Como demuestra OECD (2009), las ratios de costes administrativos son, en el mejor de los casos, mediciones muy cuestionables de la eficiencia administrativa: para una exploración más exhaustiva de estas cuestiones, véanse VÁZQUEZ-CARO y BIRD (2010).

(9) En un estudio previo, AGHA y HAUGHTON (1996) encontraron que el número de años desde la adopción del IVA era un determinante significativo de la eficiencia de este impuesto, pero un estudio más reciente de AIZENMAN y JINJARAK (2008) encontró que esta variable no resultaba ser significativa. Al contrario de AIZENMAN y JINJARAK (2008), DE MELLO (2009) no encontró que la urbanización resultara significativa, quizá porque la mayoría de los países de la muestra ya tenían una alta urbanización. En otro estudio, MCCARTEN (2006) encontró que los índices de la capacidad del Gobierno para controlar la corrupción y el coste de registrar una empresa nueva tenían algún valor explicativo con respecto a la eficiencia-*C*, mientras (empleando una muestra más reducida de países en transición) el alcance de la práctica del soborno resultaba estar relacionado negativamente con la misma medición.

(10) La lista de los países se encuentra en el apéndice I.

(11) El panel está no balanceado porque no pudimos recopilar datos para todas las variables y períodos de la muestra.

(12) El estimador Arellano-Bond está diseñado para paneles donde *T* es pequeño y *N* grande, como es el caso con nuestra muestra (idóneamente, $T=19$, $N=92$ hasta 107). Este estimador fue propuesto por primera vez por HOLTZ-EAKIN, NEWEY y ROSEN (1988).

(13) El mismo fenómeno, asociado más bien con el desarrollo financiero que con la urbanización —aunque los dos tienen una correlación alta—, se ve en, por ejemplo, GORDON y LI (2009).

(14) Dada la asociación común con grados superiores de informalidad y un menor desarrollo, los cuales suelen ser considerados como asociados con una menor urbanización, esto podría parecer curioso. Por otro lado, como DE FERRANTI *et al.* (2004), CHEN (2005) y otros han señalado, existe evidencia creciente en muchos países en desarrollo de que el nivel de actividades informales en áreas urbanas es grande y creciente. Este fenómeno podría también proporcionar una explicación posible de los efectos diferenciales de la moral fiscal en países desarrollados y en desarrollo, que se discute a continuación. No obstante, queda mucho trabajo para clarificas estas cuestiones.

(15) President's Advisory Panel (2006: 192).

(16) Para controlar por un sesgo potencial de endogeneidad (porque la adopción del IVA puede también estar relacionada con el deseo de aumentar el esfuerzo fiscal global), la variable ficticia para el IVA también se estima explícitamente en una ecuación de regresión separada de la adopción.

(17) Se obtuvo la información sobre los programas del FMI de DREHER (2006, actualizado en febrero de 2010).

(18) Véase, por ejemplo, WOOLDRIDGE (2002: 236-237).

(19) En STATA, la ecuación Ingresos totales $= a_1 D_{VAT} + B_1 Z_1 + \gamma_1 D_{VAT} * Z_1 + \nu_1$ se estima usando el comando *ivreg* en vez de estimar manualmente la regresión de primera etapa y segunda, porque la segunda etapa conlleva a residuos incorrectos ($\widehat{v_2} = Y - \widehat{X\beta_{2SLS}}$), en vez de los correctos ($\widehat{v_2} = Y - X\widehat{\beta_{2SLS}}$). El empleo del comando *ivreg* evita este problema (DAVIDSON y MACKINNON, 2004; BAUM, 2006).

(20) No obstante, empleando un modelo de duopolio de Cournot, los mismos autores demostraron además que la estrategia de la reforma coordinada de tarifas e impuestos domésticos, que mejora el bienestar bajo competencia perfecta, podría ser no deseable en un entorno de competencia imperfecta (KEEN y LIGTHART 2005).

(21) La aplicación de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) produciría estimaciones no sesgadas y consistentes únicamente para cada ecuación distinta. El enfoque de regresiones aparentemente no relacionadas (SUR) tiene en cuenta la variabilidad entre ecuaciones y produce estimaciones *BLU* (*best, linear, unbiased* – mejores, lineales, no sesgadas.)

(22) Estudios que demuestran la importancia de esta característica común de los IVM en el mundo real se han llevado a cabo tanto en Canadá (KUO, MCGIRR y PODDAR, 1988) como en Estados Unidos (RING, 1999).

(23) Otros artículos sobre la producción doméstica producen resultados parecidos: véanse, por ejemplo, BOADWAY y GAVHARI (2006).

(24) SORENSEN (1997) encontró que este argumento, casi gandhiano, a favor de la informalidad por motivos de empleo podría tener ganancias de bienestar en algunas circunstancias.

(25) Alguna evidencia en apoyo de este argumento puede encontrarse en, por ejemplo, GLENDAY y HOLLINRAKE (2005).

(26) El estado de la literatura se puede ver en los resultados contradictorios ofrecidos por KEEN y LIGTHART (2002) y KEEN y LIGTHART (2005). No hay nada incorrecto en ninguno de los modelos examinados en estos trabajos. El problema es que nadie sabe bien cuál captura mejor la realidad, si es que alguno lo hace. Como discutimos a continuación, hasta ahora el examen empírico de esta cuestión no ha avanzado mucho.

(27) Temas adicionales de la «ampliación de la base» —los umbrales del IVA y el tratamiento de pequeñas empresas, y el favoritismo de tipos «basado en la equidad», la aplicación del tipo cero y la exención— se discuten brevemente más adelante.

(28) Véanse por ejemplo las discusiones en BOADWAY y KEEN (2003), GENDRON (2008) y KERRIGAN (2010).

(29) Para una exploración detallada de este tema, véase Gendron (2005).

(30) Por ejemplo, OECD (2008) detalla por lo menos diez formas distintas de tratar «el suministro de suelo y edificios» en los estados miembros de la Unión Europea.

(31) La importancia de la base recaudatoria proporcionada por el sector de la vivienda ha sido subrayada en Canadá por SMART y BIRD (2009).

(32) Este tema puede, por supuesto, tratarse tanto bajo 'la administración del IVA' como bajo 'la economía política del IVA': para una discusión de todos los aspectos de los IVA subnacionales en Canadá, véanse BIRD y GENDRON (2010).

(33) Un examen detallado de la experiencia canadiense puede encontrarse en BIRD y GENDRON (2010). Por otro lado, como señala GAO (2008), este sistema no está exento de costes ni para gobiernos ni para empresas, aunque la reducción compensadora en los costes de cumplimiento, debido a la administración única de ambos impuestos, tampoco parece haber aumentado perceptiblemente los costes administrativos.

(34) Una mayor discusión de estos temas para el caso de Brasil e India puede verse en BIRD (2009). Canadá afronta los problemas mencionados haciendo que una sola administración trate con ambos IVA, empleando un sistema de «pago diferido» muy similar al de la UE para tratar el comercio interestatal y, finalmente, utilizando reglas de origen del «lugar de suministro» para ciertos tipos de comercio, principalmente en servicios. La competencia distorsionadora del sector público que se encuentra en Brasil se evita mediante un sistema de asignación acordada de ingresos que distribuye recursos a las provincias sobre una base de destino determinado estadísticamente. Para más detalles, véanse BIRD y GENDRON (2010).

(35) Para más discusión, véanse BIRD (2010a). No discutimos aquí ejemplos de impuestos locales como el Impuesto sobre los Negocios italiano (IRAP), el impuesto japonés sobre empresas locales o el nuevo sustituto francés para la *taxe professionelle*, todos los cuales se parecen en términos económicos al IVA aplicados en una base de origen. Sobre estas cuestiones véase BIRD (2003).

(36) Véase la discusión extensiva de este punto en BIRD y GENDRON (2007, cap. 3).

(37) Este punto se demostró claramente en OECD (1988).

(38) Al parecer, ni la cuestión del tipo que maximiza la recaudación ni el tamaño de los 'beneficios' recaudatorios de los gastos administrativos adicionales se han examinado rigurosa y empíricamente todavía; no obstante, véanse EDMISTON y BIRD (2006) para una estimación algo informal del primer tema en un país específico (Jamaica).

(39) Véanse GEBAUER, NAM y PARSCHE (2005) además de los estudios en América Latina resumidos en BIRD y GENDRON (2007: 60).

(40) Sobre el uso de la tecnología para mejorar la administración tributaria en general, véanse BIRD y ZOLT (2008). Los experimentos iniciales con las facturas conformadas para controlar el fraude en el IVA no eran efectivos (CHOI 1990). Sin embargo, un sistema parecido llegó a ser bastante efectivo en Taiwán (JENKINS, KUO y SUN 2003). China ha lanzado recientemente un sistema de pleno derecho de e-facturación para facilitar el control (WINN y ZHANG 2010). La importancia de la cooperación internacional en el contexto de la UE ha sido obvia desde hace tiempo. Por ejemplo, BIRD y GENDRON (1998) sugirieron que la UE necesitaba un «IVA virtual» que, al igual que el IVA federal en Canadá, cubriera esencialmente la misma base impositiva que la de los estados miembros, y por lo tanto facilitara el control conjunto de las transacciones transfronterizas. La UE se está moviendo, hasta cierto punto, en esta dirección con el reciente fortalecimiento del sistema VIES de intercambio de información y el aumento en el acceso cruzado entre países *on-line* de los datos sobre el registro del Impuesto sobre el Valor Añadido.

(41) Por ejemplo, ALM, MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y SCHNEIDER (2004) estiman que, como promedio, la «economía sumergida», tanto en África como en América Latina, asciende al 41 por 100 del PIB. Es decir, a más del doble del nivel encontrado en los países de la OCDE.

(42) Para alguna (débil) evidencia de dicha «migración» a un sistema simplificado, véase BIRD (2008).

(43) Dado que las compras a estos contribuyentes por vendedores registrados para el IVA no pueden usarse para reclamar deducciones, existe un incentivo para que entren voluntariamente (o bajo la presión de sus clientes) en el sistema del IVA. La efectividad de este incentivo, no obstante, dista mucho de ser clara, dadas las dificultades generales para vigilar los límites del sistema del IVA. Por ejemplo, otros vendedores registrados —algunos de los cuales podrían ellos mismos estar involucrados en negocios «sumergidos» significativos— podrían consentir emitir facturas de IVA en su propio nombre, una práctica que parece no poco probable en el contexto de países con economías sumergidas grandes y una capacidad de auditoría fiscal generalmente débil.

(44) Por supuesto, la política del IVA engloba mucho más que la cuestión de la equidad o la regresividad discutida aquí. Véase, por ejemplo, la discusión de la importancia de la visibilidad fiscal en BIRD (2010), además de la discusión más amplia del papel «constructor del Estado» de la tributación (BRAUTIGAM, FJELSTAD y MOORE, 2007) –la importancia de diseñar e implementar los impuestos de tal manera que hagan que los distintos grupos en la sociedad sientan, correctamente, que es «su» sistema fiscal, generando de esta manera un sistema de «alto cumplimiento» en vez de uno de «bajo cumplimiento» (BERGMAN, 2003). Temas tan interesantes deben, no obstante, dejarse para otro día.

(45) CRAWFORD, KEEN y SMITH (2008) demuestran claramente lo complejo que puede resultar decidir racionalmente estas cuestiones, incluso en países con administraciones eficaces y datos suficientes.

(46) Véase, por ejemplo, los casos citados en BIRD y GENDRON (2007: 24).

(47) Véase, por ejemplo, la discusión del caso de EE.UU. en GALE y HARRIS (2010), además de las implicaciones al nivel de los estados discutidas por DUNCAN y SEDON (2010).

BIBLIOGRAFÍA

AGHA, A., y HAUGHTON, J. (1996), «Designing Vat systems: Some efficiency considerations», *The Review of Economics and Statistics,* volumen 78, no. 2: 303-308.

AHMAD, E., y N. STERN (1987), «Alternative sources of government revenue: Illustrations from India, 1979-80,» en D. Newbery y N. Stern (eds.), *The Theory of Taxation for Developing Countries*, Nueva York, publicado para el World Bank por Oxford University Press: 281-332.

ALM, J.; J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, y F. SCHNEIDER (2004), «'Sizing' the problem of the hard-to-tax», en J. ALM, J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y S. WALLACE (eds.), *Taxing the Hard-to-Tax*, Amsterdam, Elsevier.

AIZENMAN, J., y JINJARAK, Y. (2006), «Globalization and developing countries - A shrinking tax base?, *NBER Working Paper 11933*.

— (2008), «The collection efficiency of the Value Added Tax: Theory and international evidence», *The Journal of International Trade & Economic Development*, vol. 17, no. 3: 391-410.

ARELLANO, M., y BOND, S. (1991), «Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations», *Review of Economic Studies*, vol. 58(2): 277-297.

AURIOL, E., y M. WARLTERS (2005), «Taxation base in developing countries,» *Journal of Public Economics*, 89 (4): 625-646.

BAER, K.; O.P. BENON, y J.A. TORO RIVERA (2002), «Improving large taxpayers' compliance: A review of country experience», *Occasional Paper 215*, Washington, DC, International Monetary Fund.

BAHL, R., y R.M. BIRD (2008), «Subnational taxes in developing countries: The way forward», *Public Budgeting and Finance*, 28 (4): 1-25.

BALTAGI, B. H. (2005), *Econometric Analysis of Panel Data*, John Wiley and Sons.

BAUM, C. F. (2006), *An Introduction to Modern Econometrics Using Stata*, Stata Press.

BAUNSGAARD, T., y M. KEEN (2009), «Tax revenue and (or?) trade liberalization», *Journal of Public Economics*.

BERGMAN, M. (2003), «Tax reforms and tax compliance: The divergent paths of Chile and Argentina,» *Journal of Latin American Studies*, 35:593-624.

BIRD, R.M. (2000), «The GST in Canada: Plus ça change, plus c'est la même chose?», *Bulletin for International Taxation*, 63 (8/9): 414-423.

— (2003), «A new look at local business taxes,» *Tax Notes International,* 30 (7, 19 mayo): 695-711.

— (2008), «VAT in Ukraine: An interim report,» en Robert W. McGee (ed.), *Taxation and Public Finance in Transition and Developing Countries*, Nueva York, Springer: 621-638.

— (2009), «Tax assignment revisited», en J. HEAD y R. KREVER (eds.), *Tax Reform in the 21st Century*, Nueva York, Wolters Kluwer: 441-470.

— (2010a), «Subnational taxation in emerging countries: Guidance from the literature,» *World Bank working paper*.

— (2010b), «Visibility and accountability— Is tax-inclusive pricing a good thing?», *Canadian Tax Journal,* 58 (1): 63-76.

BIRD, R.M., y P.P. GENDRON (1998), «Dual VATs and cross-border trade: Two problems, one solution?» *International Tax and Public Finance*, 5 (3): 429-442.

— (2006), «Is VAT the best way to impose a general consumption tax in developing countries?, *Bulletin for International Taxation*, 60, julio: 287-296.

— (2007), *The VAT in Developing and Transitional Countries*, Cambridge University Press.

— (2010), «The Canadian Example: The GST-HST-QST-RST 'System'», *Tax Law Review* 63 (2).

BIRD, R.M., y S. WALLACE (2004), «Is it Really so hard to tax the hard-to-tax? The context and role of presumptive taxes», en J. ALM, J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y S. WALLACE (eds.), *Taxing the Hard-to-Tax: Lessons from Theory and Practice*, Amsterdam, North-Holland: 121-158.

BIRD, R., y E. ZOLT (2008), «Technology and taxation in developing countries: From hand to mnouse», *National Tax Journal*, 61 (4, part 2): 791-821.

— (2010), «Dual income taxation and developing countries», *Columbia Journal of Tax Law*, 1 (2): 174-217.

BOADWAY, R., y F. GAHVARI (2006), «Optimal taxation wth consumption taxes on leisure or labor as substitutes», *Journal of Public Economics*, 90 (10-111): 1851-1878.

BOADWAY, R., y M. KEEN (2003), «Theoretical perspectives on the taxation of capital income and financial services», en P. HONOHAN (ed.), *Taxation of Financial Intermediation: Theory and Practice for Emerging Economies*, Nueva York, publicado para el World Bank por Oxford University Press.

BRAUTIGAM, D.; O. FJELDSTAD, y M. MOORE (eds.) (2007), *Taxation and State Building in Developing Countries: Capacity and Consent*, Nueva York, Cambridge University Press.

BUETTNER, T.; HERTZ, R., y NAM, C. W. (2006), «VAT introduction and WTO membership: The experience in developing and transition countries», mimeo, Ifo Institute.

CHELLIAH, RAJA J., *et al.* (2001), *Primer on Value Added Tax*, Nueva Delhi, Har-Anand Publications Pvt. Ltd.

CHEN, M. (2005), «Rethinking the informal economy: Linkages with the formal economy and the formal regulatory environment», *WIDER Research Paper 2005/10*, Helsinki, abril.

CHOI, K. (1990), «Value-Added Taxation: Experiences and lessons of Korea», en R.M. BIRD y O. OLDMAN (eds.), *Taxation in Developing Countries*, Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press.

CNOSSEN, S. (2004), «VAT in South Africa: What kind of rate structure?», *International VAT Monitor*, 15: 19-24.

Copenhagen Economics (2007), Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union Directorate General Taxation and Customs Union, *European Commission Taxation Papers* n.º 13.

CRAWFORD, I.; KEEN, M., y SMITH, S. (2008), Value-Added Tax and Excises», en J. Mirrlees,

Reforming the Tax System for the 21st Century, The Institute for Fiscal Studies.

DAVIDSON, R., y MACKINNON, J. G. (2004), *Econometric Theory and Methods*, Oxford University Press.

DE FERRANTI, D., *et al*. (2004), *Inequality in Latin America: Breaking with History?*, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington, World Bank.

DE MELLO, L. (2009), «Avoiding the Value Added Tax: Theory and cross-country evidence», *Public Finance Review*, vol.37 no.1: 27-46.

DE PAULA, A., y J.A. SCHEINKMAN (2009), «Value Added Taxes, chain effects and informality,» *PIER Working Paper 09-041*, Penn Institute for Economic Research, Deparment of Economics, University of Pennsylvania, septiembre.

DESAI, M. A., y HINES, J. R. (2005), «Value added taxes and international trade: The evidence», mímeo, *University of Michigan*.

DREHER, A. (2006), actualizado en febrero de 2010), «IMF and economic growth: The effects of programs, loans, and compliance with conditionality», *World Development*, 34 (5): 769-788.

DUNCAN, H., y J. SEDON (2010), «Coordinating a Federal VAT with state and local sales taxes», *Tax Notes*, 31 de mayo: 1029-1038.

EBRILL, L. P.; KEEN, M.; BODIN, J.-P., y SUMMERS, V. (2001), *The Modern VAT*, Washington, International Monetary Fund.

ECCLESTON, R. (2007), *Taxing Reforms: The Politics of the Consumption Tax in Japan, the United States, Canada and Australia*, Cheltenham, UK, Edward Elgar.

EDMISTON, K., y R.M. BIRD (2006), «Taxing consumption in Jamaica,» *Public Finance Review*, 20 (10): 1-31.

EDMISTON, K. D., y FOX, W. F. (2006), «A fresh look at the VAT», en J. ALM, J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y M. RIDER (eds.), *The Challenges of Tax Reform in a Global Economy*: 249-266, Nueva York, Springer.

EMRAN, S. M., y STIGLITZ, J. E. (2005), On selective indirect tax reform in developing countries, *Journal of Public Economics*, 89: 599-623.

ENGELSCHALK, M. (2004), «Creating a favorable tax environment for small business», en J. ALM, J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y S. WALLACE (eds.), *Taxing the Hard-to-Tax: Lessons from Theory and Practice*, Amsterdam, Elsevier.

FELDSTEIN, M., y P. KRUGMAN (1990), «International trade effects of Value-Added Taxation», en A. RAZIN y J. SLEMROD (eds.), *Taxation in the Global Economy*, Chicago, University of Chicago Press.

GALE, W.G., y B.H. HARRIS (2010), «A Value-Added Tax for the United States: Part of the solution», Brookings Institution and Tax Policy Center, mayo.

GAO (2008), *Value Added Taxes, Lessons Learned from Other Countries on Compliance Risks, Administrative Costs, Compliance Burden, and Transition*, Washington D.C., United States Government Accountability Office.

GEBAUER, Andrea; CHANG WOON Nam, y RUDIGER Parsche (2005), VAT evasion and its consequence for macroeconomic clearing in the EU, Ifo Institute of Economic Research (noviembre).

GENDRON, P.P. (2005), «Value-Added Tax treatment of public bodies and non-profit organizations», *Bulletin for International Fiscal Documentation*, 59 (11): 514-526.

— (2008), «VAT treatment of financial services: Assessment and policy proposal for developing countries», *Bulletin for International Taxation*, noviembre: 494-507.

GLENDAY, G., y HOLLINRAKE, D. (2005), Assessment of the current state of VAT implementation in SADC Member States», *Report prepared for the SADC Trade, Industry, Finance and Investment (TIFI) Directorate*.

GORDON, R., y W. LI (2009), «Tax structures in developing countries: Many puzzles and a possible explanation,» *Journal of Public Economics,* 93: 855-866.

GRAETZ, M.J. (2005), *A Fair and Balanced Tax System for the 21st Century*, Washington, American Enterprise Institute.

HARRISON, G., y KRELOVE, R. (2005), «VAT refunds: A review of country experience, *IMF Working Paper WP/05/218*.

HINES, J.R., Jr. (2004), «Might fundamental tax reform increase criminal activity?», *Economica*, 71: 483-492.

HOLTZ-EAKIN, D.; NEWEY, W., y ROSEN, H. S. (1988), «Estimating vector.Autoregressions with panel data», *Econometrica*, 56(6): 1371-1395.

IMF (2010), *From Stimulus to Consolidation: Revenue and Expenditure Policies in Advanced and Emerging Economies*, Washington D.C., Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund.

IVA (2007), *Combating Vat Fraud in the EU: The Way Forward*, Bruselas, International VAT Association.

JENKINS, G.P.; C-Y. KUO, y K.N. SUN (2003), *Taxation and Economic Development in Taiwan*, Cambridge, MA, John F. Kennedy School of Government.

JENKINS, G. P.; JENKINS, H., y KUO, C.-Y. (2006), Is the Value Added Tax naturally progressive?, *Queen's Economics Department Working Paper* n.º 1059.

KEEN, M. (2008), «VAT, tariffs, and withholding: Border taxes and informality in developing countries», *Journal of Public Economics*, 92: 1892-1906.

KEEN, M., y LIGTHART, J. E. (2002), «Coordinating tariff reduction and domestic tariff reform, *Journal of International Economics*, 56: 489-507.

— (2005), «Coordinating tariff reduction and domestic tax reform under imperfect competition, *Review of International Economics*, 13(2): 385-390.

KEEN, M., y LOCKWOOD, B. (2006), «Is the VAT a money machine?», *National Tax Journal*, vol. 59 no. 4: 905-928.

— (2010), «The value added tax: Its causes and consequences», *Journal of Development Economics* 92: 138-151.

KEEN, M., y J. MINTZ (2004), «The optimal threshold for a Value-Added Tax,» *Journal of Public Economics*, 88: 559-576.

KEEN, M., y SMITH, S. (2006), «VAT fraud and evasion: What do we know, and what can be done?, *National Tax Journal*, vol. 59, no. 4.

KEEN, M., y SYED, M. (2006), «Domestic taxes and international trade: Some evidence, *IMF Working Paper WP/06/47*.

KERRIGAN, A. (2010), «The elusiveness of neutrality - why is it so difficult to apply VAT to financial services?», *International VAT Monitor*, volumen 21, no. 2: 103-112.

KUO, C. Y.; T. MCGIRR, y S. PODDAR (1988), «Measuring the non-neutralities of sales and Excise tax in Canada», *Canadian Tax Journal*, 36: 655-70.

LIGTHART, J. E., y VAN DER MEIJDEN, G. (2010), «Coordinated tax-tariff reforms, informality, and welfare distribution, mímeo, Tilburg University.

MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., y K. RICHTER (2009), «Pakistan tax policy report: Tapping tax bases for development», *World Bank Report no. 50078-PK*, julio.

MCCARTEN, W. (2006), «The role of organizational design in the revenue strategies of developing countries: Benchmarking with VAT performance», en J. ALM, J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y M. RIDER (eds.), *The Challenges of Tax Reform in a Global Economy*, Nueva York: Springer: 13-39.

NORREGAARD, J., y KHAN, T. S. (2007), «Tax policy: Recent trends and coming challenges», *IMF Working Paper WP/07/274*.

OECD (1988), *Taxing Consumption*, París, OECD.

— (2008), *Consumption Tax Trends*, París, OECD.

— (2009), Centre for Tax Policy and Administration, *Tax Administration in OECD Countries; Comparative Information Series (2008)*, París, OECD.

PIGGOTT, J., y WHALLEY, J. (2001), «VAT base broadening, self supply, and the informal sector», *American Economic Review*, 91: 1084-1094.

President's Advisory Panel on Federal Tax Reform (2005), *Simple, Fair & Pro-Growth: Proposals to Fix America's Tax System*, Washington.

RECKON (2009), «Study to quantify and analyze the VAT gap in the EU-25 Member States, *Directorate General Taxation and Customs Union, European Commission Taxation Studies*, no. 0029.

RING, R.J., Jr. (1999), «Consumers' share and producers' share of the General Sales Tax», *National Tax Journal*, 52 (1): 79-90.

SINN, H.W.; A. GEBAUER, y R. PARSCHE (2004), «The IFO Institute's model for reducing VAT fraud: Payment first, refund later,» *CESifo Forum,* 2: 30-34.

SMART, M., y R.M. BIRD (2009), «The impact on investment of replacing a retail sales tax by value Added Tax: Evidence from Canadian experience», *National Tax Journal*, 62 (4): 591-609.

SORENSEN, P.B. (1997), «Public finance solutions to the European unemployment problem? *Economic Policy*, 25: 223-264.

VÁZQUEZ-CARO, J., y R.M. BIRD (2010), «Benchmarking Tax Administration in developing countries: A systemic approach», *International Conference on Tax Administration*, Sydney, abril.

WASSENAAR, M.C., y R.H.J.M. GRADUS (2004), «Contracting out: The importance of a solution for the VAT distortion,» *CESifo Economic Studies*, 50 (2): 377-396.

WINN, J.K., y A. ZHANG (2010), «China's golden tax project: A technological strategy for reducing VAT fraud», accesible en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1641379

WOOLDRIDGE, J. M. (2002), *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*, MIT Press.

World Bank (2007), *Designing a Tax System for Micro and Small Businesses: Guide for Practitioners*, Washington, DC, World Bank.

ZEE, Howell H. (2004), «A new approach to taxing financial intermediation services under a Value-Added Tax», *IMF Working Paper WP/04/119*.

Zellner, A. (1962), «An efficient method of estimating seemingly unrelated regression equations and tests for aggregation bias», *Journal of the American Statistical Association*, 57: 348-368.

APÉNDICE I. DATOS

Nuestra muestra contiene datos para 107 países entre 1990 y 2008. No obstante, no conseguimos recoger datos para todas las variables de todos los países de la muestra a lo largo del período de 19 años.

Lista de países:

Afganistán, Albania, Argentina, Armenia, Australia, Austria, Reino de Bahrein, Bangladesh, Barbados, Belarús, Bélgica, Bhután, Bolivia, Bosnia-Herzegovina, Brasil, Bulgaria, Burundi, Camboya, Camerún, Canadá, Cabo Verde, Chile, China, Colombia, República del Congo, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, República Dominicana, Egipto, El Salvador, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Alemania, Grecia, Guinea, Honduras, Hungría, Islandia, India, Indonesia, Irán, Irlanda, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Kazajistán, República de Corea, Kuwait, Letonia, Lesotho, Líbano, Lituania, Luxemburgo, Macedonia, Madagascar, Malasia, Maldivas, Malta, Mauricio, México, Moldavia, Marruecos, Mongolia, Myanmar, Nepal, Países Bajos, Nueva Zelanda, Nicaragua, Noruega, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Rumania, Rusia, Rwanda, Serbia, Seychelles, Singapur, Sudáfrica, España, San Saint Kitts y Nevis, Suecia, Suiza, República Árabe Siria, Tayikistán, Tailandia, Trinidad y Tobago, Túnez, Turquía, Ucrania, Emiratos Árabes Unidos, Reino Unido, Estados Unidos, Uruguay, Vanuatu, Venezuela y Zimbabwe.

CUADRO N.º A.1

VARIABLES - DESCRIPCIÓN Y FUENTES

Variable	*Descripción*	*Fuente*
Ingresos	Recaudación total (Gobierno central) ingresos sobre PIB	FMI Base de datos EFG 2010, cálculos de los autores
Impuestos sobre la renta	Impuestos sobre la renta (impuesto sobre la renta de las personal físicas, impuesto de sociedades) sobre PIB	
Contribuciones a la Seguridad Social	Contribuciones a la Seguridad Social sobre PIB	
Impuestos sobre bienes y servicios	Suma de los impuestos generales sobre las ventas y los impuestos especiales sobre PIB	
Impuesto general sobre las ventas	Impuestos generales sobre las ventas sobre PIB	
Aranceles aduaneros	Recaudación aranceles aduaneros sobre PIB	
Ratio de eficiencia de IVA	Recaudación IVA/(Tipo estándar IVA *PIB)	Indicadores Mundiales del Desarrollo, FMI Base de datos EFG 2010, varias fuentes para los tipos del IVA, cálculos de los autores
Ratio *C-Efficiency*	Recaudación IVA/(Tipo estándar IVA*Gasto total en consumo)	
Ratio recaudación Bruta IVA	Recaudación IVA/(Tipo estándar IVA*Gasto privado en consumo)	
D_{VAT}	=1 si se implementa el IVA	Ebrill *et al.* (2001) y varias fuentes adicionales
Experiencia IVA	Número de años desde la introducción del IVA	
Moral fiscal	Cuota de la población que declara expresamente que los impuestos nunca son justificables	Encuesta Mundial de Valores
Concentración negocios	Empleo promedio (en miles) en producción manufacturera (empleo/número de empresas)	Bases de datos de estadísticas industriales de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNIDO), cálculos de los autores
Importaciones	Participación de las importaciones en PIB	Indicadores Mundiales del Desarrollo
Apertura	(Importaciones + exportaciones)/PIB	Indicadores Mundiales del Desarrollo
Consumo Gasolina	Consumo per capita de gasolina en crudo (en miles de toneladas métricas)	Base de datos Estadísticas Energéticas de la ONU
Consumo alcohol	Consumo per cápita de alcohol (en litros)	Organización Mundial de Salud
PIB pc	PIB actual per cápita (en USD)	Indicadores Mundiales del Desarrollo
Agricultura	Participación de agricultura en PIB	
Urbanización	Participación de población urbana en población total	
Dependencia edad	Ratio de dependencia por edad (dependientes sobre población en edad de trabajar)	

APÉNDICE I. DATOS *(continuación)*

CUADRO N.º A.1

VARIABLES - DESCRIPCIÓN Y FUENTES

Variable	*Descripción*	*Fuente*
Educación	Índice de educación (mide los logros de un país tanto en alfabetización como en matriculación bruta en primaria, secundaria y terciaria)	Indicadores Mundiales del Desarrollo de la ONU
Burocracia	Calidad de burocracia (entre 0 y 4 puntos; se otorga más puntos a los países donde la burocracia tiene la fortaleza y habilidad para gobernar sin cambios drásticos en política o interrupciones en los servicios estatales)	International Country Risk Guide (ICRG), The PRS Group
Estabilidad política	Estabilidad del régimen: el número de años desde el cambio más reciente de régimen	The Polity IV
Federal	= 1 si el país es federal	Banco Mundial
Desarrollado	= 1 si el país está desarrollado	Banco Mundial
Vecinos	Número de países en la región que han implementado el IVA (definición de las regiones basada en Ebrill et al. (2001)	Ebrill *et al.* (2001) y varias fuentes adicionales
FMI NCR FMI CR	Programa FMI no de crisis (FAE, SCLP) Programa FMI de crisis (ADG, SAF)	Dreher (2006, actualizado febrero 2010)

APÉNDICE I. DATOS *(continuación)*

CUADRO N.º A.2

VARIABLES - ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS

Variable	*Observaciones*	*Media*	*Deviación típica*	*Mín.*	*Máx.*
Ingresos	1.469	0,276	0,101	0,046	0,662
Impuestos sobre la renta	1.369	0,060	0,042	0,000	0,224
Contribuciones a la seguridad social	1.127	0,062	0,050	0,000	0,209
Impuestos sobre bienes y servicios	1.407	0,107	0,528	0,000	0,198
Impuesto general sobre las ventas	1.345	0,051	0,030	0,000	0,156
Aranceles aduaneros	1.368	0,022	0,039	0,000	0,384
Ratio eficiencia IVA	1.084	0,357	0,142	0,002	0,962
Ratio C-Efficiency	1.040	0,461	0,189	0,003	1,343
Ratio recaudación bruta IVA	1.084	0,589	0,261	0,003	1,959
Dvat	2.033	0,724	0,447	0,000	1,000
Experiencia IVA	1.248	15,057	11,084	0,000	48,000
Moral fiscal	930	0,600	0,154	0,205	0,979
Concentración negocios	1.491	0,089	0,243	0,001	5,786
Importaciones	1.958	0,445	0,253	0,001	2,156
Apertura	1.958	0,845	0,493	0,000	4,570
Consumo gasolina	1.490	0,002	0,005	0,000	0,038
Consumo alcohol	1.942	5.787	4.212	0,000	21.600
PIB pc	1.975	9.847,8	13.496,0	85,5	109.903,1
Agricultura	1.862	0,125	0,117	0,000	0,659
Urbanización	2.033	0,587	0,224	0,054	1,000
Dependencia edad	1.992	0,602	0,163	0,252	1,100
Educación	1.734	0,819	0,165	0,000	0,993
Burocracia	1.599	2,540	1,101	0,000	4,000
Estabilidad política	1.833	28,1	34,8	0,000	199,0
Federal	2.033	0,187	0,390	0,000	1,000
Desarrollado	2.033	0,280	0,449	0,000	1,000
Vecinos	2.033	0,677	0,244	0,000	0,960
FMI NCR	2.033	0,032	0,176	0,000	1,000
FMI CR	2.033	0,090	0,286	0,000	1,000

COMENTARIO

LOS PROBLEMAS Y RETOS DEL IVA COMUNITARIO: LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA

Francisco CASTELLANO

UNED y CECA

1. INTRODUCCIÓN

Como complemento al precedente trabajo de Bird y Martínez-Vázquez sobre el IVA, voy a centrar mi exposición en los problemas y retos del IVA comunitario, un impuesto importante que se aplica en 27 países europeos. En efecto, el 1 de enero de 1986 se estableció el Impuesto sobre el Valor Añadido (en adelante IVA) en España, como consecuencia de su integración en la entonces denominada Comunidad Económica Europea (CEE). Su implantación fue recibida con satisfacción en los ámbitos académicos y profesionales, pues se trataba de un impuesto moderno que estaba vigente en los principales países europeos y, además, venía a sustituir a una compleja y obsoleta imposición indirecta que había creado innumerables problemas en su aplicación.

Han transcurrido, por tanto, 23 años. En este periodo, el IVA ha experimentado numerosas modificaciones en su normativa, fundamentalmente motivadas por la transposición de directivas comunitarias a la legislación interna, lo que ha ido creando una regulación muy prolija y de difícil comprensión en muchos casos. Además, en los últimos años el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en adelante TJCE) ha dictado numerosas sentencias interpretando las normas comunitarias del IVA en relación con casos concretos que son objeto de litigio en un estado miembro determinado, y posteriormente la Administración tributaria y los tribunales de otros países comunitarios reinterpretan estas sentencias para aplicar sus criterios a casos similares propios.

Por tanto, en los momentos actuales, el estudio y aplicación de la normativa del IVA se ha complicado considerablemente. En efecto, no basta con conocer la norma, jurisprudencia y doctrina nacionales, sino que hay que conocer igualmente las normas comunitarias y la jurisprudencia del TJCE dictada en su aplicación

Pues bien, una parte importante de esta complejidad regulatoria del IVA comunitario incide sobre las exenciones, que son numerosas y que, como se comentará más adelante, producen unas distorsiones considerables.

Por todo ello, la situación actual del IVA comunitario es insatisfactoria, y no sólo por el grave problema del fraude —como el denominado fraude de carrusel—, que es un aspecto más conocido y al que la Comisión Europea le presta una atención preferente, sino sobre todo por los importantes problemas que su aplicación está originando, al menos en determinados sectores económicos.

Por todo ello, a continuación expondré cuáles son, en mi opinión, esos problemas de aplicación del IVA comunitario; esta opinión es el resultado de mi experiencia personal como estudioso del sistema fiscal en el ámbito universitario y como fiscalista de un sector económico tan importante como el financiero. Concluiré mi exposición con unas breves reflexiones sobre los retos a los que se enfrenta actualmente, a mi juicio, el IVA comunitario.

2. LA ELECCIÓN DE UN IVA POR LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA

La pretensión básica del Tratado de Roma de constituir un mercado común europeo, que funcionara sin obstáculos diferentes a los que existían en el mercado interno, constituía un ideal que debería perseguirse progresiva y empíricamente tratando de eliminar aquellas *distorsiones* que los diversos impuestos podían crear a la concurrencia de ese mercado. Los impuestos sobre el volumen de ventas se configuraron desde el primer momento como origen de distorsiones importantes. Para tratar de evitarlas, se admitió el *principio de imposición en el país de destino* en virtud del cual los impuestos sobre el volumen de ventas y consumos específicos se percibirían por los países en donde los productos se consumieran (país de destino). Se admitió, en consecuencia, la existencia de *fronteras fiscales* (para devolver los impuestos sobre ventas pagados por las exportaciones y para gravar a las importaciones). Las fronteras fiscales deberían operar bajo el *principio de neutralidad del gravamen*, esto es, la suma de impuestos efectivamente pagados sería la que habría de devolverse a la exportación, mientras las importaciones deberían pagar los impuestos equivalentes a los que recaían sobre el consumo interno.

El gran problema del principio de gravamen según el país de destino ha sido el de que se respetase el principio de neutralidad (o, mejor dicho, de uniformidad) con objeto de no originar distorsiones en el funcionamiento del mercado común. Y las principales dificultades para ese gravamen

neutral (o uniforme) las creó el impuesto sobre el volumen de ventas, dado que los impuestos dominantes en los seis países que inicialmente formaron parte de la CEE eran plurifásicos, en los que no hay relación constante impuesto/precio, ya que ésta depende del circuito seguido en la producción y comercialización de cada bien. Para lograr la neutralidad de los impuestos sobre el volumen de ventas, la primera solución fue la establecida por el artículo 97 del Tratado de Roma: calcular *tasas medias* de gravamen de ventas existentes en cada país con las cuales devolver los impuestos a las exportaciones y establecerlos sobre las importaciones. Esas *tasas medias* calculadas por productos o grupos de productos pronto se convirtieron en *fronteras fiscales que distorsionaban la formación del mercado común*, dando lugar a que los países practicaran subvenciones a la exportación situando las tasas medias por encima de los impuestos efectivamente pagados, con lo que, de hecho, se convertían en subvenciones, y no actuaban como compensaciones a la importación, sino como auténticos gravámenes protectores (aranceles) del mercado interno.

Para evitar esas distorsiones creadas a la formación del mercado común por los impuestos sobre el volumen de ventas, se decidió ir a una solución distinta de las *tasas medias*. Esa solución estuvo inspirada por los grupos de trabajo creados en 1959 y por el Informe Neumark, de 1962. Surge así la Primera Directiva de 1967, que sentaba tres principios básicos: *a)* suprimir los impuestos plurifásicos sobre el volumen de ventas por ser contrarios a la neutralidad; *b)* adoptar un IVA comunitario, con estructura básica normalizada, y *c)* Armonizar, a más largo plazo, tipos de gravamen del IVA. Se pensó inicialmente que *a)* y *b)* deberían estar decididas en 1970. Se prorrogó después este plazo hasta 1973. En 1977 se aprobaba la Sexta Directiva, de importancia básica para configurar el IVA comunitario, decisión que, en su momento, fue considerada de gran importancia para lograr tanto el principio de *neutralidad* como la *financiación* equitativa de la CEE (cuyo presupuesto se nutriría del recargo sobre el IVA, cuya base y aplicación era fundamental regular homogéneamente para que la aportación de cada país fuera equitativa).

Este proceso de integración europeo concedía así un *papel decisivo al IVA comunitario*, puesto que de su aceptación e implantación dependía la formación sin distorsiones del mercado común y la financiación adecuada de la Comunidad Económica Europea.

La Directiva 91/680/CEE, con vistas a la abolición de las fronteras y a la libre circulación de bienes a partir de 1 de enero de 1993, estableció un régimen transitorio de tributación de los intercambios entre los estados miembros consistente, con carácter general, en la exención de las entregas intracomunitarias y en el gravamen de las adquisiciones intracomunitarias, que estaría en vigor hasta el 31 de diciembre de 1996. A partir de entonces, entraría en vigor el régimen definitivo basado en el principio de gravamen en el estado miembro de origen de los bienes entregados y de los servicios prestados.

Sin embargo, este régimen transitorio, que se basa en el principio de imposición en el país de destino, continúa actualmente en vigor, siendo previsible que se convierta en el régimen definitivo. A este respecto, las directivas 2008/8 y 2008/9, que resultan de aplicación a partir del 1 de enero de 2010 en todos los estados miembros, establecen, como regla general de localización de las prestaciones de servicios, el lugar en el que radique la sede o el establecimiento del destinatario, cuando tal destinatario sea empresario o profesional, manteniendo la regla hasta ahora vigente del lugar en que radique la se-

CUADRO N.º 1

RECAUDACIÓN IVA EN LA UNIÓN EUROPEA (AÑO 2007)

Países	*Importe (millones euros)*	*Porcentaje de recaudación impuestos (excepto seguridad social)*	*Porcentaje sobre PIB*
Bélgica	23.908	23,5	7,1
Bulgaria	3.503	46,6	12,1
República Checa	8.366	32,0	6,6
Dinamarca	23.642	21,8	10,4
Alemania	170.080	28,9	7,0
Estonia	1.423	42,3	9,3
Irlanda	14.414	28,8	7,6
Grecia	16.513	35,4	7,2
España	64.434	24,1	6,1
Francia	135.666	26,3	7,2
Italia	95.682	20,6	6,2
Chipre	1.774	33,3	11,3
Letonia	1.733	37,7	8,2
Lituania	2.330	38,4	8,2
Luxemburgo	2.112	21,9	5,8
Hungría	8.010	30,2	7,9
Malta	420	26,8	7,7
Noruega	42.873	29,8	7,6
Austria	20.970	27,7	7,7
Polonia	25.923	36,2	8,3
Portugal	14.339	35,1	8,8
Rumania	10.086	41,7	8,1
Eslovenia	2.942	34,8	8,5
Eslovaquia	3.784	38,6	6,9
Finlandia	15.000	26,9	8,3
Suecia	30.516	25,6	9,2
Reino Unido	134.436	22,1	6,6

Fuente: Eurostat. *Statistics in focus*, 43/2009.

de o el establecimiento del prestador únicamente para los servicios prestados a consumidores finales. Es decir, se reafirma para las prestaciones de servicios el principio de imposición en el país de destino.

En los momentos actuales, el IVA comunitario es un tributo destacado en los sistemas fiscales de los países de la Unión Europea, con una importante capacidad recaudatoria, ya que, en conjunto, los ingresos por este impuesto ascendieron en 2007 a 874.880 millones de euros, representando el 25,8 por 100 del total de los ingresos fiscales (exceptuando los de la seguridad social) y el 7,1 por 100 del PIB. Los datos correspondientes a cada país se recogen en el cuadro n.º 1.

3. LA CONFIGURACIÓN DEL IVA COMUNITARIO

Como acaba de exponerse, la elección de un IVA por la CEE se fundamentó en sólidas razones económicas. Sin embargo, los encargados de trasladar esta idea a rango normativo configuraron un impuesto con estas características:

a) El impuesto elegido fue un IVA tipo consumo que se aplicaría mediante el sistema de crédito de impuesto. Sin embargo, en lugar de establecer un gravamen sobre las ventas e ingresos de las empresas, del que se deduciría el gravamen soportado por las compras y gastos, se configuró un gravamen sobre operaciones (entregas de bienes y servicios) realizadas a terceros, del que se deduciría el gravamen soportado por las operaciones recibidas. Es decir, se prescindió del enfoque económico y contable para configurar un IVA tipo consumo, y se optó por regular un impuesto cuyo objeto son las operaciones que se realizan o reciben por las empresas. De esta forma, las operaciones se convierten en el elemento configurador del IVA comunitario.

b) Con tal configuración, la contabilidad de las empresas, que es el soporte registral en que se basa el Impuesto sobre Sociedades, no servía para el IVA comunitario. Por ello, hubo que establecer un sistema alternativo: la factura como soporte documental de las operaciones sujetas y unos libros especiales para registrar las facturas correspondientes a las operaciones realizadas y recibidas. De esta forma, el IVA comunitario se integra en el sistema fiscal de los estados miembros como una figura independiente, sin ninguna conexión con el Impuesto sobre Sociedades.

c) La tercera característica del IVA comunitario que quiero destacar aquí es el establecimiento de un elevado número de exenciones. Ahora bien, al tratarse de un impuesto sobre operaciones, era necesario describir cuáles de ellas están exentas, tarea muy complicada que ha producido enorme conflictividad, como se expondrá más adelante. Pero, además, es un tema muy conocido en el ámbito de la Hacienda pública que las exenciones en el IVA —en concreto, las de carácter limitado, que son aquellas que no dan derecho a deducir el IVA soportado— producen el efecto, cuando se localizan en una fase inicial o intermedia del proceso productivo, de que en la empresa que realiza la operación exenta se origina un coste por el IVA que no han podido deducir, coste que intentará trasladar vía precios, mientras que la empresa que recibe la operación exenta, al no soportar IVA, no podrá deducir ninguna cantidad por este concepto, dando lugar a lo que se denomina «efecto recuperación». Debido a este efecto, el IVA que no ha podido deducir la primera empresa, y que le supone un coste que intentará trasladar, se recupera en la siguiente fase, resultando beneficiada la Hacienda del Estado. En definitiva, la neutralidad del IVA comunitario, que es tan necesaria para el funcionamiento eficiente de un mercado común, queda distorsionada por los efectos que genera la existencia de numerosas exenciones en su configuración.

Como resumen de lo expuesto, puede indicarse que el IVA comunitario adolece de serios problemas en su configuración: es un impuesto sobre operaciones, con una costosa y compleja administración y no neutral por sus numerosas exenciones. Pues bien, estos problemas se agudizan en determinados sectores, entre los que destaca el financiero, por lo que a continuación se expone su situación.

4. EL IVA COMUNITARIO Y EL SISTEMA FINANCIERO

Los problemas que acaban de reseñarse, derivados de la configuración del IVA comunitario, se agudizan muchísimo en el ámbito financiero.

En efecto, si el IVA comunitario es, como ya se ha indicado, un impuesto sobre operaciones, resulta preciso determinar cuáles son las operaciones financieras que están sujetas al impuesto. Y este tema no es nada fácil si se tiene en cuenta que la actividad financiera es una materia compleja, en buena parte no regulada (la mayoría de los contratos que se utilizan son atípicos y muy pocos están normalizados a nivel europeo), y además en constante evolución. Este escenario se complica por el peculiar sistema de tarificación que utilizan las entidades financieras, pues frecuentemente, por política comercial, se facturan a la clientela retribuciones diversas en relación con una única operación financiera, y esta forma de actuar ha inducido a las administraciones tributarias de los estados miembros al error de considerar que cada retribución que se factura se corresponde con una operación financiera independiente, sujeta al IVA comunitario. Es decir, realizar un inventario de las operaciones financieras que deberían estar sujetas al IVA comunitario es una tarea sumamente complicada. Por eso todavía no se ha hecho, y pienso que nunca se hará. Pero, si no existe tal inventario, ¿cómo puede configurarse un impuesto cuyo objeto es precisamente sujetar todas las operaciones empresariales?

Este complejo panorama del IVA comunitario en el sistema financiero se complica mucho más cuando se tienen en cuenta las exenciones. La verdad es que la Directiva del IVA establece una amplia relación de operaciones financieras exentas. Quizá lo primero que habría que preguntarse

es por qué se establecieron cuando se configuró el IVA comunitario tantas exenciones en el ámbito financiero. A esta pregunta parece responder la sentencia del TJCE, Asunto C-235/00, CSC Financial Services Ltd., que, en sus apartados 18 y 21, señala lo siguiente:

> 18. El Gobierno del Reino Unido sostiene que las exenciones establecidas en el artículo 13, parte B, letra d), de la Sexta Directiva fueron acordadas para los servicios financieros y los servicios prestados por intermediarios correspondientes porque dichos servicios no podían quedar sujetos al IVA, sobre todo debido a la dificultad, en numerosos casos, de distinguir la contrapartida del servicio de cambio de moneda o de documentos de valor que el servicio engloba.
>
> 21. La Comisión considera que el artículo 13, parte B, letra d), de la Sexta Directiva tiene por objeto excluir la aplicación del IVA a determinadas operaciones financieras, en concreto las que se refieren directamente a instrumentos financieros, debido a las dificultades prácticas que implica la tributación de semejantes operaciones, así como a las posibles repercusiones de tal tributación sobre el coste del crédito.

Parece ser, por tanto, que las dificultades prácticas para determinar la tributación de determinadas operaciones financieras fue un motivo para declarar tantas operaciones exentas. En cualquier caso, la existencia en el IVA comunitario de numerosas exenciones de operaciones financieras plantea dos graves problemas.

El primero de ellos es que una parte muy elevada del IVA que soportan las entidades financieras no puede ser objeto de deducción, por lo que se convierte en un coste significativo para estas entidades. Y una parte importante de este coste, al localizarse muchas operaciones financieras exentas en una fase intermedia del proceso productivo, revierte en una mayor recaudación en las haciendas de los estados miembros por el denominado «efecto recuperación» al que antes se aludió.

El segundo problema se refiere a las dificultades para delimitar con claridad las operaciones financieras que se encuentran exentas, pues lógicamente la Administración tributaria intenta, en sus actuaciones inspectoras, comprobar exhaustivamente las operaciones que la entidad financiera ha considerado exentas. Este tema es sumamente complejo, ya que, por la primacía del Derecho comunitario, es decir, las normas comunitarias y la jurisprudencia del TJCE dictada en su aplicación, se produce que, de vez en cuando, un estado miembro se vea obligado a modificar normas vigentes, e incluso que tal Derecho comunitario haya de aplicarse junto a las normas internas, sea con preferencia sobre ellas, sea en su interpretación. Además, no hay prevalencia entre las distintas *versiones lingüísticas* de las normas comunitarias, de manera que, en caso de conflicto entre ellas, hay que proceder a una interpretación para determinar su auténtico significado, lo que complica aún más, si cabe, la determinación del régimen aplicable a cualquier realidad en la que incida el Derecho comunitario.

En definitiva, como acaba de exponerse, el hecho cierto es que en todos los estados miembros y, lógicamente, también en España, son cada vez más las operaciones financieras que se cuestionan su tratamiento en el IVA comunitario.

Por tal motivo, la Comisión Europea se vio obligada a adoptar una solución, presentando al Consejo, a finales del año 2007, una propuesta de Directiva, sobre el tratamiento en el IVA de los servicios financieros y de seguros. A este respecto, en diferentes párrafos de su exposición de motivos, que se reproducen a continuación, se describe de forma detallada la situación actual en la Unión Europea de la aplicación del IVA a los servicios financieros y de seguros:

> Las definiciones de los servicios financieros y de seguros exentos han quedado desfasadas y han dado lugar a disparidades en la interpretación y aplicación de esas exenciones por los Estados miembros. Los interesados tienen que hacer frente a una complejidad jurídica considerable derivada de las diferentes prácticas administrativas, lo que genera inseguridad jurídica para los operadores económicos y las autoridades fiscales. Esa inseguridad jurídica ha provocado un aumento del número de acciones interpuestas ante los tribunales e incrementado la carga administrativa que impone a los operadores y las Administraciones la aplicación de dichas exenciones.

El segundo problema es el del IVA oculto en la estructura de costes de los servicios financieros y de seguros. En el sector de los servicios financieros y de seguros, todos los operadores económicos se esfuerzan por incrementar su competitividad, debido a la competencia cada vez más intensa a la que se ven expuestos, tanto entre ellos mismos, por la tendencia hacia un único mercado paneuropeo, como frente a los operadores económicos establecidos fuera de la UE. La consolidación dentro del sector ha venido impulsada, en gran medida, por la necesidad de mejorar la eficiencia, pero las estrategias de reducción de costes se manifiestan de distintas maneras. Estos cambios se ven acelerados por la emergencia de un marco regulador más amplio con vistas a un mercado europeo integrado de servicios financieros, según lo previsto en el Plan de Acción sobre Servicios Financieros. Ese marco regulador intensifica la competencia entre proveedores de servicios financieros y de seguros, a través del firme proceso de implantación de condiciones iguales para todos. En este entorno, los operadores económicos han desarrollado distintas técnicas para aumentar su propia competitividad, si bien entre las técnicas básicas más comunes cabe citar las siguientes: externalización de actividades, puesta en común de actividades y subcontratación.

Estas técnicas suponen que a nivel interno se genere menos valor y éste sea aportado en forma de servicios por terceros independientes a los proveedores de productos financieros y de seguros. Se plantea entonces el problema de que esos servicios no puedan ya acogerse a la exención prevista para los servicios financieros y de seguros, por lo que debe facturarse el IVA sobre los mismos. Con fre-

cuencia, ese IVA no es deducible para el cliente, puesto que, al prestar él mismo servicios financieros y de seguros exentos, no tiene derecho a deducción, y pasa así a convertirse en parte de los costes.

Los anteriores párrafos de la exposición de motivos constituyen una sorprendente y sincera autocrítica sobre los problemas que plantea la aplicación del IVA comunitario a los servicios financieros y de seguros. Reconocer oficialmente que las definiciones de los servicios financieros y de seguros exentos del IVA se encuentran desfasadas, que esto ha dado lugar a disparidades en la interpretación y aplicación de esas exenciones, y que todo ello genera una inseguridad jurídica para los operadores económicos y las autoridades fiscales, merece una valoración muy positiva.

También es de agradecer que se manifieste, aunque se haya producido este reconocimiento con un retraso de más de treinta años, que las exenciones de carácter limitado en el IVA dan lugar a que los operadores económicos no puedan deducir el IVA soportado, incorporándose a los costes de las empresas. Es el «IVA oculto en la estructura de costes» a que se refiere la exposición de motivos. Sin embargo, se omiten dos aspectos a tener en cuenta sobre este «IVA oculto». El primero es que los operadores económicos intentarán repercutir vía precios este impuesto que se ha integrado en sus costes. Y el segundo es que una parte importante de este «IVA oculto», en concreto la que se corresponde con exenciones establecidas en fases intermedias del proceso productivo, ha ido a parar a las arcas públicas de cada estado miembro, por el denominado «efecto recuperación» mencionado anteriormente.

La propuesta de Directiva tiene dos objetivos:

— Ofrecer una mayor seguridad jurídica a los operadores económicos y a las administraciones fiscales nacionales, reduciendo las obligaciones administrativas que deben cumplir de cara a una correcta aplicación de las normas sobre la exención del IVA de los servicios financieros y de seguros.

— Reducir la incidencia del IVA oculto en los costes de los proveedores de servicios financieros y de seguros.

Estos objetivos se consiguen a través, fundamentalmente, de dos medidas previstas en la propuesta de Directiva:

— Clarificación de las normas que regulan la exención del IVA aplicable a los servicios financieros y de seguros.

— Ampliación de la opción de tributación existente mediante la transferencia a los operadores económicos del derecho a optar de los estados miembros.

Con la primera medida enunciada, esto es, la clarificación de las normas que regulan la exención del IVA aplicable a los servicios financieros y de seguros, la propuesta de Directiva persigue el propósito de lograr una aplicación más uniforme de dicha exención, ofreciendo a los operadores económicos una mayor seguridad jurídica y reduciendo la carga administrativa que supone para éstos el cumplimiento de tales normas. La clarificación que pretende la propuesta de Directiva consiste fundamentalmente en lo siguiente:

— Las condiciones para aplicar la exención del IVA se basan en criterios económicos objetivos que evitan que aquéllas dependan de una interpretación fundamentada en conceptos de Derecho privado nacional, que constituye una de las principales causas de que la interpretación y la aplicación difieran en los Estados miembros (por ejemplo, un seguro debe cubrir un riesgo y prever una indemnización o una prestación); estos criterios económicos objetivos garantizan que la exención del IVA se aplique también a los nuevos servicios que se desarrollen en el futuro, si se ajustan a dichos criterios.

— Las nuevas normas introducen la idea de que la exención debe abarcar la entrega de cualquier elemento integrante de un servicio financiero o de seguro que forme un conjunto diferenciado y tenga el carácter específico y esencial del servicio exento de que se trate.

Esta primera medida de la propuesta de Directiva tiene como aspectos positivos, por una parte, que se señale que las condiciones para aplicar la exención del IVA deben basarse en criterios económicos objetivos y, por otra, que se reconozca que una de las principales causas de los problemas es debida a las interpretaciones fundamentadas en conceptos de Derecho privado nacional. Sin embargo, hay que añadir a continuación que esta medida es de dudosa efectividad. De entrada, está alargando excesivamente la tramitación de la propuesta de Directiva, pues las discusiones en el Grupo del IVA que se ha constituido en el seno de la Comisión Europea son muy intensas, se avanza lentamente en los trabajos, e incluso podría ocurrir que finalmente no se llegue a un acuerdo en la definición de los servicios financieros y de seguros exentos del IVA, por exigencia de la regla de la unanimidad para adoptar medidas fiscales. Pero, sobre todo, la principal crítica que merece es que, con la «clarificación» que se pretende, en realidad se produciría una prórroga de la complicada situación actual, pues, una vez establecida la nueva relación de servicios financieros y de seguros exentos, y a pesar de la incorporación de criterios económicos objetivos, comenzarían las discrepancias en la interpretación y aplicación de las exenciones, nuevas sentencias del TJCE y vuelta a empezar.

Con la segunda medida que se contiene en la propuesta de Directiva, al ser la nueva opción de tributación más amplia que la vigente, será el operador económico quien decida si desea estar plenamente sujeto a tributación; si ejerce este derecho, podrá deducir el IVA soportado en sus inversiones como cualquier otro operador económico. De esta forma, como se señala expresamente en la propuesta de Directiva, el sector financiero podrá desarrollar su actividad en condiciones equitativas, condiciones que

hasta ahora no habían podido lograrse, puesto que muy pocos estados miembros ofrecían a las empresas el derecho a optar, y las exigencias variaban entre unos y otros.

Esta segunda medida sí merece una evaluación positiva. En efecto, la Directiva vigente faculta a los estados miembros para que puedan adoptar la medida de posibilitar a sus contribuyentes la renuncia a la exención de las operaciones financieras. Pues bien, únicamente el Reino Unido, Francia y Alemania ya han hecho uso, con criterios diferentes, de esta opción. En cambio, en la propuesta de Directiva esta medida se transforma en obligatoria, pues se establece que los estados miembros concederán a los sujetos pasivos el derecho a optar por la tributación de los servicios financieros y de seguros.

Si finalmente se aprueba esta medida y los operadores económicos del sector financiero utilizan la opción por la tributación, podrían eliminarse, total o parcialmente, las restricciones en el derecho a la deducción del IVA soportado que van en contra del correcto funcionamiento del impuesto, especialmente si las exenciones se aplican a servicios en los que el destinatario es empresario o profesional y tiene derecho a la deducción del impuesto, que es cuando se produce el denominado «efecto recuperación» ya reseñado. Es decir, se lograría una mejora sustancial en la neutralidad del impuesto.

5. EL IVA COMUNITARIO Y LAS FUNDACIONES

En los apartados anteriores se han expuesto los problemas que plantea el IVA al aplicarse al sector financiero. Sin embargo, en una situación similar se encuentran otros sectores económicos. Así, el tratamiento de la actividad inmobiliaria en el IVA presenta múltiples problemas, que se han visto agravados en las actuales circunstancias económicas y cuyo análisis desbordaría el tiempo y la extensión de esta comunicación. Por ello me referiré, y con brevedad, a los problemas que plantea el IVA en el denominado tercer sector, es decir, en las fundaciones.

En la normativa española sobre el IVA, de conformidad con la Directiva comunitaria, se establecen exenciones a determinados servicios de asistencia social cuando son prestados por entidades de carácter social, como son las fundaciones. En concreto, se encuentran exentos los siguientes servicios: protección de la infancia y de la juventud; asistencia a la tercera edad; educación especial y asistencia a personas con minusvalía; asistencia a minorías étnicas; asistencia a refugiados y asilados; asistencia a transeúntes; asistencia a personas con cargas familiares no compartidas; acción social comunitaria y familiar; asistencia a ex-reclusos; reinserción social y prevención de la delincuencia; asistencia a alcohólicos y toxicómanos, y cooperación para el desarrollo.

Ahora bien, para que estas exenciones puedan aplicarse es necesario que las entidades privadas de carácter social, pues así se establece en la normativa española, tengan que solicitar el reconocimiento de dicha condición a la Administración tributaria, de tal manera que, si no se realiza este trámite formal, no serían efectivas las referidas exenciones.

Pues bien, la Administración tributaria española ha intentado recientemente modificar la normativa del IVA para restar validez al trámite del reconocimiento porque, aunque en su propuesta no llegaba a suprimirlo, su intención era que las exenciones correspondientes a los servicios prestados por entidades de carácter social se aplicaran siempre que se cumplieran los requisitos que establecía la normativa, con independencia de que se hubiese producido el reconocimiento por parte de la Administración.

Este proyecto de cambio normativo se trataba de justificar, por parte de la Administración tributaria española, con fundamento en la jurisprudencia comunitaria en materia de exenciones. La citada jurisprudencia, en sentencias tales como la de 10 de septiembre de 2002, recaída en el Asunto C-141/00, o la de 26 de mayo de 2005, correspondiente al Asunto C-498/03, ha señalado que las exenciones que se aplican a ciertos servicios de asistencia social, corporativos, culturales o deportivos no se pueden condicionar a un acto administrativo previo de concesión ni son tales que admitan renuncia una vez se ha reconocido su procedencia.

Sin embargo, de haberse llevado a cabo tal cambio normativo, se habrían producido graves perjuicios para las fundaciones, por lo que se hicieron gestiones ante diversas instancias para poner de manifiesto la improcedencia del mismo, con fundamento en los argumentos siguientes:

> Puesto que las exenciones que se atribuyen a las operaciones de las entidades que tengan reconocido carácter social son limitadas, su aplicación obligatoria implica la pérdida del derecho a recuperar los IVA soportados (generalmente, al tipo impositivo del 16 por 100) en las adquisiciones de bienes y servicios que realizan para la prestación de los servicios exentos. Por ello el IVA no deducible deberá ser asumido por la entidad como un mayor coste o, en su caso, recuperado mediante el aumento del precio de sus servicios o el establecimiento de contraprestación, si venía realizándolos con carácter gratuito.
>
> En cambio, los mismos servicios prestados por una entidad que no reúna los requisitos para ser considerada como entidad de carácter social o no solicite su reconocimiento como tal, tributarían al tipo reducido del 7 por 100, pudiendo recuperar todo el IVA soportado al 16 por 100.
>
> Por tanto el régimen de exención no supone un beneficio fiscal para estas entidades ni constituye un incentivo económico para la prestación de sus servicios sino que, en muchas ocasiones, redunda en un perjuicio evidente que recaerá, en última instancia, sobre los destinatarios de estos servicios que tienen carácter social. Además, en este caso se produciría una falta de neutralidad en la aplicación del IVA pues los usuarios de unos mismos servicios soportarían una carga por IVA diferente, dependiendo de que el prestador de tales servicios sea una entidad a la que la Administración tri-

butaria considere como entidad de carácter social o no.

Precisamente el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en la sentencia de 26 de mayo de 2005 (Asunto C-498/03) que constituye el argumento doctrinal en el que se fundamenta la Administración tributaria para justificar el cambio normativo, señala que el objetivo perseguido con las exenciones que se aplican a estos servicios es el de garantizar un trato más favorable en materia de IVA tratando «*...de reducir el coste de estos servicios y de hacerlos más accesibles a los particulares que puedan beneficiarse de las referidas exenciones*».

Como ya se ha puesto de manifiesto, el efecto que se conseguiría con la modificación normativa que se pretende sería precisamente el contrario al que persigue la normativa comunitaria: que resulten directamente perjudicados los particulares destinatarios de los servicios sociales.

Ante la evidencia de que el régimen de exención no constituye «*per se*» un beneficio para la entidad que presta servicios de carácter social y puede perjudicar directamente a los beneficiarios de los mismos, parece necesario el mantenimiento del régimen opcional que se desprende de la vigente normativa del IVA, permitiendo a las entidades afectadas que soliciten el reconocimiento de entidad de carácter social y apliquen las exenciones consecuentes en sus operaciones con los beneficiarios, o bien, que renuncien a su solicitud y, en ese caso, puedan aplicar los tipos impositivos reducidos previstos para las actividades de carácter social que realicen.

La contundencia de los argumentos reseñados ha conseguido, al menos hasta ahora, que el referido cambio normativo no se haya llevado a cabo, aunque la jurisprudencia comunitaria que no da validez a los actos administrativos previos de concesión de las exenciones sigue vigente. Además, la situación que acaba de describirse sobre los problemas que plantea la aplicación del IVA a las fundaciones no se limita al caso español. Recientemente, el Centro Europeo de Fundaciones ha enviado un informe al Presidente de la Comisión Europea poniendo de manifiesto los problemas que el sistema actual del IVA plantea a las fundaciones en Europa. En este informe se señala que las fundaciones son tratadas en el IVA como un consumidor final, sin posibilidad de recuperar los pagos realizados por IVA soportado, mientras que las entidades mercantiles (con ánimo de lucro) pueden deducir el IVA soportado del IVA repercutido cuando venden sus productos o servicios. Estiman que el IVA irrecuperable correspondiente a 35 fundaciones europeas asciende a 45 millones de euros al año.

El presidente Barroso, en su contestación al Centro Europeo de Fundaciones, ha prometido que la Comisión llevará a cabo un estudio a finales de este año 2009 «para evaluar una posible actualización legislativa de las reglas de la Directiva del IVA».

6. LOS RETOS DEL IVA COMUNITARIO

En los apartados anteriores he tratado de exponer, de forma resumida, la experiencia española sobre los problemas que plantea la aplicación del IVA comunitario, dejando al margen todos los problemas que se derivan de posibles actuaciones fraudulentas de determinados operadores económicos, a los que la Comisión Europea trata de hacer frente mediante la cooperación entre las administraciones tributarias de los estados miembros, habiendo tomado diversas decisiones al respecto, como las adoptadas recientemente, el 18 de agosto de 2009. Pues bien, *la conclusión es que, aunque todos los impuestos, en cualquier país, plantean problemas en su aplicación a la realidad, la conflictividad y la inseguridad jurídica que se han alcanzado con el IVA comunitario superan con creces el nivel de lo que pudiera considerarse razonablemente admisible*.

Tales problemas de aplicación, en mi opinión, se derivan fundamentalmente de una incorrecta configuración del IVA comunitario, al diseñarse un impuesto sobre operaciones que contiene numerosas exenciones. En estas últimas se concentran los supuestos de mayor conflictividad en la interpretación de la normativa, situación que se ve agravada por la prevalencia del Derecho comunitario y las sentencias, poco inteligibles en muchos casos, del TJCE. Además, las exenciones generan IVA oculto, cuya cuantía repercute en los costes de los operadores económicos distorsionando la neutralidad sobre la que se fundamenta el IVA. En definitiva, los problemas del IVA comunitario se concentran en tres aspectos:

— Falta de neutralidad por la existencia de IVA oculto en determinados sectores como consecuencia de las exenciones limitadas, que, en muchos casos, se localizan en fases intermedias del proceso productivo.

— Inseguridad jurídica de los operadores económicos en la interpretación de la normativa aplicable, motivada, al menos en parte, por la primacía del Derecho comunitario y las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

— Excesiva carga administrativa para poder cumplir las obligaciones formales derivadas del soporte documental del IVA comunitario, es decir, las facturas y sus libros registros.

Encontrar las soluciones que permitan superar la situación descrita constituye el reto al que se enfrenta el IVA comunitario. A este respecto, se describen a continuación algunas posibles medidas que, en mi opinión, podrían ser válidas a este respecto.

En primer lugar, ante los graves problemas que plantea la aplicación del IVA comunitario, constituye una fuerte tentación proponer su sustitución por un impuesto alternativo de carácter neutral, como sería un impuesto monofásico minorista, es decir, un impuesto que se aplicaría sobre las ventas e ingresos en la fase previa al consumidor final. Ahora bien, aunque esta idea pueda resultar atractiva y contar con adhesiones y defensores, considero que, con independencia de la complejidad que conllevaría la aplicación del

nuevo impuesto al tratarse de un cambio tan radical, sería impensable que pudiese llevarse a efecto teniendo en cuenta las dificultades para adoptar medidas fiscales en la Unión Europea.

En segundo lugar, y aun manteniendo la opción de un IVA, podría sugerirse un cambio de configuración, sustituyendo el impuesto sobre operaciones actual por un IVA con contenido económico y vinculación con el Impuesto sobre Sociedades. A este respecto, la adopción por la Unión Europea de las Normas Internaciones de Información Financiera podría justificar, al menos, la razonabilidad de esta propuesta. Sin embargo, considero también inviable que pueda prosperar, pues la figura del impuesto sobre operaciones se encuentra muy arraigada en la Unión Europea, y estrechamente vinculado a esta configuración del IVA comunitario se encuentra el soporte documental que le sirve de base, es decir, la factura y sus libros registros. Prueba de ello es que la Directiva 2001/115/CE, del Consejo, introdujo en la Unión Europea normas comunes sobre la facturación del IVA, las cuales se consideraban imprescindibles para el correcto funcionamiento del mercado interior, y en estos momentos existe una propuesta de Directiva para simplificar estas obligaciones formales con la finalidad de reducir las cargas administrativas de las empresas, siendo su medida más destacada la de potenciar el uso de la factura electrónica.

En tercer lugar, podría considerarse, dado que uno de los problemas más graves del IVA comunitario es el IVA oculto que genera las exenciones limitadas, la sustitución de tales exenciones por la aplicación del tipo cero —o convertirlas en exenciones plenas—, de forma que se permita deducir la totalidad del IVA soportado. Pues bien, tampoco pienso que esta propuesta pueda ser aceptada, pues encontraría el rechazo de los estados miembros, ya que les supondría una merma recaudatoria al desaparecer el «efecto recuperación», producido por las exenciones limitadas, que tanto les beneficia.

Por último, cabe plantear como estrategia posibilista una aplicación más flexible del IVA comunitario, a través, fundamentalmente, de dos medidas.

La primera consistiría en ampliar a determinados operadores económicos —aquellos sobre los que inciden especialmente los problemas de las exenciones del IVA comunitario— la facultad de optar por la tributación para reducir los efectos económicos negativos de tales exenciones limitadas. Se trataría de extender la medida que ya se encuentra, como ya se ha indicado anteriormente, en la propuesta de Directiva sobre el tratamiento en el IVA de los servicios financieros y de seguros.

La segunda medida supondría realizar una revisión del nivel actual de armonización que tiene el IVA comunitario, pues una parte significativa de los problemas que plantea su aplicación deriva de la complejidad de una regulación que, en muchos aspectos, pretende ser única o uniforme. Habría que plantearse si el nivel de armonización actual del IVA comunitario responde a sólidas razones económicas para preservar el buen funcionamiento del mercado interior o realmente fueron criterios políticos sobre la conveniencia de que existiese un impuesto europeo, e incluso también la vinculación de este impuesto con la financiación de la Unión Europea, los que obligaron a establecer tal nivel. A este respecto, hay que indicar que algunas medidas que previsiblemente se adoptarán por la Comisión Europea —por ejemplo la Propuesta de Directiva de los servicios financieros y de seguros— suponen, de hecho, una reducción del nivel de armonización. Por todo ello, sería preciso reflexionar sobre la conveniencia de dar más margen de libertad a los estados miembros no sólo en la configuración del IVA comunitario, sino también en la interpretación de la normativa por los tribunales nacionales, de modo que se limite la primacía del Derecho comunitario y se reconsidere el papel del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Estas dos medidas son las que, en mi opinión, podrían definir la evolución previsible del IVA comunitario. De cualquier modo, se trataría de un proceso lento y complejo, pues la regla de la unanimidad ralentiza y complica seriamente la adopción de decisiones fiscales en la Unión Europea.

LA ECONOMÍA DE LOS IMPUESTOS ESPECIALES

Sijbren CNOSSEN

CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis

Resumen

En este trabajo se ofrece una revisión de los efectos económicos de los impuestos especiales. En la primera parte del trabajo se presentan los fundamentos económicos de estos tributos prestando atención a su utilización como corrector de externalidades en un contexto de información imperfecta. La segunda parte del trabajo profundiza en las ventajas e inconvenientes de las accisas frente a los impuestos indirectos de carácter general como el impuesto sobre el valor añadido.

Palabras clave: impuestos especiales, accisas, impuestos indirectos.

Abstract

In this study we offer a review of the economic effects of special taxes. In the first part of the study we present the economic fundamentals of these taxes, paying close attention to their use as a corrector of external effects in a context of imperfect information. The second half of the article goes further into the advantages and disadvantages of excise duties versus indirect taxes of a general kind, such as value-added tax.

Key words: special taxes, excise duties, indirect taxes.

JEL classification: H25.

I. INTRODUCCIÓN

LOS impuestos sobre consumos específicos, o especiales, solían llamarse los huérfanos de la política fiscal porque recibían relativamente poca atención en la literatura fiscal. Esta situación ha cambiado mucho en los últimos años, debido a la conciencia creciente de los efectos perjudiciales para la salud de fumar y de beber en exceso, además de los costes sociales asociados con el aumento extraordinario del tráfico. Y, lo que es más importante quizá, los problemas medioambientales provocados por la quema de combustibles fósiles han dado lugar a una literatura floreciente sobre el uso de impuestos especiales «correctivos» para restringir las emisiones perjudiciales. Se ha prestado atención también al uso de impuestos más altos que el promedio sobre aquellos bienes y servicios considerados como consumo de lujo, con el fin de aumentar la progresividad de la distribución global de la carga fiscal.

Como estos ejemplos sugieren, los sistemas de impuestos especiales pueden definirse como la totalidad de impuestos o accisas selectivos, aranceles y recargos sobre el tabaco, el alcohol, el juego, los productos petrolíferos, los automóviles y otros bienes, servicios y actividades específicos (1). En términos generales, las características distintivas de los impuestos especiales son la selectividad en su cobertura, la discriminación en su propósito y, con frecuencia, alguna forma de medición cuantitativa en la determinación de la deuda tributaria, junto con la aplicación de tipos específicos y controles físicos sobre la producción a efectos de cumplimiento.

Esto contrasta con los impuestos generales sobre el consumo, como por ejemplo los impuestos sobre el valor añadido (IVA), a veces denominados impuestos sobre los bienes y servicios (IBS), cuyas bases se definen normalmente para incluir todos los bienes y servicios (en adelante «bienes») menos los que están expresamente exentos. Los IVA, además, se utilizan sobre todo con el fin de recaudar ingresos, y su cuota tributaria (calculada mediante la aplicación del tipo reglamentario al valor real de los bienes) se comprueba normalmente mediante inspecciones de libros de contabilidad y otras pruebas documentales, de forma similar a los impuestos sobre la renta de sociedades.

Este artículo hace un repaso a la economía de la imposición (2). Está dividido en tres apartados: en el II, se examinan los fundamentos de los impuestos especiales con referencia a los objetivos no recaudatorios que se persiguen mediante la aplicación de cada uno de ellos; en el III, se abordan los instrumentos que pueden aplicarse, es decir accisas, regulaciones y permisos, y en el IV, se revisan algunos temas —discriminación, coordinación y afectación— que surgen con frecuencia en conexión con los impuestos especiales.

II. LOS FUNDAMENTOS DE LA IMPOSICIÓN ESPECÍFICA

El análisis económico de los impuestos especiales empieza con Atkinson y Stiglitz (1976), que demuestran que si se establece de forma óptima la tarifa del impuesto sobre la renta de las personas

físicas, entonces, en condiciones bastante razonables, no se puede mejorar el bienestar social mediante el establecimiento de impuestos especiales sobre los bienes (3). Pero si el impuesto sobre la renta no es óptimo, los impuestos especiales tienen un papel que jugar, porque son fuentes relativamente eficientes de ingresos, mejoran la asignación de recursos al internalizar los costes externos asociados al consumo o producción de bienes susceptibles de gravamen especial, desincentivan el consumo de productos considerados como perjudiciales, sirven como *proxy* para cobrar a los conductores por el coste de los servicios proporcionados por el Estado, o promueven la progresividad en la imposición.

1. Consideraciones de eficiencia recaudatoria

En la práctica, probablemente la mayoría de los impuestos específicos se han establecido con propósitos de recaudación, principalmente porque pueden administrarse más fácilmente que otros impuestos. Los impuestos especiales sobre tabaco, alcohol, gasolina y automóviles son potencialmente buenas fuentes de ingresos porque la identificación de los bienes es fácil, el volumen de ventas es alto, y el hecho de que hay pocos productores (con la excepción del vino) simplifica la recaudación. Además, hay pocos sustitutos que los consumidores encontrarían igualmente satisfactorios, así que el consumo, y por extensión los ingresos, permanecen altos a pesar de subidas en sus precios inducidas por los impuestos especiales. En el área de la OCDE, los ingresos por impuestos especiales (sólo el ítem 5120) representan, como promedio, aproximadamente un 11 por 100 de los ingresos fiscales totales, cuya definición incluye las contribuciones a la seguridad social (OECD, 2009) (4).

La imposición diferencialmente más alta sobre los bienes susceptibles del gravamen especial tiene también un fundamento económico. La ausencia de sustitutos cercanos para productos adictivos o indispensables, como el tabaco, el alcohol o la energía, implica que su demanda es inelástica. Por lo tanto, esto significa que el potencial para la distorsión de las decisiones económicas mediante la imposición de gravámenes especiales es relativamente pequeño. En la jerga económica, el efecto renta pesa más que el efecto sustitución. En líneas más generales, Ramsey (1927) ha mostrado que, bajo condiciones muy restrictivas, el total de exceso de gravamen puede minimizarse al establecer los tipos impositivos de forma que se iguale a la reducción porcentual en la cantidad demandada de bienes que resulta de la imposición (teniendo en cuenta los efectos cruzados sobre la demanda).

La regla de Ramsey puede reinterpretarse de dos maneras, dependiendo del supuesto que se haga acerca de las funciones de utilidad. Si se supone que la demanda es independiente para cada bien (es decir, las elasticidades cruzadas son cero) y que cada bien representa una fracción insignificante del gasto (y por consiguiente se pueden pasar por alto los efectos renta), el resultado es la llamada regla de la elasticidad inversa. Esta regla afirma que el tipo impositivo óptimo para cada bien es proporcional a la inversa de la elasticidad precio de la demanda de dicho bien. La intuición es que el sistema impositivo menos distorsionante penaliza más a aquellos bienes para los cuales la demanda sea invariante a su propio precio.

Crawford, Keen y Smith (2010) señalan que las implicaciones de la regla de la elasticidad inversa pueden ser peligrosamente engañosas. Por un lado, si se relaja el supuesto de que cada bien representa una fracción insignificante del gasto (como tiene que ser en el caso de tabaco, alcohol y energía), un aumento en el impuesto sobre dicho bien tiene efectos sobre la demanda de otros bienes, sobre todo si están relacionados, como la cerveza *vs.* el vino o los licores. Por extensión, habría efectos sobre las distorsiones y la recaudación de ingresos por otros bienes, mientras no sería a priori claro si los efectos aumentarían el bienestar.

Por otro lado, si se supone que la utilidad es débilmente separable entre el consumo y el ocio (y, por lo tanto, los cambios en los precios relativos de los bienes no afectan a la oferta de mano de obra), entonces el impuesto óptimo debería establecer el mismo tipo impositivo a todos los bienes. La intuición es que si los cambios en el precio global del consumo agregado en relación con el precio de la mano de obra no distorsionan la oferta de mano de obra, entonces un sistema impositivo que no distorsione los precios relativos entre los bienes es óptimo. Aquí, la implicación es que aquellos impuestos sobre bienes que tengan una base amplia y un tipo uniforme (por ejemplo los IVA) son superiores en la medida en que la oferta de mano de obra es invariable a los cambios en el precio del consumo (5).

Crawford, Keen y Smith (2010) rechazan firmemente que exista separabilidad débil entre el consumo de mercado y el tiempo destinado al trabajo remunerado. Algunos bienes son más complemen-

tarios al ocio que otros. En consecuencia, como Corlett y Hague (1971) han demostrado, la situación *second-best*, en la que el ocio no puede ser gravado, puede acercarse a la situación *first-best*, en la que el ocio sería gravado, mediante el gravamen de los bienes complementarios a un tipo relativamente alto (o, a la inversa, mediante subsidios a aquellos bienes que sean complementarios al trabajo remunerado). Como resultado, el impuesto sobre el consumo se aproxima a un impuesto de suma fija sin exceso de gravamen; es decir, no existe una pérdida de bienestar más allá de los ingresos fiscales recaudados.

Con el fin de ver cuáles son los bienes que serían elegibles para un tratamiento impositivo diferencial, Crawford, Keen y Smith (2010) llevan a cabo estimaciones de las complementariedades de los bienes con el ocio en la forma del impacto de una hora adicional trabajada sobre el presupuesto (porcentaje) de un gran número de grupos de bienes en el gasto hogareño. Los bienes que resultan ser complementarios al ocio (en el sentido del tiempo no pasado en el trabajo remunerado) y, por ende, candidatos para impuestos (especiales) adicionales incluyen los alimentos, los carburantes domésticos, el tabaco, la ropa infantil y el transporte público.

Los complementarios al trabajo, por contraste, incluyen las bebidas alcohólicas, la comida consumida fuera del hogar, los carburantes de vehículos e ítems de ocio (quizás reflejando el uso de dichos ítems como sustitutos del tiempo en la producción de la relajación). En consecuencia, estos bienes son candidatos para impuestos por debajo del promedio (presumiblemente tipos de IVA inferiores al estándar) o, posiblemente, subsidios. Un razonamiento similar se aplica al gravamen relativamente bajo de los bienes y servicios proporcionados por el mercado, como el trabajo en y alrededor del hogar, que sean sustitutos cercanos del auto-suministro. No obstante, los efectos sobre la demanda de bienes de las horas trabajadas son pequeños y, como señalan los autores, es necesario tener en cuenta también los evidentes costes prácticos de implementar estructuras de tipos impositivos diferenciales.

2. La corrección de externalidades

Además, los impuestos especiales se justifican con frecuencia como recargos por el coste que los consumidores o productores de bienes susceptibles de dicho gravamen imponen a los demás, pero que no está reflejado en el precio. Este efecto sobre las posibilidades de utilidad o de producción de algún otro consumidor o productor se denomina una externalidad negativa. Esto significa que el coste marginal de la acción de un consumidor o productor individual es inferior al coste marginal de su acción para la sociedad y, como resultado, el individuo se involucra más en la actividad de lo que sería socialmente óptimo. El cobro a los consumidores o productores (6) por los costes externos, que debería inducirlos a reducir sus actividades al nivel socialmente óptimo, se conoce como la prescripción pigouviana (Pigou, 1920). La prescripción es que el consumo o la producción eficientes pueden lograrse a través del sistema impositivo, mediante el establecimiento de un impuesto especial a la actividad igual al coste marginal del daño causado a otros (7).

La literatura está repleta de ejemplos de fumadores, bebedores y contaminadores que imponen costes económicos, físicos y psicológicos a los demás sin que se les cobre por ellos directa o indirectamente (por ejemplo, mediante primas de seguros más altas). Con frecuencia, los costes marginales son, no obstante, difíciles de identificar y medir porque dependen de quién hace qué, dónde y en qué circunstancias. En la práctica, por tanto, se estiman los costes externos promedio y se adopta un enfoque de «aglomeración» (parecido a los seguros) en el cobro por estos costes. Los generadores de externalidades satisfacen como grupo los costes al pagar un impuesto especial uniforme, calculado como los costes externos totales divididos por, digamos, el número de paquetes de cigarrillos, bebidas consumidas o litros de gasolina usados.

Este enfoque de coste promedio parece aceptable si el daño —por ejemplo, por fumar o contaminar— es aproximadamente proporcional al coste. Pero los problemas de medición vuelven con todo su vigor si hay niveles de umbral del consumo por debajo de los cuales los efectos adversos están ausentes o atenuados («una o dos copas de vino son buenas para la salud»). En esta situación, idóneamente, los impuestos pigouvianos deberían ser no lineales respecto al nivel de consumo, y su diseño llega a ser extremadamente complejo. No obstante, como demuestran Pogue y Sgontz (1989), y tal como se explica en el recuadro 1, el gravamen uniforme puede aún mejorar el bienestar global si la reducción en los costes externos generados por los bebedores empedernidos es mayor que la pérdida

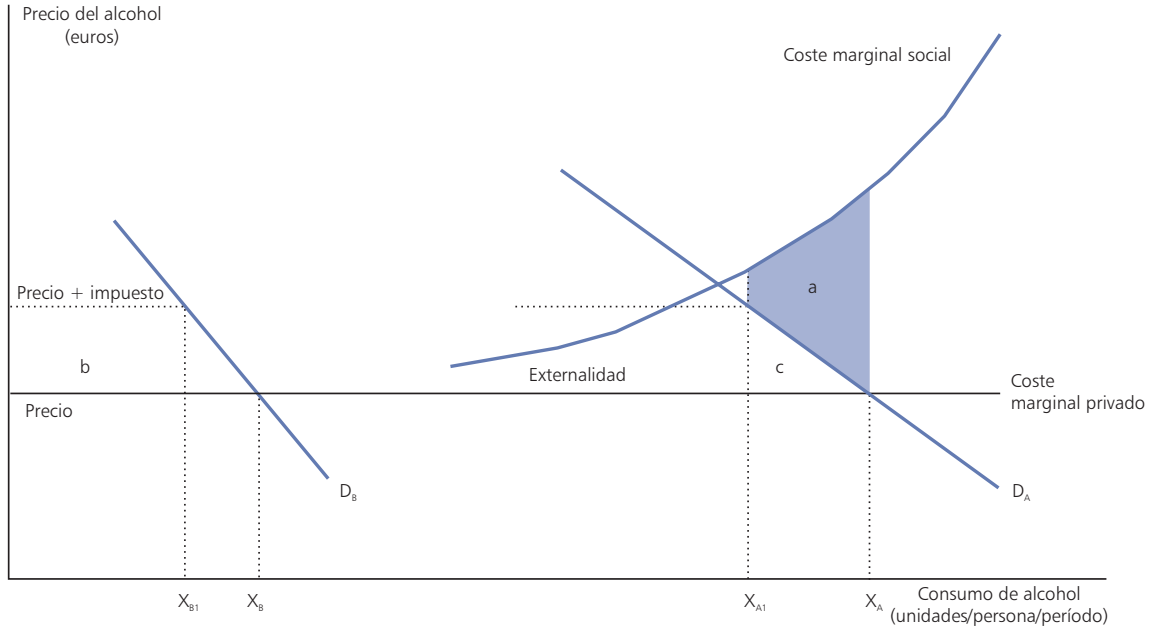
RECUADRO 1

LA IMPOSICIÓN PARA CONTROLAR LOS COSTES EXTERNOS

El coste externo de consumir una unidad extra de alcohol varía entre un consumidor y otro. Puede que una persona que consume dos copas de vino en casa no imponga costes a los demás. Una persona ebria que consume una cerveza en un bar público y luego se pone al volante puede imponer costes externos adicionales significativos. Los impuestos especiales sobre el vino y la cerveza no distinguen entre casos en los que el coste externo marginal es alto y casos en los que es bajo

No obstante, el bienestar global puede, aun así, mejorarse si la reducción en el coste externo generado por la persona de alto riesgo es mayor que la pérdida de bienestar del bebedor de bajo riesgo. Esto se refleja en el gráfico 1. La curva D_A refleja la demanda de alcohol de un bebedor de alto riesgo (que impone costes crecientes a los demás por unidad de alcohol), mientras la curva D_B refleja la demanda de alcohol de un bebedor de bajo riesgo, donde los costes externos son mínimos. La aplicación de un impuesto especial sobre el alcohol reduce la demanda en ambos mercados (de X_A a X_{A1}, y de X_B a X_{B1}). Ello reduciría la satisfacción del bebedor de alto riesgo (área c), pero esta disminución puede ser menor que la reducción en el daño causado a los demás (áreas a + c), en cuyo caso la sociedad en su totalidad se beneficia de la reducción en el consumo de alto riesgo. Sin embargo, el impuesto reduciría también la satisfacción de aquéllos cuyo consumo es de bajo riesgo (área b), reduciendo el beneficio del impuesto. Consecuentemente, la ganancia neta en bienestar es c menos b. Mucho depende, por supuesto, de la elasticidad (relativa) de la demanda de alcohol, que tiende a ser mayor para los bebedores de riesgo bajo que para los de alto riesgo.

GRÁFICO 1
DILEMAS EN LA IMPOSICIÓN SOBRE EL ALCOHOL PARA CONTROLAR EL COSTE EXTERNO



Fuente: Pogue y Sgontz (1989), y *Australia's future tax system – Consultation Paper* (2008).

del bienestar de consumo de los bebedores moderados.

Sandmo (1976) ha demostrado que los impuestos óptimos de Ramsey y de Pigou pueden aplicarse secuencialmente: el impuesto menos distorsionador se aplica a cada bien, de acuerdo con la regla de Ramsey, y a continuación se imponen impuestos pigouvianos adicionales a aquellos bienes que generen externalidades negativas. En muchos casos, además, los bienes elegibles para los impuestos óptimos de Ramsey y de Pigou son los mismos, es decir, productos de tabaco, bebidas alcohólicas, actividades de juego y productos de petróleo. Existe una presunción, por lo tanto, de que el nivel de imposición sobre dichos bienes debería ser más bien alto.

3. Los fallos de información y la corrección de internalidades

Los fallos de información también justifican la intervención del Estado, incluso en ausencia de costes externos explícitos. Si los jóvenes no son plenamente conscientes de los efectos perjudiciales de fumar y beber, entonces el impuesto especial podría emplearse para subir el precio de tabaco y alcohol para ellos, y así reducir su consumo. Aparentemente, este enfoque puede tener éxito, porque la investigación ha indicado que la elasticidad precio de la demanda de tabaco y bebidas alcohólicas entre los jóvenes es, como promedio, dos veces mayor que la elasticidad precio entre los adultos (ver, por ejemplo, Chaloupka *et al.*, 2000) (8). Por otro lado, subir el impuesto especial para reducir el consumo de los jóvenes parece ser una imposición adicional no justificada a los consumidores habituales. Alternativamente, por lo tanto, podrían aplicarse otros instrumentos; por ejemplo, una difusión mejor de información sobre los peligros para la salud de fumar y beber, quizá junto con legislación para restringir la oferta o el consumo.

Con un enfoque más general, el modelo de salud pública o, más ampliamente, de bienes públicos entiende que el papel principal de los impuestos especiales es sencillamente desincentivar el consumo de estos productos en términos agregados (Crooks, 1989). Cuanto menos fume y beba la gente o, en el mismo sentido, cuanto menos juegue, contamine y conduzca, mejor, afirma el argumento. Y se señala que una reducción en el nivel de consumo total también reduce el nivel de consumo abusivo. El enfoque económico adoptado en este artículo tiene una visión más estrecha de los costes sociales del consumo (excesivo), al concentrarse en las externalidades en vez de en los costes totales soportados por la sociedad y por el mismo consumidor (9). El enfoque económico también presta más atención a la eficiencia recaudatoria de los impuestos especiales y sus consecuencias distributivas. No obstante, las consideraciones de salud pública, más que las consideraciones económicas, son normalmente predominantes en el proceso de decisión en la creación de políticas.

Hasta ahora, ha habido un amplio consenso entre los economistas en que la irracionalidad de los jóvenes (fallos de información) y las externalidades son las únicas razones para la intervención estatal. Más allá de esto, la intervención estatal debería ser rechazada por ser una forma de paternalismo. Después de todo, el principio de la soberanía del consumidor implica que una persona racional que sopesa todos los costes y beneficios de sus acciones debería ser libre para fumar, beber, jugar y contaminar, siempre que esté plenamente informado sobre las consecuencias de su elección y no imponga costes a otras personas. La referencia clásica es el modelo de Becker y Murphy (1988) de «adicción racional».

Recientemente, no obstante, los supuestos de este modelo han sido cuestionados por Gruber y Köszegi (2001) y otros, que argumentan que los adultos racionales y plenamente informados aún pueden ser inconsistentes en su comportamiento en cuanto al tiempo, en el sentido de que descuentan los costes y beneficios de corto plazo de sus acciones en mayor medida que los efectos a largo plazo. En lugar de descontar el futuro exponencialmente, como en el modelo Becker-Murphy, Gruber y Köszegi (2001) argumentan que la utilidad descontada de un consumidor sofisticado hiperbólico puede aumentar si se establece un impuesto (10). La razón es que el impuesto sirve como un mecanismo de autocompromiso, lo cual no puede ofertar perfectamente el sector privado. Sin el mecanismo, los consumidores pierden el incentivo a controlar sus deseos de corto plazo en aras de su propio bienestar en un plazo más largo (11). Gruber (2008) sugiere que los costes «internos» de fumar un paquete de tabaco son 35 dólares estadounidenses por paquete.

El rechazo del supuesto a priori de una racionalidad cien por cien ha recibido apoyo en la literatura económica. O'Donoghue y Rabin (2003), por ejemplo, expresan su temor a que el paternalismo lleve a más regulación, y recomiendan un análisis detallado de las diferentes alternativas. Como señalan, los economistas deberían ser más realistas sobre la naturaleza de los errores que comete la gente:

> Las posibilidades de que los quinceañeros se hagan adictos al tabaco, o que jóvenes de veinticinco años terminen endeudándose excesivamente con sus tarjetas de crédito, o que adultos de treinta y cinco años se jueguen en Bolsa sus ahorros para la jubilación, nos parecen todas profundamente plausibles y de gran relevancia en el diseño de políticas.

En la misma línea, Thaler y Sunstein (2003) subrayan que el fervor antipaternalista expresado por muchos economistas da falsamente por hecho que la gente siempre toma las decisiones que más le convienen. Adicionalmente, señalan que la mayoría de los economistas creen erróneamente que existen alternativas viables al paternalismo o que el paternalismo siempre lleva consigo la coerción. Ellos creen que las personas tienen problemas de autocontrol, y que el objetivo debería ser el diseño de políticas que ayuden a algunas personas que estén cometiendo errores, a la vez que

minimicen los costes impuestos a otros. Este enfoque lo denominan paternalismo libertario, el cual evita efectos aleatorios, arbitrarios o dañinos y guía a la gente en direcciones que promoverán su bienestar (12).

4. El cobro por beneficios

Los servicios de carreteras (y otros de transportes similares) se asemejan a bienes producidos en el sector privado que se usan de forma óptima cuando su precio, habitualmente llamado el recargo económico al usuario, iguala a los costes sociales totales de hacer funcionar la red de carreteras. En consecuencia, y como describe Smith (2006), los recargos a los usuarios de las carreteras deberían contener recargos por las siguientes categorías principales de costes externos no cobrados:

— el consumo de la infraestructura vial, en la forma de los costes marginales del daño vial, es decir, el desgaste físico provocado por los vehículos que usan el sistema vial;

— los costes medioambientales, incluyendo la contaminación global y local del aire (gases de efecto invernadero, óxidos de nitrógeno que contribuyen a la lluvia ácida y partículas que pueden causar problemas de salud); la contaminación acústica y la degradación del paisaje también se incluirían en este capítulo;

— los costes de congestión, es decir, el tiempo de viaje añadido que los usuarios de las carreteras se imponen unos a otros;

— los costes de los accidentes, es decir, los costes de las lesiones y las muertes ocasionadas a los peatones y otros usuarios de las carreteras (Jones-Lee, 1990)

De todas formas, tendrá que emplearse más de un impuesto e instrumento regulatorio para hacerse cargo de los diversos costes externos (13). Los instrumentos impositivos incluyen los impuestos especiales sobre los carburantes de vehículos, diferenciados por tipo de combustible (gasóleo *vs.* diésel, con plomo *vs.* sin plomo), las tasas de permiso de circulación diferenciadas por tipo de vehículo (coches *vs.* camiones) y sus características (peso, cilindrada), peajes y recargos por congestión, impuestos a la compra de vehículos nuevos y quizá impuestos especiales a las primas de seguro para cubrir los costes de los accidentes. Las medidas regulatorias incluyen revisiones obligatorias y convertidores catalíticos.

Se pueden establecer los recargos a los usuarios de las carreteras a un nivel que cubra los costes totales del funcionamiento de la red vial o la diferencia entre el coste marginal social y el coste privado promedio del uso de las carreteras. Los impuestos especiales, recargos y provisiones regulatorias se aplican a los consumidores, amén de a los productores. Esto no viola el teorema de Diamond y Mirrlees (1971), que señala que, en determinadas condiciones generales, los bienes intermedios no deberían estar sujetos a impuestos recaudatorios (si lo estuvieran, los productores tendrían que hacer frente a cargas excesivas al intentar trasladar el impuesto a los consumidores, además de su propio impuesto). Por ejemplo, el impuesto especial sobre combustibles aplicado a los *inputs* de producción es una *proxy* del coste de los servicios viales proporcionados por el Estado, e internaliza los costes de contaminación soportados por otras personas. Un recargo, aunque sea indirecto, es, por lo tanto, apropiado.

El recuadro 2 representa el funcionamiento de los recargos a los usuarios de las carreteras.

5. La mejora de la progresividad

Además de los cuatro fundamentos principales de los impuestos especiales arriba señalados, los impuestos especiales (incluyendo tipos de IVA por encima del promedio) sobre los bienes y servicios (de lujo), cuya elasticidad renta es mayor que la unidad, han sido defendidos como instrumentos para mejorar la progresividad del sistema fiscal. Para que la ganancia en progresividad sea apreciable, el consumo por los grupos de mayores ingresos debería ser significativo. Además, debería ser posible desagregar los bienes elásticos a la renta en subgrupos para permitir la aplicación de tipos graduados diferenciados en función del precio de los bienes gravables, dando por bueno el supuesto de que los patrones de consumo varían así entre ricos y pobres. Con esta justificación, los turismos han sido seleccionados para impuestos por encima del promedio en los países en desarrollo. Hay un consenso amplio, no obstante, en que el argumento a favor del uso de los impuestos especiales para aumentar la progresividad fiscal se debilita si la capacidad administrativa de un gobierno es fuerte. De todas formas, otros instrumentos, como por ejemplo el impuesto sobre la renta de las personas físicas y el sistema de prestaciones sociales, serían mejores para lograr objetivos distributivos (14).

Esto no significa, por supuesto, que se deberían ignorar los aspectos equitativos-distributivos de los

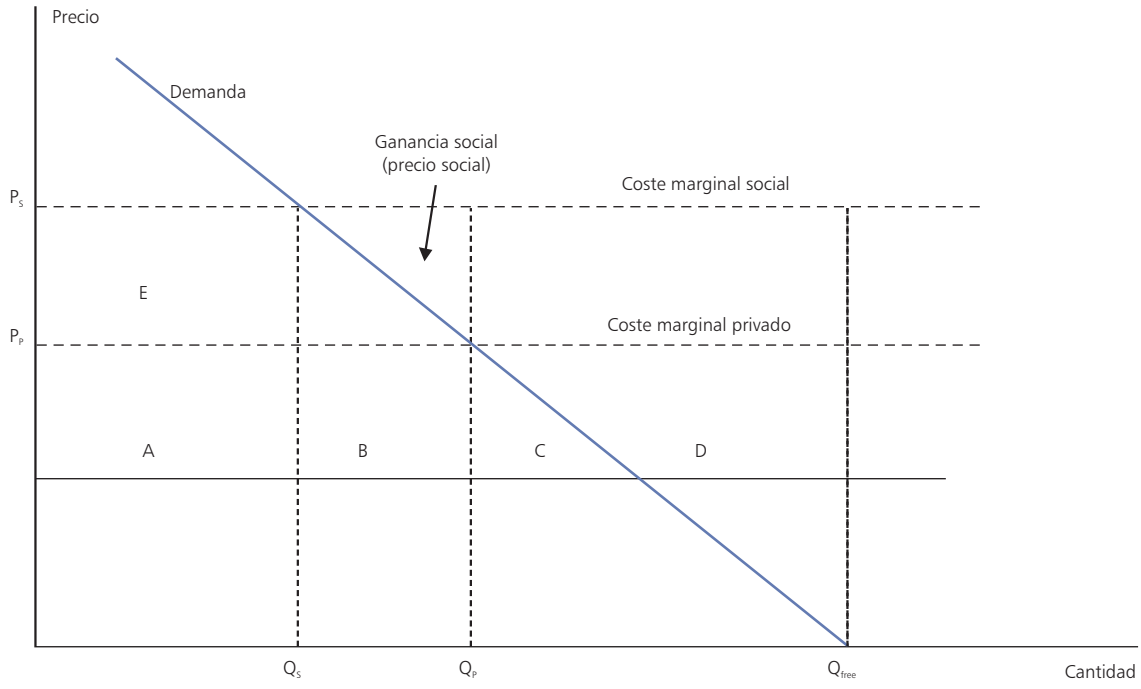
RECUADRO 2

EL COBRO POR LOS SERVICIOS VIALES PROPORCIONADOS POR EL ESTADO

El gráfico 2 ilustra cómo funciona un recargo a los usuarios de las carreteras dirigido a la mejora de la eficiencia en la asignación de los recursos. Si la administración proporciona los servicios viales sin cobrar, la demanda es igual a Q_{free}, y la Administración debe encontrar ingresos de A+B+C+D para satisfacer el coste de proporcionar la carretera. Al cambiar desde la provisión gratuita a precios de mercado, habría un flujo de los ingresos A+B a la Administración, lo cual cubriría el coste de provisión, y una ganancia social (D) en términos de una asignación mejor de recursos.

Si no hubiera ningún coste externo asociado con el consumo de los servicios viales, pero la Administración eligiera cobrar P_S, el área E sería considerada como un impuesto, mientras A sería un recargo a los usuarios. Las tasas de la Administración, por consiguiente, tienen componentes tanto de impuesto como de recargo al usuario. No obstante, donde haya un coste externo asociado al uso del bien, el precio de mercado (P_P) permitiría demasiado consumo. En este caso, los consumidores no tienen suficientemente en cuenta el coste que imponen a los demás. La Administración podría por lo tanto cobrar un precio más alto y más eficiente (P_S), con el que hay una ganancia social adicional.

GRÁFICO 2
EL COBRO POR SERVICIOS VIALES PROPORCIONADOS POR EL ESTADO



Fuente: Australia's future tax system – Consultation paper (2008).

impuestos especiales tradicionales. Ciertamente, los impuestos especiales sobre los bienes de tipo Ramsey, que son inelásticos al precio, son habitualmente también inelásticos a la renta, es decir, que se consumen desproporcionalmente por los pobres (15). En otras palabras, los impuestos especiales son regresivos; es decir, como proporción del consumo o del ingreso, recaen más sobre los pobres que sobre los ricos. No obstante, debería notarse que el argumento de Gruber y Köszegi (2001) cambia la perspectiva sobre la distribución de la carga de los impuestos especiales tradicionales. Los impuestos sobre el tabaco, por ejemplo, con frecuencia se han visto vilipendiados por recaer con más peso sobre los pobres que sobre los ricos. Pero, desde el punto de vista de Gruber y Köszegi, el objetivo de la incidencia

impositiva no sólo es medir quién paga más por el impuesto, sino quién está más «dañado» por él. Los que sufren más daños por el impuesto son además los que son más sensibles al precio de tabaco, lo cual significa que su valor «autocontrol» de la imposición es mayor. Siguiendo este razonamiento, los citados autores encuentran que los impuestos sobre el tabaco pueden ser progresivos en la realidad. Y un razonamiento muy parecido se aplica a los impuestos sobre el alcohol.

III. LOS INSTRUMENTOS DE LA IMPOSICIÓN ESPECIAL

Los impuestos especiales difieren del IVA, entre otros, porque con frecuencia se imponen a tipos específicos, mientras el IVA se aplica a tipos *ad valorem*. Estos tipos difieren en su efecto dependiendo de la situación del mercado, los requisitos recaudatorios y los objetivos no recaudatorios. Estos últimos objetivos pueden también lograrse mediante regulaciones, que muchas veces pueden ser enfocadas más concretamente que los impuestos especiales. Ciertamente, la búsqueda debería centrarse en una combinación óptima de gravamen y regulación.

1. Impuestos especiales *vs.* impuestos *ad valorem* (16)

En un mercado de competencia perfecta para un bien homogéneo, la elección entre la imposición específica o *ad valorem* es irrelevante: cualquier impuesto específico podría ser reemplazado por su equivalente porcentual sin ningún efecto sobre los precios al consumidor y productor, o sobre los ingresos públicos. No obstante, en un mercado de competencia imperfecta —un fenómeno mucho más común— hay amplias diferencias en los niveles de calidad entre bienes similares susceptibles de imposición específica, como cigarrillos: un fumador sabe que hay grandes diferencias de calidad entre un cigarrillo de tabaco de Virginia y dos palitos de serrín. En dicho mercado, un tipo impositivo común específico reduce las diferencias relativas de precio entre marcas de alta y baja calidad, pero un tipo común *ad valorem* no. Los estándares de imposición óptima son favorables al gravamen *ad valorem*: los precios relativos no cambiarían, y los consumidores seguirían eligiendo entre marcas en función de las diferencias de coste y no por las diferencias fiscales (17).

Estos argumentos son aplicables a los mercados competitivos en los que el conjunto de niveles de calidad ofertado está dado exógenamente. En una situación de competencia imperfecta, no obstante, los incentivos de las empresas a subir los precios y a distorsionar la calidad pueden ser muy distintos bajo la imposición específica y *ad valorem*. En el caso de un monopolista, por ejemplo, el gravamen específico aumenta los costes marginales en una cantidad fija, mientras el gravamen *ad valorem* actúa como un impuesto proporcional sobre los costes, junto con un impuesto (de suma fija) proporcional sobre los beneficios monopolísticos. Al gravar los ingresos marginales, la imposición *ad valorem*, t_a, aumenta la elasticidad de la demanda que percibe la empresa por el multiplicador $1/(1-t_a)$, y así disminuyen los incentivos de la empresa para subir el precio por encima del coste marginal. De ese modo, cabe esperar que los precios al consumidor sean menores bajo la imposición *ad valorem* que bajo la imposición específica. De hecho, es posible demostrar, en el caso de monopolio, que la sustitución de un impuesto específico, t_s, por su equivalente *ad valorem*, $t_a=t_s/p$, provoca una caída de los precios al consumidor y un aumento de la recaudación impositiva y de los beneficios monopolísticos (Skeath y Trandel, 1994). De este modo, todos ganan con la imposición *ad valorem*, menos el defensor de la salud pública (18).

Del mismo modo que el gravamen *ad valorem* aparentemente motiva a las empresas a recortar precios, también crea un incentivo a rebajar la calidad del producto (Barzel, 1976), porque el efecto multiplicador de la imposición *ad valorem* hace que las mejoras en la calidad de los productos sean más caras para la empresa. El coste de los filtros de carbono, por ejemplo, que purifican el tabaco de alquitrán y otras sustancias nocivas está sujeto al efecto multiplicador. Igualmente, la imposición *ad valorem* reduce los incentivos a invertir en publicidad, promoción y otros costes fijos de producción que incrementan la demanda. En cambio, la imposición específica no distorsiona directamente las decisiones de los fabricantes sobre la inversión en la calidad de los productos (19).

En resumen, la elección del gravamen específico o *ad valorem* depende de si el objetivo principal es desincentivar el consumo o aumentar la recaudación, y de si las mejoras en la calidad de los productos se estiman deseables o no. Además, si el fin de la política es la reducción del consumo, entonces existe una cierta tensión entre la tendencia de los impuestos específicos a llevar consigo precios más altos al consumidor y la tendencia de los impuestos *ad valorem* a desincentivar la inversión en calidad

que mantiene a los clientes «enganchados». Por otro lado, si el objetivo es reducir los daños por consumo, los tipos *ad valorem* tienen la desventaja de que desincentivan, por ejemplo, los filtros caros en los cigarrillos. En última instancia, es probable que la solución sea la imposición *ad valorem* a un tipo equivalente más alto, para conseguir el nivel deseado en los precios al consumo, y con ganancias para las arcas públicas.

La perspectiva pigouviana produce, sin embargo, una conclusión muy distinta: el daño provocado por el tabaco es, en cualquier momento en el tiempo, independiente del precio al que se vende, y por lo tanto la imposición *ad valorem* es preferible al gravamen específico para la corrección de externalidades (20). Más aún, puede que otras consideraciones más inmediatas determinen la elección de la estructura impositiva. Por consiguiente, un impuesto específico puede aplicarse en la fase del fabricante o importador, donde es más fácil recaudar, mientras, en un sistema de precios de comercio libre, un impuesto *ad valorem* debe recaudarse en la fase minorista para evitar distorsiones en el comercio y la evasión de impuestos. En la UE, por supuesto, la mayoría de los estados miembros esquivan este asunto al determinar la accisa *ad valorem* con referencia a los precios minoristas acordados, haciendo que la accisa sea un impuesto específico, siempre que los fabricantes de cigarrillos no negocien nuevos precios minoristas con las autoridades fiscales (21).

Donde está claro que el impuesto especial debería ser específico, deben tomarse decisiones adicionales acerca de la forma precisa del impuesto. Así, los impuestos específicos sobre el tabaco pueden diseñarse con referencia al peso del tabaco, el número de cigarrillos o su contenido de nicotina o alquitrán, mientras que el impuesto específico sobre el alcohol puede basarse en el volumen, en la graduación alcohólica o en alguna combinación de estos atributos, que varía según el tipo de bebida.

2. Impuestos y regulación

Los impuestos especiales, sean específicos o *ad valorem*, no son el único (y con frecuencia no el mejor) instrumento para influir en el comportamiento de fumadores, bebedores, jugadores, contaminadores y conductores. Según las circunstancias, la regulación es una alternativa apropiada. Los impuestos altos sobre tabaco y alcohol reducen el consumo promedio y normalmente el consumo excesivo también. Pero un impuesto sobre el tabaco no puede resolver los efectos del tabaquismo pasivo en términos de coste-eficacia; son necesarias prohibiciones (inflexibles) de fumar en los lugares públicos para resolver esta externalidad. De modo semejante, el impuesto especial sobre el alcohol es un instrumento inadecuado para impedir que la gente se ponga al volante después de una copa. Las pruebas de alcoholemia son más adecuadas para encargarse de esta situación. Otro ejemplo es la regulación de la edad a la que se permite a los jóvenes participar en juegos de azar, o las circunstancias en las cuales está permitida la descarga de sustancias contaminantes.

Mientras los impuestos específicos y *ad valorem* serían equivalentes en un mercado perfecto, los instrumentos fiscales y regulatorios serían equivalentes en condiciones de información completa, de implementación sin costes y de certidumbre. Pero, como señalan Christiansen y Smith (2009), es poco probable que dichas condiciones se encuentren en el mundo real. La selección inadecuada del objetivo, la diferenciación imperfecta (por ejemplo, porque las externalidades son no lineales en el consumo) y los efectos secundarios no intencionados de los impuestos limitan su eficiencia. La información asimétrica y los altos costes de seguimiento y ejecución son factores clave. Esto implica que, junto a los impuestos, existe un papel para la regulación en la reducción de las externalidades. De hecho, hay una variedad de situaciones en las cuales el enfoque óptimo es una combinación de impuestos y regulaciones (22).

En su análisis de las distintas combinaciones impuesto-regulación que deberían aplicarse, Christiansen y Smith (2009) llegan a la conclusión de que si el impuesto para la corrección de externalidades no puede ser diferenciado adecuadamente, el resultado puede ser mejorado mediante la regulación directa del consumo que genere mayor coste marginal. El tipo impositivo óptimo para las externalidades en este contexto toma la misma forma que la conocida fórmula del promedio ponderado derivado por Diamond (1973). Cómo le afecta la adición de la regulación dependerá de cómo varíen con el consumo los costes marginales externos y la sensibilidad precio de la demanda. Donde el efecto marginal externo es creciente (no decreciente) en el consumo y las regulaciones hacen que la demanda sea no más (no menos) sensible al precio, el efecto de una regulación más estricta es una reducción en el tipo impositivo.

En resumen, instrumentos fiscales y regulatorios imperfectos e inadecuados pueden y deberían

emplearse conjuntamente para lograr un resultado superior en la desincentivación de comportamientos que generan externalidades. En consecuencia, una revisión de la imposición especial sería incompleta sin un análisis de la eficacia e interacción con las medidas regulatorias concurrentes.

3. La contaminación: una ilustración

La elección entre impuestos especiales y regulación (incluyendo los permisos) puede ilustrarse provechosamente en relación con los problemas medioambientales, donde se considera que estos instrumentos son métodos alternativos, a menudo complementarios, aunque no necesariamente equivalentes, para conseguir un nivel dado de protección medioambiental o, alternativamente, para conseguir un impacto medioambiental mayor a un coste económico determinado.

El argumento a favor del empleo de los impuestos especiales, en lugar de las políticas regulatorias convencionales basadas en estándares tecnológicos o de emisión, está hoy en día bien establecido. Si las empresas están frente a costes marginales de disminución diferentes, los impuestos especiales pueden lograr un nivel dado de disminución a un menor coste total de disminución. E incluso si los instrumentos disponibles pueden tomar en consideración las diferencias en los costes de disminución, los impuestos especiales pueden soslayar la necesidad de que la autoridad regulatoria recopile información detallada sobre los costes de disminución de fuentes individuales. Además, los impuestos especiales proporcionan un incentivo continuo a los contaminadores para buscar métodos que reduzcan las emisiones, son más robustos a la erosión negociada («captura regulatoria») y aíslan a los contaminadores del riesgo de que los requisitos regulatorios pudieran involucrar costes excesivos de disminución.

Una desventaja de los impuestos especiales medioambientales es su incapacidad para garantizar la consecución de un impacto medioambiental determinado; las respuestas en el comportamiento de los contaminadores pueden ser menores, o mayores, de lo esperado. Por contraste, los instrumentos cualitativos garantizan un impacto determinado sobre la contaminación, pero a unos costes inciertos de disminución. Al hacer una elección, el riesgo de la calidad medioambiental debe ser sopesado contra el riesgo de los costes de la política medioambiental. Es probable que los impuestos especiales medioambientales sean particularmente útiles donde se precisan amplios cambios de comportamiento de un extremo a otro de un número importante de actividades de producción y consumo. La regulación fuente por fuente, por otro lado, puede conseguir un resultado más eficiente si el daño por la contaminación varía según la fuente de las emisiones. Cabe también señalar que las empresas pudieran pasar por alto los impuestos especiales medioambientales de menor importe; por ende, si el cumplimiento no es problemático, los impuestos especiales medioambientales deberían ser o bien altos o bien no aplicados.

Queda elegir entre los impuestos especiales sobre la contaminación y los permisos negociables para contaminar. En teoría, los impuestos especiales y los permisos son muy similares. Al fin y al cabo, se supone que en un mercado de subastas eficiente y competitivo el precio determinado por el mercado para cada permiso se igualaría al tipo del impuesto especial medioambiental por unidad de emisiones, que en su caso lograría la misma reducción de emisiones. No obstante, los impuestos especiales y los permisos se diferencian en cuanto al impacto de la incertidumbre. Un sistema de permisos negociables garantiza la reducción cuantitativa prevista de contaminación, pero a un coste incierto, mientras que un impuesto especial medioambiental ejerce un impacto incierto sobre la cantidad de las emisiones, pero fija el coste marginal de los controles de emisión para los contaminadores.

Los permisos para contaminar tienen la desventaja de que tienden a desincentivar a las nuevas empresas a entrar en un mercado dominado por grandes empresas capaces de comprar permisos para contaminar por encima de sus necesidades de minimizar costes. Una ventaja es que los permisos para contaminar pueden distribuirse libremente a las empresas existentes (*grandfathering*, asignación de derechos de emisión calculados en función de criterios históricos) y, por consiguiente, no aumenta significativamente la carga económica promedio sobre los contaminadores existentes. El *grandfathering*, no obstante, renuncia a la oportunidad de recaudar ingresos que pueden reciclarse a través de recortes en los tipos marginales de otros impuestos más distorsionantes.

IV. DISCRIMINACIÓN, COORDINACIÓN Y AFECTACIÓN

A diferencia de los IVA, que son de base amplia, es fácil diseñar los impuestos especiales para que dis-

criminen en contra de los productos de importación y entre productos dentro del mismo grupo de bienes, por ejemplo el vino *vs.* la cerveza o los licores. Parece ser esencial una cierta coordinación, particularmente en los mercados comunes que pretenden mantener condiciones iguales de competencia. Además, la aceptabilidad de los impuestos especiales con frecuencia ha sido defendida mediante su afectación a determinados programas de gasto.

1. Discriminación

En el comercio internacional, los impuestos especiales siguen el principio del destino, es decir, las exportaciones están exentas y las importaciones se gravan igual que los bienes producidos nacionalmente. Excepcionalmente, los impuestos sobre emisiones nocivas para el medio ambiente por unidades de producción deberían aplicarse en su origen, es decir, en el país donde las emisiones tienen lugar, aunque esto pudiera dañar la posición competitiva de las industrias domésticas intensivas en energía si sus competidores extranjeros no tienen que hacer frente al mismo impuesto.

Los impuestos especiales aplicados en destino pueden discriminar por origen, mientras los impuestos aplicados en el origen pueden dañar la posición competitiva de un país. La discriminación por origen ocurre cuando un país aplica un impuesto especial a un bien, que es principalmente de importación, a un tipo más alto que el impuesto sobre un bien similar producido nacionalmente. Un ejemplo es el alto impuesto especial que Francia solía aplicar a los licores destilados de cereales, mientras los licores destilados de uvas estaban sujetos a un tipo menor (Cnossen, 2007). Más sutilmente, se puede discriminar en contra de los tabacos más caros de importación aplicando altos impuestos *ad valorem* en lugar de impuestos específicos a los cigarrillos. El impuesto *ad valorem* favorecería a los tabacos domésticos baratos (Cnossen y Smart, 2005).

Dentro de los países, se encuentran formas parecidas de discriminación entre los distintos tipos de tabaco, bebidas alcohólicas y productos petroleros. En la UE, el tabaco de liar y los puros tienden a estar favorecidos respecto a los cigarrillos en una relación de uno a tres. En consecuencia, hay puros a la venta sujetos a una imposición baja, pero que se parecen mucho a cigarrillos de gravamen alto. Como un ejemplo más, el impuesto especial aplicado al vino ha sido armonizado al cero por 100, y la mitad de estados miembros de la UE no aplican ningún impuesto específico sobre el vino. En términos de graduación alcohólica —posiblemente el índice más adecuado para tener en consideración las externalidades— el tipo cero aplicado al vino discrimina en contra de la cerveza y los licores. Del mismo modo, el gravamen sobre la cerveza es muy bajo en los países productores de cerveza, como Alemania, Austria y la República Checa. Por otro lado, el gravamen sobre los licores es relativamente bajo en el Reino Unido, el principal exportador mundial de licores.

2. Coordinación

Los impuestos especiales, las accisas sobre las importaciones y los IVA deberían coordinarse adecuadamente. La función no recaudatoria de las accisas sobre las importaciones es la de proteger la industria doméstica, mientras los impuestos especiales se aplican para tomar en consideración los costes externos. Por contraste, la única función de los IVA es recaudar ingresos. Lógicamente, en términos de coordinación, la accisa protectora sobre importaciones debería aplicarse en primer lugar al valor CIF de éstas. Esto hace que las importaciones estén a la par competitivamente con los bienes similares producidos nacionalmente si éstos necesitan ser protegidos. Por lo tanto, los impuestos especiales para la corrección de externalidades deberían aplicarse al valor (incluyendo la accisa sobre importaciones) de los bienes. De nuevo, esto asegura el mismo tratamiento que el dado a los bienes internos susceptibles de la imposición especial. Finalmente, el IVA debería aplicarse al valor de los bienes que incluye la accisa sobre importaciones y el impuesto especial, para situar a estos bienes a la par con otros bienes no sujetos a impuestos sobre la importación o impuestos especiales.

Por supuesto, esta fórmula supone que la accisa protectora sobre las importaciones y los impuestos especiales correctores son un reflejo fiel de los costes externos correctamente calculados, y como tales deberían estar sujetos al IVA. Si el monto del impuesto especial excede a los costes externos, habría un IVA adicional al exceso de estos impuestos especiales sobre el componente corrector, y aquella parte del IVA total debería considerarse como parte del sistema impositivo residual, en lugar del IVA como tal.

Aunque la aplicación secuencial de las accisas sobre la importación, los impuestos especiales y los IVA está bien establecida, el nivel de imposición especial

todavía varía mucho entre países, incluso dentro del mercado interno de la UE. De hecho, más de cincuenta años después de firmar el Tratado de Roma, la armonización de los impuestos especiales se limita esencialmente a definiciones comunes de los bienes susceptibles de la imposición especial y a acuerdos sobre los tipos mínimos (generalmente, el tipo común más bajo). Las grandes diferencias en los tipos de gravamen de los impuestos especiales entre los estados miembros no sólo contradicen el objetivo de armonización del Tratado, sino que también violan la eficiencia en el intercambio (bajo la cual todos los consumidores están frente a los mismos precios de los bienes) y aumentan los incentivos al *bootlegging* (la compra de productos en un estado en el que el impuesto sobre el consumo específico es bajo para su consumo en el estado de residencia, cuyo impuesto es más alto) y a la apropiación de la base imponible (*tax-base snatching*, el establecimiento de tipos bajos sobre el consumo específico para atraer a los consumidores de estados con tipos altos). Es más, los incentivos a las compras transfronterizas pueden perjudicar los incentivos a reducir costes y a competir.

3. Afectación

Con frecuencia se afirma que los ingresos por impuestos especiales deben ser destinados a financiar el gasto sanitario, a proyectos que estimulen la producción y el consumo de energía limpia o reparen la degradación del medio ambiente, o a sufragar la construcción y el mantenimiento del sistema de transporte vial.

Bird y Jun (2007) distinguen ocho tipos de afectación en función del grado de especificidad del gasto en cuestión, la fortaleza y naturaleza del vínculo entre los ingresos afectados y el gasto, y si existe o no un fundamento de beneficio identificable para la vinculación. Los ingresos proporcionados por el impuesto especial sobre el tabaco o el alcohol podrían destinarse al tratamiento de las enfermedades que producen o a las campañas en contra del tabaco o el consumo excesivo de alcohol, aunque el vínculo sería bastante débil. Del mismo modo, los impuestos especiales sobre los combustibles podrían consignarse al mantenimiento vial, o los impuestos medioambientales a financiar programas de limpieza. Estas formas de afectación se denominan afectación simbólica, porque el importe de los distintos ingresos financia solamente una parte del gasto, aunque pudiera haber un débil fundamento de beneficio. En términos económicos, la afectación es «irrelevante», porque la decisión sobre el gasto marginal queda firmemente en manos de las autoridades presupuestarias.

La afectación es particularmente sospechosa en el caso de los ingresos de los impuestos especiales sobre tabaco y alcohol. Sería difícil aislar el gasto sanitario dedicado a las enfermedades relacionadas con el tabaco y financiarlo mediante el impuesto especial sobre el tabaco. Existe evidencia, además, de que los ingresos de la imposición sobre el tabaco son mayores que el coste asociado con fumar, sobre todo porque los fumadores tienden a morirse antes que los no fumadores y, por lo tanto, puede que no contraigan enfermedades relacionadas con la edad que requieren tratamientos caros (Cnossen y Smart, 2005). El argumento a favor de la consignación es igualmente dudoso en el caso del alcohol, porque se exigiría a los bebedores moderados que costeasen los costes sanitarios y otros costes sociales atribuibles a los bebedores excesivos.

Existe una mayor justificación para la afectación de los ingresos procedentes de los impuestos sobre el transporte vial a infraestructuras, como argumentan Gwilliam y Shalizi (1999). Aunque el control fiscal global y la eficiencia asignativa puedan sufrir, la eficiencia operacional puede mejorar, porque una fuente estable de ingresos permitiría que la gestión de infraestructuras viales sacara más provecho de acuerdos más eficientes alcanzados con el sector privado para el mantenimiento vial. Estos autores también mantienen que un fondo gestionado por los usuarios, financiado por impuestos que sean *proxies* razonables de los beneficios recibidos, puede reflejar correctamente los intereses que los usuarios de las carreteras tienen en servicios de mejor calidad, a la vez que reduce los intereses de los no usuarios, que tienen poco interés en aquellos servicios. Aunque el argumento a favor de los fondos viales es algo más sólido, queda un efecto cerrojo debido a que los acuerdos pasados pesan notablemente sobre las realidades actuales, lo cual puede indicar que sería preferible trasladar recursos a modos alternativos de transporte, tal como el transporte público. En conclusión, el argumento a favor de la afectación, incluso si el fundamento de beneficio es bastante firme, queda, como mucho, tenue.

NOTAS

(1) En la terminología de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, 2009), los sistemas de impuestos espe-

ciales comprenden, por lo tanto, todos los impuestos selectivos sobre la producción, venta, transferencia, arrendamiento y entrega de bienes y la provisión de servicios (ítem 5120 en la clasificación de la OCDE), además de todos los impuestos selectivos sobre el uso de los bienes, o sobre el permiso para usar bienes o llevar a cabo actividades (ítem 5200), excepto los impuestos generales sobre bienes y servicios (ítem 5110). Con esta definición, los impuestos especiales sobre la importación y la exportación pueden considerarse como recargos de tipo accisa, pero este artículo no los aborda.

(2) Para una revisión amplia del gravamen real sobre el tabaco, el alcohol, el juego, la contaminación y el uso de vehículos, véase CNOSSEN, ed. (2005, 2008).

(3) Supongamos que la función de utilidad de cada individuo es una función de su consumo de ocio y un conjunto de otros bienes. Entonces, siempre que la tasa marginal de sustitución entre dos bienes sea independiente de la cantidad de ocio, la imposición diferencial sobre los bienes no puede mejorar el bienestar social en presencia de un impuesto óptimo sobre la renta de las personas físicas. Véase ATKINSON y STIGLITZ (1976) y SALANIÉ (2003).

(4) Se afirma con frecuencia que los ingresos por impuestos especiales han caído en las últimas décadas, pero una gran parte de este descenso debería atribuirse a la imposición del IVA a precios de productor que incluyen impuestos especiales, mientras los impuestos sobre el volumen de ventas y otros impuestos sobre la venta aplicados anteriormente no afectaban a los bienes susceptibles de imposición especial. En consecuencia, cuando el IVA se introdujo, los impuestos especiales se redujeron para mantener la misma carga fiscal total.

(5) De acuerdo con este argumento, BOVENBERG y DE MOOIJ (1994) demuestran que las consideraciones de recaudación deberían guiar los impuestos sobre bienes «sucios» fuera de los niveles pigouvianos. Conforme se aumenta el nivel global de imposición, el exceso marginal de la carga de un impuesto pigouviano aumenta en relación con sus beneficios externos. Por lo tanto, la imposición diferencial sobre los bienes contaminantes debería caer conforme sube el nivel global de imposición.

(6) COASE (1960) señala que no se requeriría la intervención estatal para resolver las externalidades si se estableciesen derechos de propiedad sobre, por ejemplo, el aire y el agua. Pero la aplicación de esta conclusión importante está limitada si los dueños de los recursos no pueden identificar la fuente de los daños a su propiedad (y prevenir legalmente los daños) o si el coste de negociar disuade a las partes involucradas de encontrar una solución eficiente. Aunque estas condiciones se cumplieran, la asignación de derechos de propiedad aún afectaría, por supuesto, a la distribución de la renta.

(7) Para una revisión y evaluación de la imposición sobre el alcohol en la Unión Europea (UE), ver CNOSSEN (2007).

(8) Utilizando secciones cruzadas repetidas para el período 1991-2005, CARPENTER y COOK (2008) concluyen que los aumentos importantes en la imposición sobre el tabaco en los estados de EE.UU. en los últimos quince años estaban asociados con reducciones significativas en el tabaquismo entre los jóvenes. Para una revisión de la imposición sobre el tabaco en EE.UU., ver SMITH (2008).

(9) Ver BIRD y WALLACE (2006), quienes debaten las diferencias entre el enfoque de la salud pública y el enfoque económico. Como ellos dicen, si alguien bebe demasiado y muere antes que si no hubiera bebido (por ejemplo, conduciendo un vehículo mientras estaba ebrio), puede que sea una tragedia, pero no es una externalidad. Si, no obstante, el conductor ebrio mata a un peatón o un pasajero, entonces se producen ambos efectos.

(10) En cambio, KHWAJA, SLOAN y WANG (2009) no encuentran soporte empírico para el descuento hiperbólico como explicación de la decisión de seguir fumando. Ellos encuentran que el coste interno no pecuniario de contraer una enfermedad que sería relacionado con el tabaco es más bajo para fumadores que para no fumadores. Ello debilita el argumento a favor de la intervención, basado en ayudar a los fumadores a internalizar sus costes internos.

(11) En apoyo de este punto de vista, GRUBER y MULLAINATHAN (2005) proporcionan pruebas de que impuestos más altos sobre el tabaco aumentan la satisfacción subjetiva de los fumadores. No obstante, BERNHEIM y RANGEL (2005) ofrecen un modelo alternativo de comportamiento adictivo parcialmente racional, lo que denominan un fallo de «caracterización», en el que la imposición sobre las sustancias adictivas nunca puede generar ganancias en eficiencia.

(12) Amén del «paternalismo óptimo», examinado por O'DONOGHUE y RABIN (2003), y el «paternalismo libertario» explorado por THALER y SUNSTEIN, O'DONOGHUE y RABIN (2001) habían previamente abordado el «paternalismo cauteloso», mientras CHOI *et al.* (2003) investigan el «paternalismo benévolo». Para una discusión posterior, ver también O'DONOGHUE y RABIN (2006).

(13) Para una discusión exhaustiva, ver NEWBERY (2005).

(14) CNOSSEN (2006) examina los argumentos a favor y en contra de la aplicación de impuestos especiales sobre bienes de lujo en los países en desarrollo.

(15) En términos estrictos, la inelasticidad precio de la demanda no necesariamente implica la inelasticidad renta (a no ser que la utilidad sea aditiva), pero generalmente se da por supuesto que es así.

(16) Para una revisión de los argumentos teóricos, ver especialmente KEEN (1998). El apartado actual ha sido adaptado de CNOSSEN y SMART (2005).

(17) Por supuesto, el impuesto tendría aún efectos renta que podrían inducir a los consumidores a elegir marcas de una calidad inferior, pero también los tendría un impuesto no distorsionante de suma fija. La teoría de la imposición óptima implica que un impuesto uniforme porcentual sobre un subconjunto de bienes únicamente es deseable bajo condiciones restrictivas sobre las preferencias (ATKINSON y STIGLITZ, 1980), pero en este contexto dichas restricciones parecen plausibles.

(18) En el modelo de Cournot de una industria oligopolística, ocurre casi lo mismo: un cambio a la imposición *ad valorem* reducirá los precios y aumentará los ingresos estatales. En este caso, no obstante, los beneficios de la industria podrían caer conforme se intensifica la competencia entre empresas. Una segunda implicación de la teoría, que puede ser contrastada, es que el traslado de subidas impositivas a los precios al consumidor debería ser mayor bajo la imposición específica que bajo la imposición *ad valorem* (DELIPALLA y KEEN, 1992). De hecho, existen algunas pruebas de que es más probable que los impuestos específicos en la UE sean «sobretrasladados» (los precios al consumidor suben más que el impuesto) que los impuestos *ad valorem* (DELIPALLA y O'DONNELL, 2001).

(19) No obstante, la imposición específica puede inducir a los consumidores a optar por marcas de mayor calidad si el grado del traslado de impuestos es independiente de la calidad de los productos. SOBEL y GARRETT (1997) apoyan este punto de vista al encontrar que subidas en los impuestos específicos en los estados de EE.UU. están asociadas con reducciones significativas en la cuota de mercado de las marcas genéricas.

(20) Un contraargumento económico es que la participación de la imposición específica en la imposición total debería ser menor cuando el coste marginal de los fondos públicos es más alto, y la importancia de los impuestos especiales para la generación de ingresos es correspondientemente mayor.

(21) Un efecto secundario, aunque bienvenido, de esta práctica es que debilita el argumento de que el valor de un impuesto específico se erosiona con la inflación. Al fin y al cabo, la inflación obligaría a los productores a dirigirse a las autoridades fiscales con una propuesta para un nuevo precio minorista.

(22) Como señalan los autores, las regulaciones, al igual que los impuestos especiales, pueden tener dos efectos: pueden reducir el consumo dañino *per se* y pueden generar cambios en las circunstancias del consumo. Beber alcohol en casa es menos dañino que beber alcohol fuera de ella. El impuesto especial reduciría el consumo global independientemente de donde se consume la bebida (la llamada respuesta consumo), mientras la prohibición de conducir ebrio restringe el lugar del consumo (la respuesta disminución).

BIBLIOGRAFÍA

ATKINSON, A.B., y STIGLITZ, J.E. (1976), «The design of tax structure: direct versus indirect taxation», *Journal of Public Economics*, 6.

— (1980), *Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill, Nueva York.

BARZEL, Y. (1976), «An alternative approach to the analysis of taxation», *Journal of Political Economy*, 84.

BECKER, G.S., y MURPHY, K.M. (1988), «A theory of rational addiction», *Journal of Political Economy*, 96.

BERNHEIM, B.D., y RANGEL, A. (2005), «From neuroscience to public policy: A new economic view of addiction», *Swedish Economic Policy Review 12*.

BIRD, R.M., y WALLACE, S. (2006), «Taxing alcohol: Reflections from international experience», en: CNOSSEN, S. (ed.), *Excise Tax Policy + Administration in Southern African Countries*, University of South Africa Press, Pretoria.

BIRD, R.M., y JUN, J. (2007), «Earmarking in theory and Korean practice», en PHUA, S.L.H. (ed.), *Excise Taxation in Asia*, National University of Singapore, Singapur.

BOVENBERG, A.L., y DE MOOIJ, R. (1994), «Environmental levies and distortionary taxation», *American Economic Review*, 84.

CARPENTER, C., y COOK, P.J. (2008), «Cigarette taxes and youth smoking: New evidence from national, state and local risk behavior surveys», *Journal of Health Economics*, 27(2).

CHALOUPKA, F.J.; HU, T-W.; WARNER, K.E.; JACOBS, R., y YUREKLI, A. (2000), «The taxation of tobacco products», en JHA, P. y CHALOUPKA, F.J. (eds.), *Tobacco Control in Developing Countries*, Oxford University Press, Oxford.

CHOI, J.; LAIBSON, D.; MADRIAN, B., y METRICK, A. (2003), «Optimal defaults», *American Economic Review*, 93(2).

CHRISTIANSEN, V., y SMITH, S. (2009), «Externality-correcting taxes and regulation», version del 11 de febrero de 2009, ponencia presentada en la *2008 IIPF conference in Maastricht*.

CNOSSEN, S. (ed.) (2005), *Theory and Practice of Excise Taxation: Smoking, Drinking, Gambling, Polluting, and Driving*, Oxford University Press, Oxford.

CNOSSEN, S. (2006), «The impact of consumption taxes», en S. CNOSSEN (ed.), *Excise Tax Policy and Administration in Southern African Countries*, University of South Africa Press, Pretoria.

— (2007), «Alcohol taxation and regulation in the European Union», *International Tax and Public Finance*, 14.

— (ed.) (2008), «Fiscal Policy in Action», *FinanzArchiv*, 64, diciembre.

CNOSSEN, S., y SMART, M. (2005), «Taxation of tobacco», en CNOSSEN, S. (ed.), *Theory and Practice of Excise Taxation: Smoking, Drinking, Gambling, Polluting and Driving*, Oxford University Press, Oxford.

COASE, R.H. (1960), «The problem of social cost», *Journal of Law and Economics*, 3.

CORLETT, W.J., y HAGUE, D.C. (1971), «Complementarity and the excess burden of taxation», *Review of Economic Studies*, 21.

CRAWFORD, I.; KEEN, M., y SMITH, S. (2010), «VAT and Excises», ponencia preparada para *Mirrlees Review, Reforming the Tax System for the 21st Century*, Oxford University Press for the Institute for Fiscal Studies, Londres.

CROOKS, E. (1989), «Alcohol consumption and taxation», *Report 34*, Institute for Fiscal Studies, Londres.

DELIPALLA, S., y KEEN, M. (1992), «The comparison between ad valorem and specific taxation under imperfect competition», *Journal of Public Economics*, 49.

DELIPALLA, S., y O'DONNELL, O. (2001), «Estimating tax incidence, market power and market conduct: The European cigarette industry», *International Journal of Industrial Organization*, 19.

DIAMOND, P. (1973), «Consumption externalities and imperfect corrective pricing», *Bell Journal of Economics*, 4.

DIAMOND, P.A., y MIRRLEES, J.A. (1971), «Optimal taxation and public production, Part I: Production efficiency, and Part II: Tax rules», *American Economic Review*, 61.

GRUBER, J. (2008), «Commentary on VAT and Excises», ponencia preparada por Crawford, I., Keen, M., y Smith, S. para *Mirrlees Review, Reforming the Tax System for the 21st Century*, Oxford University Press for the Institute for Fiscal Studies, Londres.

GRUBER, J., y KÖSZEGI, B. (2001), «Is addiction 'rational'? Theory and evidence», *Quarterly Journal of Economics*, 116.

GRUBER, J., y MULLAINATHAN, S. (2005), «Do cigarette taxes make smokers happy?», *B.E. Journals: Advances in Economic Analysis and Policy*, 5.

GWILLIAM, K., y SHALIZI, Z. (1999), «Road funds, user charges and taxes», *The World Bank Research Observer*, 14(2).

JHA, P., y CHALOUPKA, F. (eds.) (2000), *Tobacco Control in Developing Countries*, Oxford University Press on behalf of the World Bank and the World Health Organization, Oxford.

JONES-LEE, M. (1990), «The value of transport safety», *Oxford Review of Economic Policy*, 6(2).

KEEN, M. (1998), «The balance between specific and ad valorem taxation», *Fiscal Studies*, 19.

KHWAJA, A.; SLOAN, F., y WANG, Y. (2009), «Do smokers value their health and longevity less?», *Journal of Law and Economics*, 52.

NEWBERY, D.M. (2005), «Road user and congestion charges», en CNOSSEN, S. (ed.), *Excise Tax Policy + Administration in Southern African Countries*, University of South Africa Press, Pretoria.

OECD (2009), *Revenue Statistics 1965–2008*, Organization for Economic Cooperation and Development, París.

O'DONOGHUE, T., y RABIN, M. (2001), «Choice and procrastination», *Quarterly Journal of Economics*, 116(1).

— (2003), «Studying optimal paternalism, illustrated by a model of sin taxes», *American Economic Review*, 93(2).

— (2006), «Optimal sin taxes», *Journal of Public Economics*, 90.

PIGOU, A.C. (1920), *The Economics of Welfare*, Macmillan, Nueva York.

POGUE, T.F., y SGONTZ, L.G. (1989), «Taxing to control social costs: The case of alcohol», *American Economic Review*, 79.

RAMSEY, F. (1927), «A contribution to the theory of taxation», *Economic Journal*, 37.

SALANIÉ, B. (2003), *The Economics of Taxation*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

SANDMO, A. (1976), «Direct versus indirect pigouvian taxation», *European Economic Review*, 7.

SKEATH, S. E., y TRANDEL, G. E. (1994), «A Pareto comparison of ad valorem and specific taxation in noncompetitive environments», *Journal of Public Economics*, 53.

SMITH, S. (2006), «Taxes on road transport», en CNOSSEN, S. (ed.), *Excise Tax Policy + Administration in Southern African Countries*, University of South Africa Press, Pretoria.

— (2008), «Restraining the golden weed: Taxation and regulation of tobacco», *FinanzArchiv*, 64, diciembre.

SOBEL, R.S., y GARRETT, T.A. (1997), «Taxation and product quality: New evidence from generic cigarettes», *Journal of Political Economy*, 105.

THALER, R.H., y SUNSTEIN, C.R. (2003), «Libertarian paternalism», *American Economic Review*, 93(2).

COMENTARIO

IMPUESTOS ESPECIALES: ENTRE LA EFICIENCIA (O HUMANO) Y LA SUFICIENCIA (O DIVINO)

Alejandro ESTELLER-MORÉ

Universidad de Barcelona

La estructura de este comentario es la siguiente: en primer lugar, haré un breve resumen de los principales aspectos tratados en la revisión del profesor Cnossen por lo que hace referencia a las justificaciones de este tipo de imposición; seguidamente, revisaré de manera somera ciertos aspectos relacionados con el caso español, y finalmente, realizaré una serie de comentarios concretos del trabajo de Cnossen (2010).

1. VISIÓN GENERAL

El profesor Cnossen afirma que los impuestos selectivos sobre bienes y servicios se encuentran entre las formas más antiguas de imposición en Europa, retrotrayendo su origen a la Edad Media. Sin duda, alejados en cierta medida de un afán puramente recaudatorio como pudieron tener en su origen, todavía juegan un papel muy importante en los sistemas fiscales actuales. Además, dada la presente preocupación social sobre la calidad del medio ambiente a causa del esquema productivo actual, basado principalmente en tecnologías contaminantes, es previsible que este tipo de imposición juegue un papel todavía más relevante en el futuro, en este caso particular, a la hora de corregir externalidades medioambientales. No obstante, ni la imposición medioambiental ni tampoco la que recae sobre los juegos de azar es un tema explícitamente tratado en el artículo de Cnossen (para ello, véase Sandmo, 2010).

La principal *característica* de este tipo de imposición es la selectividad del hecho imponible. Así, básicamente, pretende gravar el consumo de aquellos bienes y servicios que generan externalidades negativas, de ahí que la literatura reciente identifique los impuestos incluidos dentro de este tipo de imposición como *sin taxes* (*i.e.*, los impuestos sobre el pecado). Obviamente, hay pecados veniales y pecados mortales; sin embargo, los impuestos sobre el pecado (1) tienden a tratar todos los pecados de igual manera. Esto es, el impuesto que se devenga por consumir alcohol es el mismo independientemente de si se trata de la quinta copa que se consume (en ese caso, podríamos estar de acuerdo en que el pecado es «mortal») o si se trata de la primera (en cuyo caso el pecado sería más bien «venial»). En cualquier caso, ya se justifique por un motivo u otro, que seguidamente detallaremos, este tipo de imposición se centra en gravar el consumo de tabaco, de alcohol y de hidrocarburos, principalmente.

Sin duda, la diversidad de *justificaciones* existentes hace necesario un análisis particular de cada una de ellas, pues en algunos casos pueden llegar a ser mutuamente contradictorias. El profesor Cnossen identifica y analiza las siguientes:

1) *Generación de ingresos de una manera eficiente*, esto es, minimizando el exceso de gravamen. Éste es el clásico argumento conocido genéricamente como la «regla de Ramsey», e implica que, lejos de fomentar la uniformidad en los tipos impositivos, excepto en casos muy determinados (Sandmo, 1976), es óptimo diferenciar los tipos impositivos sobre el consumo según la elasticidad precio de cada bien o servicio gravado, de tal manera que sean gravados más fuertemente aquellos consumos con una menor elasticidad precio (2). Obviamente, este argumento sólo puede ser defendido desde el punto de vista de la eficiencia económica, mientras que sus costes en términos de equidad deberían ser compensados, si se considera que lo han de ser, por otros instrumentos en manos del sector público.

2) *Corrección de externalidades* (esto es, los tradicionales impuestos pigouvianos) *y de internalidades*. De nuevo, éste es un argumento clásico para justificar la imposición selectiva. En concreto, el gravamen del consumo de aquellos bienes y servicios que generan externalidades negativas (alcohol, tabaco o hidrocarburos) sobre la sociedad permiten internalizar tal daño a través de incrementar el precio para el consumidor o para el productor (3). En caso contrario, en ausencia de cualquier «incentivo» por parte del sector público, es evidente que el consumidor racional y egoísta no internalizaría tal daño. Sin embargo, literatura reciente considera que, de hecho, el consumidor no es tan racional como podríamos esperar o, siéndolo, no dispone de toda la información relevante a la hora de basar sus decisiones de consumo de manera eficiente. Es en este sentido en el que decimos que se generan «internalidades». En estos casos, se produce el mismo efecto: un sobre-consumo de aquellos bienes considerados como nocivos. De nuevo, en estos casos, posiblemente junto con otro tipo de regulación (*e.g.*, prohibición de consumo para los menores de edad y/o provisión de información sobre los

efectos negativos en el medio/largo plazo), los impuestos se justifican como un instrumento que incrementa el bienestar social.

3) *Financiación de bienes prestados por el sector público*. En los casos en que sea factible y haya un beneficio privado de la utilización de bienes y servicios prestados por el sector público, ésta sería otra justificación de los impuestos selectivos. Por ejemplo, indirectamente, la recaudación derivada de los impuestos sobre los hidrocarburos, en algunos casos, se justifica como un modo de contribuir al mantenimiento de las carreteras. Obviamente, en la medida en que la relación no es indirecta como en el caso anterior (consumidores de gasolina = usuarios de las infraestructuras viarias), dejamos ya el ámbito de los impuestos y nos adentramos en el terreno de las tasas y precios públicos o, en el lenguaje anglosajón utilizado por el profesor Cnossen, *user charges*. De cualquier forma, en estos casos, dejando de lado su naturaleza legal, lo destacable es que el sector público grava o hace pagar por el consumo de un bien o servicio por él prestado, lo cual es factible en muchos casos —el beneficio es divisible— y además contribuye a racionalizar la demanda (4).

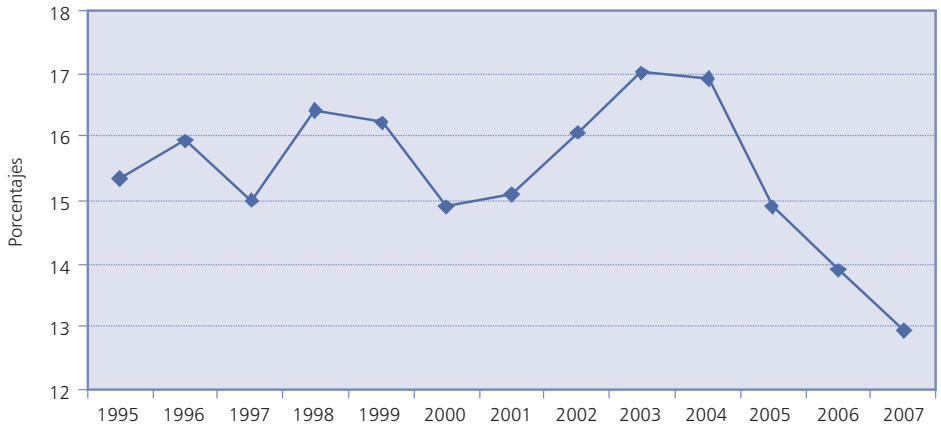
4) *Reforzamiento de la progresividad del sistema fiscal*. En contraste con la «regla de Ramsey», en la medida en que las cuestiones redistributivas son tenidas explícitamente en cuenta, el diseño de los impuestos especiales también puede acomodar aspectos redistributivos. De esta manera, como es esperable, los bienes de lujo deben ser gravados más fuertemente que los bienes de primera necesidad. Por tanto, y tal y como sucede en el ámbito de la imposición directa, cuando los aspectos de equidad y eficiencia se «mezclan» en el diseño de los impuestos sobre el consumo, es inevitable la resolución de una relación de intercambio entre ambos, pues tales principios son incompatibles (Diamond, 1975). En todo caso, como muy bien argumenta el profesor Cnossen, el objetivo de redistribución a perseguir por los impuestos especiales sólo debería buscarse en la medida en que se considere que otros instrumentos (impuesto sobre la renta, básicamente) son imperfectos, ya sea por cuestiones administrativas (a la hora de calcular la verdadera capacidad económica de los individuos) o por cuestiones de eficiencia (en general, por los desincentivos que provocan sobre la generación de renta o la acumulación de ahorro).

Obsérvese que todas las justificaciones referidas tienen su base en la economía del bienestar, esto es, los impuestos se justifican (y diseñan) basándose en las decisiones que óptimamente —sujeto a la restricción de disponibilidad de instrumentos— toma un planificador social benevolente. A partir de aquí, como es obvio, pueden existir otras justificaciones que, basadas en la historia o en la tradición, o incluso en la economía de la política, justifiquen este tipo de imposición. Sobre estas últimas cuestiones el profesor Cnossen no se pronuncia, pero, sin duda, pueden tener un papel que jugar en la realidad. En el apartado 3, retomaremos esta cuestión.

2. EL CASO DE ESPAÑA

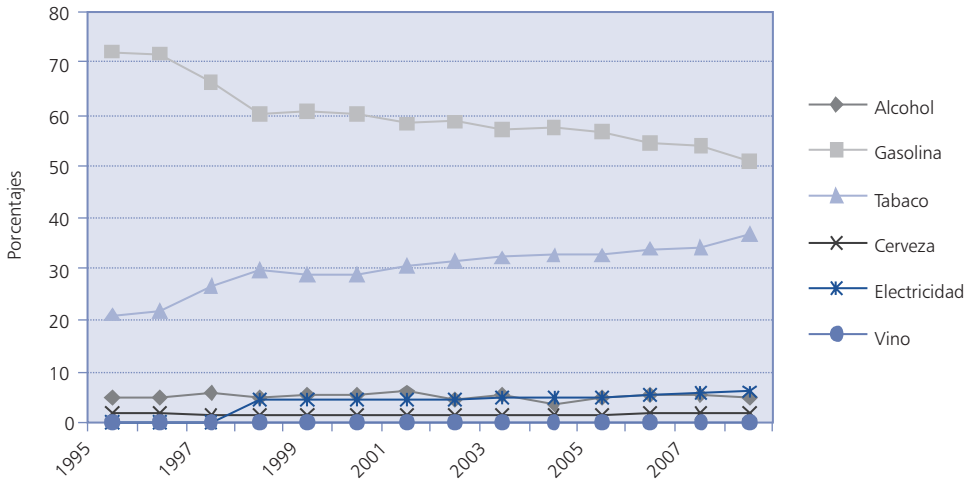
En España, la tradición respecto del establecimiento de impuestos especiales se puede retrotraer incluso más allá de la Edad Media. Por ejemplo, en Hispania (provincia del Imperio Romano) ya existían aranceles (Blázquez, 1982), al igual que al final del siglo V, durante la época visigoda (Orlandis, 2003). En el S. XIX (año 1845), la «reforma de Mon-Santillana», que se considera que configuró el primer *sistema* tributario español, supuso la eliminación del impuesto general sobre el consumo vigente en ese momento (la

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LA IMPORTANCIA DE LOS IMPUESTOS ESPECIALES SOBRE EL TOTAL DE INGRESOS IMPOSITIVOS EN ESPAÑA (NO SE INCLUYEN LAS COTIZACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL)



PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 125/126, 2010. ISSN: 0210-9107. «CLAVES ACTUALES DE LA FISCALIDAD DEL FUTURO»

GRÁFICO 2
IMPORTANCIA RELATIVA DE CADA UNO DE LOS IMPUESTOS ESPECIALES EN ESPAÑA



denominada «alcabala»), y en su lugar se introdujo una ristra de impuestos especiales (llegaron a ser 2.477 en 1845, 1.848 en 1848 y, finalmente, en 1852, la lista de productos gravados se quedó en «sólo» 90). Las razones para eliminar la «alcabala» tenían que ver con su impopularidad y sus efectos perniciosos sobre el comercio internacional (Fuentes-Quintana, 1990).

De acuerdo con los datos ofrecidos por el profesor Cnossen, en el ámbito de la Unión Europea, los impuestos especiales representan aproximadamente el 10 por 100 del total de ingresos impositivos. En el gráfico 1, se muestra su importancia en el caso de España hasta el año 2007 (último año disponible). Precisamente en este último año se obtiene el porcentaje más bajo de participación, el 13 por 100. Por tanto, el porcentaje obtenido para España está en la línea de lo observado en el conjunto de la UE, más si se tiene en cuenta que hemos calculado el porcentaje para España excluyendo las cotizaciones a la seguridad social, a diferencia del cálculo presentado por Cnossen. Por su parte, en el gráfico 2 se muestra la importancia relativa de cada impuesto especial sobre el total de ingresos obtenidos con esta forma de imposición. Destaca sobre todas ellas la imposición sobre hidrocarburos, siempre por encima del 50 por 100, aunque muestra una tendencia decreciente durante el período 1995-2008, mientras que en el caso del tabaco sucede lo contrario. Cada vez es más importante esta forma de imposición selectiva dentro del total obtenido por los impuestos especiales (5).

Como pudimos comprobar en el apartado 1, una de las justificaciones de los impuestos especiales es la de la internalización de externalidades negativas, como las que se puedan derivar del consumo de alcohol, de tabaco o de hidrocarburos. Siendo así, en los gráficos 3, 4 y 5 nos preguntamos en qué medida los impuestos que gravan esos consumos son capaces o no de reducir la demanda en el caso español. Para ello, rea-

GRÁFICO 3
¿GENERAN LOS IMPUESTOS UNA REDUCCIÓN EN EL CONSUMO DE TABACO?

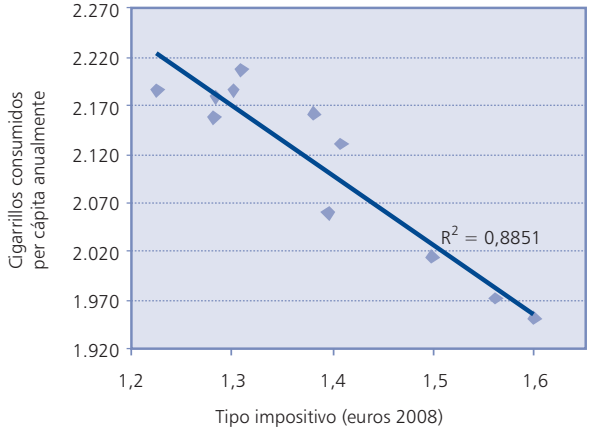


GRÁFICO 4
¿GENERAN LOS IMPUESTOS UNA REDUCCIÓN EN EL CONSUMO DE ALCOHOL?

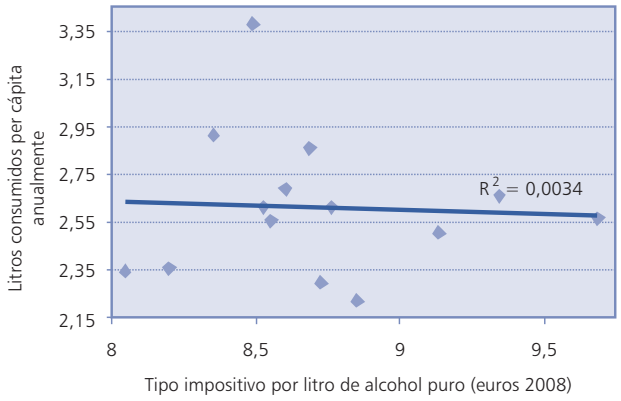
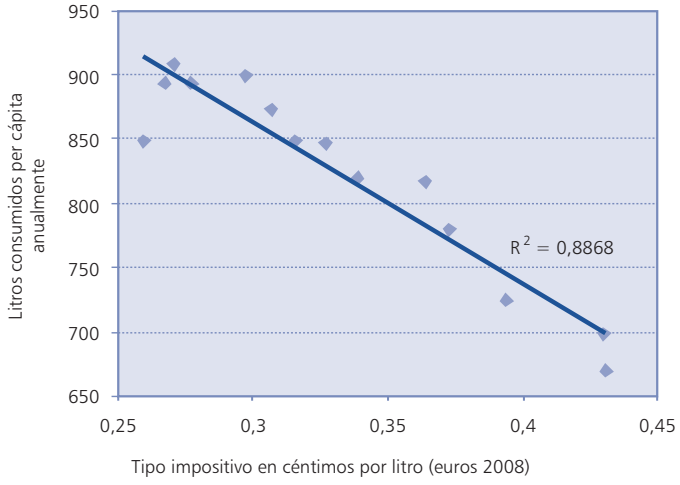


GRÁFICO 5
¿GENERAN LOS IMPUESTOS UNA REDUCCIÓN EN EL CONSUMO DE HIDROCARBUROS?



lizamos un simple análisis de correlación parcial y, por tanto, entre otras cuestiones, esto no nos permite discernir la relación de causalidad ni identificar de manera precisa el efecto de la imposición selectiva sobre el consumo, pues podría estar recogiendo otros factores que evolucionan de manera igual a la evolución de los tipos impositivos (*e.g.*, concienciación social o implementación de otros tipos de regulación). No obstante, los resultados son suficientemente instructivos para nuestro objetivo (6). Así, de este análisis parcial se deriva que el consumo de tabaco y el de hidrocarburos son muy sensibles a la variación en los tipos impositivos (en ambos casos, la variación de los tipos impositivos a lo largo del tiempo consigue explicar casi un 90 por 100 de la variación en el consumo de esos bienes), y que, como era esperable, la relación es claramente negativa: cuanto mayor es la presión fiscal, menor es el consumo de tales bienes. En cambio, el consumo de alcohol es totalmente insensible a variaciones en el precio.

Por consiguiente, si tuviésemos que buscar una justificación para, si es el caso, reforzar alguna de estas tres formas de imposición, parece claro que el gravamen del consumo de tabaco y el de hidrocarburos se podría justificar desde el punto de vista de reducir las externalidades negativas que ese consumo provoca, mientras que el gravamen de alcohol parece que va más en la línea de generar ingresos con unos costes de eficiencia muy reducidos (7). Estos resultados pueden estar reflejando que la gente con un menor nivel de renta (aquellos que consumen proporcionalmente a su renta más tabaco y gasolinas) son más sensibles a variaciones en los precios. Si éste fuera el caso, la imposición sobre el alcohol sería progresiva (lo cual concuerda con lo dicho en la nota 7), mientras que la imposición que sigue la regla de Ramsey (tabaco e hidrocarburos) sería regresiva (8).

Finalmente, del caso español resulta interesante destacar los resultados obtenidos en Leal *et al.* (2009), quienes obtienen evidencia de *cross-border shopping* en el caso del impuesto minorista sobre las ventas de determinados hidrocarburos (9). Sin duda, ésta es una señal a tener en cuenta a la hora de evaluar la posibilidad de conceder en el futuro capacidad normativa sobre los impuestos especiales a las comunidades autónomas.

3. COMENTARIOS CONCRETOS

En los dos apartados anteriores, se han hecho algunos comentarios adicionales al trabajo del profesor Cnossen, ya sea al tratar sobre la justificación de este tipo de imposición (apartado 1) o al tratar el caso español (apartado 2). Sin embargo, me gustaría comentar otros tres aspectos concretos:

1) En su artículo, el profesor Cnossen se pregunta si la marihua-

na debería ser legalizada y, seguidamente, gravada. Sin duda, es ésta una atractiva cuestión, cuyo beneficio innegable sobre la recaudación impositiva no puede dejarse de tener en cuenta (*vid*. nota 3), a pesar de que el origen del gravamen estaría principalmente basado en las externalidades e internalidades que su consumo genera. No es mi objetivo entrar a debatir sobre si debe legalizarse o no este consumo, pero sí plantear el debate de manera más amplia, de tal forma que esa pregunta abarque otros ámbitos como el de la prostitución: ¿debería ser legalizada la prostitución y, seguidamente, gravada? Se hace así, por ejemplo, en la ciudad de Colonia (Alemania), y a pesar de los problemas naturales de control del cumplimiento fiscal, parece que es una fuente de ingresos importante, aunque no existe información sobre si estos ingresos han conseguido compensar los costes sociales de tal actividad; básicamente, costes sanitarios de las enfermedades de transmisión sexual (10).

2) Como dijimos en el apartado 1, una de las justificaciones para la implementación de los impuestos especiales son las «internalidades»; en concreto, la falta de auto-control en el consumo de bienes que pueden llegar a ser nocivos. Y precisamente aquellos que tienen un menor auto-control (en parte, por la falta de experiencia), la población adolescente, son aquéllos que, de acuerdo con el estudio de Fletcher *et al.* (2009) para el caso del tabaco, son menos sensibles a las variaciones en el precio. Por ello, los impuestos especiales cuya presencia en el sistema fiscal se justifique en base al auto-control posiblemente deberían basarse en la edad (o diferenciar al alza los tipos impositivos según los lugares de ocio donde los condicionantes externos hacen que ese auto-control sea menor) para que no paguen justos (aquéllos que tienen capacidad de auto-control y toman sólo una copa) por pecadores (aquéllos que tienen menor capacidad de auto-control y toman sólo una copa… tras otra).

3) Recientemente, ha surgido una literatura sobre la imposición sobre el consumo que obtiene resultados potencialmente distintos en relación con la «Regla de Ramsey», o incluso con el análisis de incidencia clásico de Harberger (véase Chetty, 2009, y la literatura allí citada). Esta literatura define un impuesto *x* como más *salient* (literalmente, saliente) que otro *y* si calcular el precio de venta al público bajo el impuesto *x* requiere menos cálculos que hacerlo bajo el impuesto *y*. De esta manera, un impuesto especial de fabricación sería perfectamente *salient*, pues el precio de venta al público incluye el impuesto.

A partir de este contexto, los análisis de imposición óptima o los de incidencia varían en función de si el consumidor puede saber exactamente (directamente o mediante cálculos sencillos, o no) cuál es el precio que paga incluyendo impuestos, mientras que la clásica teoría de la ilusión fiscal pretende inferir en qué medida el contribuyente es consciente de la parte del precio bruto, o precio de venta al público, que es impuesto. Partiendo de esta tipología de impuestos, y teniendo en cuenta que los consumidores pueden tener problemas a la hora de procesar la información (impositiva), esta literatura concluye, en su análisis de imposición óptima, que los impuestos deberían ser más elevados en los bienes *salient*, mientras que, desde un argumento de economía de la política, los políticos preferirán establecer o aumentar la presión fiscal en los bienes más *salient*. En la medida en que la característica de *salience* sea idéntica para todos los productos gravados por impuestos especiales, este comentario tiene poca utilidad, pero, si existen diferencias al respecto, tanto desde un punto de vista de eficiencia económica como de economía de la política, deberíamos observar tipos impositivos diferenciados en función del grado de *salience*.

NOTAS

(1) Cabe decir que no todos los pecados son gravados debido a que ciertos consumos (drogas duras o prostitución) están explícitamente prohibidos en la mayoría de países desarrollados. Sin embargo, esta cuestión es analizada por el profesor Cnossen, en concreto, respecto del consumo de marihuana, y la retomaremos en el apartado 3 de este comentario.

(2) Obsérvese que esta característica —gravar más fuertemente el consumo de aquellos bienes o servicios con una baja elasticidad precio— tiene una derivada interesante fuera del diseño del sistema fiscal. En concreto, me refiero a la asignación de impuestos dentro de un sistema federal. Así, ESTELLER y RIZZO (2009) han demostrado empíricamente que precisamente esa rigidez de la demanda hace que no se generen externalidades verticales cuando dos niveles de gobierno comparten esa fuente de ingresos; en concreto, la imposición sobre alcohol y tabaco.

(3) De manera adicional a su corrección de la externalidad negativa, estos impuestos generan ingresos para el sector público, lo cual se conoce en la literatura como «doble dividendo» (GOULDER, 1995).

(4) Véase ESTELLER (2002), donde se desarrolla un modelo de imposición óptima para determinar el valor óptimo de las denominadas «tasas judiciales» como una manera de racionalizar la demanda de justicia, evitando los denominados «juicios frívolos». Precisamente, muy recientemente, Fernando de Rosa (vicepresidente del CGPJ), en un artículo en *El País* («La planta judicial, obsoleta», 12 de octubre de 2009), reclamaba una posible extensión de esas tasas.

(5) Es difícil comparar con una media representativa de la UE, dado que, como afirma el informe de EUROSTAT *Taxation Trends in the European Union* (2009), las diferencias tienen mucho que ver, aparte de la relativa diversidad de tipos impositivos, con las muy diferentes preferencias de consumo entre países.

(6) Para un análisis más riguroso sobre la respuesta de la demanda de alcohol (según sea vino, cerveza u «otras bebidas alcohólicas») y de tabaco (negro *vs.* rubio) a cambios en el nivel de precios (incluyendo el impacto de los impuestos) para el caso español véase, entre otros, LÓPEZ *et al.* (2003) y PINILLA y GONZÁLEZ (2009) respectivamente.

(7) AYYAGARI *et al.* (2009) afirman que «…, la presencia de un "impuesto sobre el pecado" para corregir externalidades no es tan fuerte en el caso del alcohol como lo es en el caso del tabaco, dado que la mayoría de la gente bebe de manera responsable, esto es, sin dañarse ellos mismos o a terceros» (p. 3). Obviamente, esta afirmación requeriría un contraste para el caso español, pero si pudiera corroborar el papel de los impuestos especiales como correctores de externalidades, sería irrelevante, y su justificación como generador de ingresos de manera eficiente saldría reforzada. Si además, tal y como afirma GRUBER (2007), no son impuestos regresivos (p. 15), resulta que es una excelente manera de generar ingresos adicionales para el sector público. Por tanto, no cabe duda de que serían una excelente fuente de ingresos adicionales para la Hacienda pública.

(8) Esta conclusión concuerda con CALONGE (2001), quien obtiene que los impuestos especiales son regresivos, pues la importancia de la imposición del alcohol sobre el total de

impuestos especiales (ver gráfico 2) es de sólo un 5 por 100 aproximadamente.

(9) Obsérvese que esto es coherente con la sensibilidad que gráficamente hemos obtenido del consumo de hidrocarburos respecto de la variación en el tipo impositivo sobre éstos.

(10) Véase http://www.spiegel.de/international/0,1518,454749,00.html (último acceso 22/10/2009).

BIBLIOGRAFÍA

AYYAGARI, P.; P. DEB; J. FLETCHER; W. T. GALLO, y J.L. SINDELAR (2009), «Sin taxes: Do heterogeneous responses undercut their value?», *NBER Working Paper n.º 15124*.

BLÁZQUEZ MARTÍNEZ, J. M. (1982), «El sistema impositivo en la Hispania romana», en *Historia de la Hacienda española (Épocas antigua y medieval)*, varios autores, Instituto de Estudios Fiscales.

CALONGE, (2001), *Efectos redistributivos de impuestos y prestaciones en España y sus CC.AA.*, Universitat de Barcelona, mimeo.

CHETTY, R. (2009), «The simple economics of salience and taxation», *NBER Working Paper n.º 15246*.

CNOSSEN, Sijbren (2010), «La economía de los impuestos especiales», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 125/126.

DIAMOND, P. (1975), «A many-person Ramsey tax rule», *Journal of Public Economics*, 4: 335-42.

ESTELLER, A. (2002), «La configuración de una tasa judicial: análisis teórico», *Investigaciones Económicas*, 26: 525-549.

ESTELLER, A., y L. RIZZO (2009), «(Uncontrolled) Aggregate shocks or vertical tax interdependence? Evidence from gasoline and cigarettes», *Documento de trabajo n.º 24*, Institut d'Economia de Barcelona (IEB).

FLETCHER, J.M.; P. DEB, y J.L. SINDELAR (2009), «Tobacco use, taxation and self control in adolescence», *NBER Working Paper número 15130*.

FUENTES QUINTANA, E. (1990), *Las reformas tributarias en España*, cap. 2, Editorial Crítica.

GOULDER, L.H. (1995), «Environmental taxation and the «double dividend»: A reader's guide», *International Tax Public Finance*, 2: 157-183.

GRUBER, J. (2007), «Value-added tax and excises: Commentary», preparado para el *Informe de la Comisión sobre la Reforma del Sistema Impositivo para el Siglo XXI*, presidido por Sir J. MIRLEES, The Institute for Fiscal Studies.

LEAL, A.; J. LÓPEZ-LABORDA, y F. RODRIGO F. (2009), «Prices, taxes and automotive fuel cross-border shopping», *Energy Economics*, 31: 225-234.

LÓPEZ, E.; GONZÁLEZ, M.A., y FELLINGER, E. (2003), «La demanda regional de bebidas alcohólicas en España. Impacto de un incremento de los impuestos especiales», *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 3: 123-138.

ORLANDIS, J. (2003), *Historia del Reino Visigodo español,* Ediciones Rialp.

PINILLA, J., y B. GONZÁLEZ (2009), «Impuestos sobre el tabaco, demanda de marca y estrategias de las compañías tabaqueras en España 2004-2007», *Documento de trabajo número 1*, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de La Laguna.

SANDMO, A. (1976), «Optimal taxation: An introduction to the literature», *Journal of Public Economics*, 6: 37-54.

— (2010), «Alcance y ámbito de la imposición medioambiental», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 125/126.

ALCANCE Y ÁMBITO DE LA IMPOSICIÓN AMBIENTAL

Agnar SANDMO

Norwegian School of Economics and Business Administration (NHH)

Resumen

Este trabajo se ocupa de los principios de la imposición ambiental. Contempla la identificación empírica de los impuestos ambientales y los problemas asociados con la elección de la base adecuada desde la perspectiva de la corrección de los incentivos de mercado. A continuación, presenta un modelo de imposición ambiental de segundo óptimo en el que estos tributos deben jugar el doble papel de modificar los incentivos de mercado y generar recursos fiscales. El trabajo también considera las cuestiones del doble dividendo, la interacción entre incentivos intrínsecos y extrínsecos y el problema del diseño de políticas fiscales que permitan afrontar problemas ambientales globales.

Palabras clave: imposición ambiental, corrección incentivos del mercado, recursos fiscales, doble dividendo.

Abstract

This article deals with the principles of environmental taxation. It considers the empirical identification of environmental taxes and the problems associated with the choice of the right basis from the standpoint of the correction of market incentives. It then goes on to present a second-best environmental taxation model in which these taxes play the dual role of modifying the market incentives and generating fiscal resources. The study also considers the double-dividend issues, the interaction between intrinsic and extrinsic incentives, and the problem of designing fiscal policies that will make it possible to address global environmental problems.

Key words: environmental taxation, correction of market incentives, fiscal resources, double dividend.

JEL classification: D62, H23, Q50.

I. INTRODUCCIÓN (*)

UNA de las primeras lecciones que aprenden los estudiantes de Economía acerca de los principios de la Hacienda pública es que la imposición indirecta, o sobre el consumo, es perjudicial para la eficiencia de la economía. El análisis de equilibrio parcial subyacente a esta conclusión viene a decir, de forma resumida, que la imposición sobre los bienes crea una cuña fiscal entre el coste marginal de producción (representado por la curva de oferta) y el beneficio marginal del consumidor (representado en la curva de demanda). El impuesto, por tanto, impide que el mercado alcance la solución de equilibrio eficiente, que es aquella donde el coste marginal iguala al beneficio marginal.

Posteriormente, el estudiante aprenderá que hay excepciones a esta regla. Si hay externalidades negativas asociadas a la producción o el consumo de un bien particular —los típicos efectos adversos sobre el medio ambiente— la eficiencia se puede mejorar aplicando un impuesto. Supongamos, para sostener el argumento, que la externalidad en cuestión genera una diferencia positiva entre el coste marginal social (CMS) y el privado (CMP), mientras que los beneficios marginales sociales (BMS) y los privados (BMP) coinciden. La eficiencia requiere que el coste marginal social de la producción iguale al beneficio marginal social, y que a la vez sea igual al beneficio marginal privado:

$$CMS = BMS = BMP \qquad [1]$$

Supongamos además que este mercado opera en competencia perfecta, con la excepción de que los precios de mercado entre los productores y los consumidores pueden diferir. Los productores, que quieren maximizar beneficios, establecen su coste marginal privado igual al precio del productor (p), mientras que los consumidores, al maximizar su utilidad, igualan su beneficio marginal al precio del consumidor (P):

$$CMP = p,\ BMP = P \qquad [2]$$

Si el tipo impositivo se define por la ecuación $P = p + t$, podemos sustituir en la primera ecuación para obtener la desviación socialmente óptima entre los precios del productor y del consumidor,

$$CMS - CMP = P - p \qquad [3]$$

o el tipo impositivo socialmente óptimo

$$t = CMS - CMP \qquad [4]$$

Un tipo impositivo que sea igual a la diferencia entre los costes marginales privados y los sociales internaliza perfectamente la externalidad y devuelve la eficiencia al mercado, que, de otro modo, se hubiera encontrado en un equilibrio ineficiente. Por ello, la justificación de un impuesto ambiental, verde, o pigouviano, descansa básicamente en sus efectos incentivo: asegura que las decisiones de producción y de consumo sean racionales desde un punto de vis-

ta privado y consistentes con la eficiencia para la sociedad en su conjunto. Además, dado que *t* es la misma para todos los contaminadores, el impuesto asegura que los niveles del coste marginal de reducción de emisiones son los mismos para todos los contaminadores, lo cual implica que el coste agregado de reducir la contaminación se minimiza.

Un beneficio añadido de la imposición sobre el medio ambiente es que genera ingresos al Gobierno y que lo hace sin crear ineficiencias. Aplicar impuestos ambientales, en vez de impuestos sobre la renta o el consumo, podría proporcionar una cantidad equivalente de ingresos, pero con menos coste social. Este «doble dividendo» de los impuestos ambientales debería hacerlos muy populares, hasta el punto de convertirlos en un componente clave en la configuración de un sistema impositivo eficiente. Sin embargo, esto no sucede en la realidad. Hay varias razones que lo explican y algunas de ellas se analizarán con detalle a continuación.

II. HISTORIA DE LA IMPOSICIÓN AMBIENTAL

Se puede abordar la historia de la imposición ambiental desde la historia del pensamiento económico o desde la perspectiva de los impuestos y sistemas impositivos que se han usado en la práctica.

El primero que introdujo la idea básica de los impuestos ambientales fue A. C. Pigou, en su libro *La economía del bienestar* de 1920*,* ampliando posteriormente su planteamiento en *Un estudio sobre la Hacienda pública* de 1928 (1). Pigou no usaba el concepto de imposición ambiental, aunque se refirió a un número de casos que ahora clasificaríamos como problemas ambientales. En vez de eso, basaba su discusión en el marco analítico más general de las desviaciones entre el producto neto privado y el social, como él lo definió, que se correspondería someramente con los conceptos de costes marginales privados y sociales utilizados anteriormente (2). Su análisis cubría no sólo las externalidades negativas, sino también las positivas llamadas subsidios («recompensas») a los bienes o las actividades que las generaban. Incorporó una situación donde parecía tener en mente un sistema impositivo cuyo único fin era introducir correcciones a las situaciones en las que los incentivos privados necesitaban ser complementados con intervenciones para superar estas desviaciones:

> ... Siempre es posible, bajo el supuesto de que no haya costes administrativos, corregirlas [las desviaciones] gravando con tipos impositivos apropiados los recursos empleados en los usos que tienden a ser sobreutilizados, y utilizar la recaudación para recompensar, a niveles apropiados, los usos de la clase opuesta. Tendrá que existir necesariamente un determinado esquema de gravámenes y recompensas que, en determinadas condiciones, ignoradas las consideraciones de distribución, llevaría a un resultado óptimo (traducido de Pigou 1928; 1947: 99).

En la actualidad, los economistas públicos y ambientales reconocen esta idea como fundamental. Sin embargo, en las décadas siguientes al análisis de Pigou, su aportación recibió relativamente poca atención en la literatura académica. Un ejemplo del abandono de esta idea se observa en el famoso tratado de Musgrave sobre Hacienda pública (Musgrave, 1959), que no dedica más que un pequeño párrafo a la imposición pigouviana, titulado «el enfoque de la capacidad de pago». La perspectiva ambiental no se menciona en este párrafo y, de hecho, no está contenida en ninguna parte del libro.

El interés por la imposición pigouviana como herramienta de la política ambiental empezó a tomar forma en la década de los setenta. Desde entonces, la idea ha sido analizada con profundidad por un cierto número de investigadores. Entre las extensiones más significativas del análisis de Pigou se encuentran la generalización del marco de equilibrio parcial al equilibrio general, la atención a los aspectos de segundo óptimo relacionados con la introducción de impuestos ambientales en mercados distorsionados, y la ampliación de perspectiva desde ámbitos locales y nacionales a aquellos relacionados con el medio ambiente global.

¿Hasta qué punto se ha usado la imposición ambiental en la práctica? No hay duda de que estos impuestos están en la agenda política ahora más que nunca, pero es difícil conseguir mediciones de su importancia. ¿Cómo se mide ésta? Una propuesta ha sido la de usar la imposición verde sobre los ingresos del sector público o el PIB. Los datos de la OCDE para el periodo 1994-2006 muestran que la participación de los «impuestos relacionados con el medio ambiente» (3) en el PIB va desde el 4,5-5 por 100 de Dinamarca a menos del 1 por 100 de Estados Unidos; que la media ponderada de todos los países de la OCDE es de menos de un 2 por 100, y que la media no ponderada de los treinta países considerados es, en el período referido, de un 2,5 por 100. En la mayor parte de los países, la participación ha sido bastante estable a lo largo de todo el período, aunque cayó ligeramente en 2006. Si se considera la participación de la imposición ambiental en los in-

gresos impositivos totales, la media ponderada es de menos del 6 por 100, mientras que la no ponderada es de aproximadamente el 7 por 100. Vale la pena decir que estas cifras excluían aranceles y tasas (por ejemplo por el uso de carreteras y aparcamientos) (4).

Por supuesto, hay que tomar estas cifras con precaución. Hay un elemento inevitable de juicio de valor que aparece a la hora de seleccionar los impuestos relacionados con el medio ambiente. También, el período considerado es demasiado corto para permitir que se saquen conclusiones sobre la tendencia a largo plazo. Sin embargo, podemos concluir que nos referimos a impuestos que son de gran importancia en los ingresos del Estado y en la economía en su conjunto, si bien son claramente insuficientes para satisfacer las necesidades de ingresos de los gobiernos actuales.

III. IMPACTO RECAUDATORIO FRENTE A IMPACTO AMBIENTAL

Calcular la importancia recaudatoria de la imposición ambiental es claramente un ejercicio interesante. Sin embargo, si nos preocupan los efectos de los impuestos sobre la calidad del medio ambiente, sería mejor considerar los efectos que estos impuestos podrían tener sobre las actividades o bienes cuyo consumo y producción desearíamos reducir. Los conceptos fundamentales a usar en este caso son las elasticidades de demanda y de oferta. Aquí me concentro en las elasticidades de demanda, asumiendo que la composición del *output* está fundamentalmente determinada por la demanda del consumidor.

Es fácil ver que la participación de un impuesto particular en los ingresos del sector público o en el PIB es una medición pobre de su efecto ambiental. En el caso de un bien que tiene una elasticidad de demanda muy alta, podría conseguirse un fuerte impacto ambiental a un tipo impositivo muy bajo, mientras que cuando la elasticidad de la demanda es baja el efecto ambiental puede ser muy pequeño, aunque el impuesto pueda generar una recaudación considerable. En ese caso, los entusiastas de la imposición pigouviana se enfrentarán a la crítica habitual de que se trata sólo de otra estrategia del sector público para conseguir ingresos.

En general, los economistas tienen que ser probablemente más explícitos sobre el marco temporal que consideran cuando analizan los efectos de los impuestos ambientales sobre el comportamiento. La introducción de impuestos sobre los vehículos y sobre el uso de los vehículos puede ejemplificar esta cuestión (5). A corto plazo, los efectos de los impuestos sobre los vehículos y sobre el combustible pueden ser pequeños, dados el *stock* existente de vehículos y la oferta de transporte público alternativo. Pero, en horizontes temporales más amplios, esto podría cambiar como resultado de los incentivos de la imposición a largo plazo. Las economías domésticas podrían decidir no cambiar su segundo vehículo o modificar sus hábitos de desplazamiento al trabajo. En un plazo de tiempo mayor, la subida de impuestos aplicados al transporte privado podría revertir el modelo de desarrollo de las ciudades que ha sido tan característico desde el fin de la segunda guerra mundial. En vez de expansiones descontroladas de las ciudades, podría producirse un cambio hacia ciudades más compactas, con menores necesidades energéticas y un mayor uso del transporte público. La idea marshalliana de que las elasticidades en el largo plazo son mayores que en el corto es de crucial importancia para la política ambiental.

La magnitud de las elasticidades-precio puede también depender de otros elementos de política pública. Según Leape (2006), el éxito de la tasa londinense sobre la congestión en la reducción del tráfico en el centro de la ciudad fue debido, en gran medida, a la presencia de un sistema de transporte público bien desarrollado. La disponibilidad de este sustitutivo fue probablemente también la razón fundamental por la que la tasa de congestión pudo ser introducida teniendo sólo efectos menores sobre la actividad económica local. Por ello, el diseño de impuestos ambientales debería vincularse a la provisión pública de bienes y servicios.

IV. LA IDENTIFICACIÓN DE LOS IMPUESTOS AMBIENTALES

¿Cómo decidimos qué impuestos son verdes o ecológicos? Es natural, como hace la OCDE, definir los impuestos verdes como aquellos que gravan bases imponibles que se relacionan con efectos ambientales adversos. Pero esta correlación puede adoptar diferentes formas, y la clasificación de impuestos puede depender en gran medida del juicio de aquellos que se encargan de su aplicación.

Como ejemplo de las dificultades que surgen en este caso, podemos tomar una vez más los impuestos relacionados con el uso de los vehículos. En muchos países, incluyendo el mío propio, hay tres clases

de tales impuestos o tasas. La primera se refiere a la propiedad del coche: en Noruega se paga un impuesto anual por coches y camiones (además de lo que se pague por el valor del activo a través del impuesto sobre el patrimonio) que está relacionado con su tamaño, aunque no se diferencia entre las distintas clases de coches (6). El segundo tipo es el impuesto sobre el combustible, que está directamente relacionado con el uso de los vehículos. El tercer tipo son las tasas aplicadas por el uso de las vías públicas, que incluyen peajes y tarifas de aparcamiento.

Estas tres categorías tienen claras debilidades como instrumentos de política ambiental. A corto plazo, el impuesto anual sobre los vehículos no desalienta el uso de éstos, ya que no varía con su uso. Sin embargo, a largo plazo puede afectar al número de vehículos poseídos por las familias y, por ende, a la intensidad de uso de los vehículos. El pago por impuestos sobre el combustible varía de hecho con el uso, y por tanto es más justificable que se considere a este impuesto como ambiental. Pero el impuesto sobre el combustible presenta también algunas debilidades en términos de la política ambiental: no discrimina entre los diferentes usos de los vehículos según lugar y momento del día (que pueden tener efectos ambientales muy distintos). Los peajes y tasas aplicables al usuario de las carreteras pueden funcionar como impuestos pigouvianos si los tipos impositivos son más altos en el uso de carreteras congestionadas (7). Las tarifas de aparcamiento también pueden variar con el momento y el lugar, de ahí que puedan mejorar la calidad del medio ambiente en ciudades congestionadas.

El tipo impositivo debería reflejar la diferencia entre el coste marginal privado y el social, pero ¿cómo podemos saber si un impuesto particular satisface este requerimiento o si es demasiado alto o demasiado bajo? Ésta es una pregunta difícil de responder, y deberá ser abordada a partir de resultados empíricos para cada caso en particular, aunque también suscita cuestiones complejas e interesantes de naturaleza teórica (8).

V. LA PERSPECTIVA DE LAS ACTIVIDADES Y LA BASE IMPONIBLE

La contaminación del medio ambiente se puede generar tanto por acciones de producción como de consumo. Para simplificar el tratamiento teórico, me centraré en las externalidades generadas por los consumidores, como conductores de vehículos, como usuarios de bienes energéticos, etcétera. Centrándonos en los consumidores, vemos más fácilmente los problemas más importantes para la política ambiental, como la medición de los costes y beneficios, las cuestiones de imposición óptima y las de carácter distributivo.

En gran parte de la literatura teórica se asume que los efectos ambientales dependen del consumo agregado de bienes concretos, y que hay una correspondencia total entre externalidades y bienes. Aunque este supuesto es a menudo suficiente para analizar las principales cuestiones teóricas, también ofrece una representación bastante simplificada de las dificultades a las que se enfrenta el diseño de las políticas. Como ya ha sido ilustrado anteriormente con la imposición de los vehículos, los efectos ambientales se generan básicamente por *actividades* que pueden depender del consumo de bienes en formas bastante complejas. Conducir durante la hora punta implica el uso del coche, de la gasolina y del tiempo como *inputs* esenciales, mientras que el uso de la calefacción central depende de otros *inputs*, como la insolación del hogar y la electricidad. Obviamente, bienes de consumo como la electricidad, la gasolina y el tiempo se usan en otras actividades que pueden no tener, o tener menos, efectos ambientales. La idea general es que la cantidad total que el consumidor compra de un artículo se distribuye entre numerosas actividades, algunas con efectos negativos sobre la calidad del medio ambiente y otras sin ellos.

Supongamos ahora que una actividad concreta genera externalidades ambientales y que deseamos internalizar estos efectos mediante la imposición pigouviana. La primera cuestión que se suscita es respecto a la base imponible a utilizar. Obviamente, si la actividad genera contaminación, el impuesto ideal debería aplicarse sobre el volumen de actividad llevada a cabo por los consumidores. Ésta es una aplicación del principio general de política de objetivos. Pero, en la práctica, esta aproximación puede resultar difícil de aplicar porque el nivel de actividad puede ser difícil de medir cuando ésta no esté sujeta al mercado. Una alternativa más viable es gravar los bienes, pero esto encuentra dificultades cuando se trata de discriminar entre los usos de los bienes en diferentes actividades. Sería deseable gravar el uso de un artículo determinado en una actividad concreta, pero la viabilidad administrativa puede limitarnos a gravar la cantidad total comprada por el consumidor, por lo que gravamos el uso del bien en todas las actividades, tengan efectos ambientales negativos o no. El ejemplo del coche nos ilustra sobre los problemas que aparecen en este caso. Por ra-

zones ambientales, sería deseable gravar la actividad de conducir en ciertos lugares y momentos, pero, si ello no fuera posible, un impuesto sobre el combustible podría ser una alternativa más factible. Sin embargo, por razones administrativas, el combustible ha de gravarse con el mismo tipo, cualquiera que sea la actividad para la que vaya a utilizarse. La imposición pigouviana de un bien *i* en una actividad *j* debe vincularse por tanto a la imposición distorsionante del bien *i* cuando se usa en actividades que no tienen impacto sobre el medio ambiente.

Esta formulación proporciona una explicación estilizada de por qué la base imponible ideal en la imposición pigouviana puede ser difícil de conseguir. Debido a la existencia de altos costes administrativos y de información asociados al gravamen de las actividades contaminantes, en la práctica hay que gravar bienes en vez de actividades. Pero, a causa de la dificultad adicional de relacionar daño ambiental con el uso de un bien concreto en el contexto de una actividad dañina, puede ser difícil conseguir la situación óptima. Usando impuestos amplios sobre el consumo, en el sentido de que apliquen el mismo tipo para todos los usos del bien, es probable que los impuestos ambientales introduzcan distorsiones a la vez que corrigen las imperfecciones del mercado. Por ello, resulta necesario usar varios impuestos sobre el consumo de bienes, o incluso varios impuestos de este tipo complementados por regulaciones cuantitativas, para conseguir un resultado óptimo (9).

Este análisis nos podría llevar a conclusiones de política bastante pesimistas: si es probable que los impuestos pigouvianos correctores introduzcan nuevas distorsiones, ¿no es de esperar que la ganancia neta de bienestar por su uso pueda fácilmente ser negativa? Desde mi punto de vista, este pesimismo es infundado. Es importante distinguir entre la consecución del óptimo social y de una mejora de bienestar. Los impuestos imperfectos, si se usan con buen juicio y conocimiento empírico, pueden conseguir ganancias sustanciales de bienestar aun quedando lejos del primer óptimo.

VI. PRINCIPIOS DE IMPOSICIÓN ÓPTIMA

Ni que decir tiene que los impuestos no solamente se aplican para mejorar el medio ambiente, sino que su propósito primario es generar ingresos para proporcionar bienes públicos. Ahora bien, puesto que los impuestos ambientales no son los únicos que utiliza el Gobierno para obtener ingresos públicos, surge la pregunta de cómo deben determinarse los impuestos pigouvianos dada la existencia de otros impuestos. El caso más simple se da cuando la otra fuente de ingresos del Gobierno es un impuesto de suma fija sobre individuos con tipo marginal cero. En ese caso, los impuestos pigouvianos sobre los bienes que generan efectos ambientales adversos deberían ser simplemente iguales a la diferencia entre los costes marginales privados y sociales (el daño marginal social), siendo cero en el resto. Esto se conoce habitualmente como el caso de primer óptimo dentro de la imposición ambiental.

Desafortunadamente, los impuestos ideales de suma fija sólo se encuentran en los libros de texto de Economía, siendo inaplicables en la práctica. Para acercar la teoría a las preocupaciones de los responsables políticos, tenemos que considerar la imposición ambiental en un contexto más realista, en el que el Gobierno usa tanto la imposición ordinaria —esto es, no ambiental— sobre el consumo como la imposición directa sobre la renta y la riqueza. Estos impuestos introducen distorsiones en la economía al violar las condiciones de una asignación óptima de recursos o la optimalidad de Pareto.

En la teoría estándar de la imposición óptima, que se remonta al trabajo del economista y matemático inglés Frank Ramsey (1927), no se considera el problema de las externalidades, siendo el objetivo cómo obtener una cantidad determinada de ingresos de impuestos sobre bienes de consumo con una mínima pérdida de eficiencia en el conjunto de la economía. Ramsey demostró que, bajo algunos supuestos simplificadores, los tipos impositivos deberían ser inversamente proporcionales a las elasticidades de demanda: los bienes con demanda inelástica deberían ser gravados fuertemente, mientras que aquellos cuya demanda fuese más elástica deberían ser gravados a tipos más bajos. Ello contradice la idea, que solía predominar en la literatura hacendística, de que el sistema menos distorsionador de impuestos sobre los bienes era aquel con tipos impositivos uniformes; por ejemplo, aquellos que gravan al mismo tipo porcentual todos los bienes. La regla de la elasticidad de Ramsey indica que deberíamos preocuparnos no de la distorsión en los precios relativos, sino de la distorsión en las cantidades relativas, y que esto es precisamente lo que se consigue con la regla de la elasticidad inversa (10). Del mismo modo, el tipo marginal del impuesto sobre la renta, al afectar fundamentalmente a las rentas del trabajo, debería ser mayor cuanto menor fuese la elasticidad de la oferta de trabajo.

¿Cómo pueden incorporarse los impuestos ambientales en este esquema de imposición óptima? Para simplificar la exposición, asumamos que hay un solo bien cuya producción o consumo crea una externalidad negativa (en la jerga de los economistas ambientales se conoce como «bien sucio»). El resto de los bienes no tendrían tales efectos (serían «bienes limpios»). Entonces se puede demostrar (Sandmo, 1975; 2000) que para todos los bienes limpios los tipos impositivos óptimos satisfacen la regla de Ramsey: los tipos deben ser inversamente proporcionales, en un factor *a*, a las elasticidades de demanda. En el caso de bienes sucios, el tipo impositivo debería ser una media ponderada del obtenido bajo la regla de la elasticidad inversa de Ramsey y el término de daño social marginal pigouviano, siendo las ponderaciones *a* y *(1-a).* La magnitud de *a* debería reflejar la rigidez de la restricción presupuestaria del Gobierno o el coste marginal de los fondos públicos. Si éste es muy alto, el parámetro *a* se aproxima a uno y el sistema impositivo se parece a aquel que maximiza los ingresos impositivos del Gobierno. En este caso, la estructura impositiva se parece mucho a la de Ramsey. Si, por el contrario, *a* es muy pequeño, la estructura de la imposición óptima se acerca a la pigouviana: los impuestos sobre los bienes limpios son aproximadamente cero, mientras que los se aplican sobre los bienes sucios reflejan su daño marginal social, como en el caso del primer óptimo.

Debemos resaltar una hipótesis simplificadora que subyace en este tipo de análisis: la versión de la regla de Ramsey que se ha utilizado aquí lleva a que los tipos impositivos óptimos sean proporcionales a las elasticidades propio-precio de demanda, sin que se consideren las elasticidades cruzadas. Sin embargo, la regla de Ramsey puede extenderse al caso en que las elasticidades precio cruzadas difieren de cero, pudiendo observarse que una regla similar, además de la fórmula de media ponderada para los bienes sucios, se mantiene también para el caso más general (11).

Una pequeña digresión semi-matemática puede ayudarnos a ilustrarlo. Si denominamos al tipo impositivo *ad valorem* que maximiza el ingreso del Gobierno (el de la elasticidad inversa) como t_R, y t_D al tipo impositivo que representa al daño marginal social, entonces si t es el tipo impositivo total, la estructura impositiva óptima debería satisfacer las siguientes condiciones

$$t = at_R \text{ para todos los bienes limpios,}$$

y

$$t = at_R + (1-a)t_D \text{ para todos los bienes sucios}$$

Una importante característica de esta solución es que los tipos impositivos sobre los bienes limpios no deberían contener ningún componente que refleje el daño marginal social, sean estos bienes complementarios o sustitutivos de un bien sucio. Éste es un ejemplo del principio de dirección por objetivos: el instrumento de política debe estar dirigido de la forma más precisa posible al objetivo que trata de influenciar.

Hay varios casos especiales y extensiones a esta línea de razonamiento. Supongamos que uno de los bienes limpios es el ocio; el tipo impositivo óptimo sería considerado en este caso como el tipo marginal del impuesto sobre la renta bajo un sistema impositivo lineal. Asumamos ahora que la demanda de ocio, o de forma equivalente la oferta de trabajo, es completamente inelástica. En este caso, se puede obtener una gran cantidad de ingresos arbitraria con el impuesto sobre la renta sin generar efectos distorsionadores negativos. El impuesto sobre la renta se convierte, por tanto, en el equivalente del impuesto de suma fija, y la solución óptima es obtener el ingreso requerido a través del impuesto sobre la renta dejando que la imposición sobre el consumo tenga como único propósito corregir los fallos de mercado que provienen de las externalidades ambientales. Los impuestos sobre los bienes deberían ser cero en el caso de bienes limpios y positivos en el de los sucios.

La deficiencia de esta línea de razonamiento es que no considera los efectos distributivos. Para ver los inconvenientes de esta restricción, asumamos que los beneficios de la mejora ambiental se acumulan en los ricos, mientras que los «bienes sucios» son principalmente consumidos por los pobres. En este ejemplo, los efectos de una reforma fiscal verde serían regresivos, al redistribuir renta real desde los pobres hacia los ricos. Incluso con una función de bienestar social ligeramente igualitaria tal resultado sería poco atractivo, y debería modificarse en la dirección de una mayor justicia social. Esto se podría hacer por varias vías. Una solución sería modificar las fórmulas anteriores de los impuestos: en el cálculo del daño marginal social, el daño sufrido por los ricos podría recibir una menor ponderación que el daño experimentado por los pobres. Además, al calcular los términos de eficiencia de Ramsey de las fórmulas de los tipos marginales, los términos de elasticidad inversa podrían ponderarse siguiendo el perfil redistributivo de los patrones de consumo de los distintos bienes. Al hacerlo, habría un sesgo a gravar los bienes necesarios (que tienden a tener bajas elasticidades-precio de demanda) a tipos más bajos que los bie-

nes de lujo (cuyas elasticidades son mayores). El sistema impositivo se conformaría entonces como un compromiso entre la búsqueda de eficiencia social y justicia distributiva.

Otra posible solución al conflicto entre eficiencia y equidad sería la de desarrollar instrumentos de política económica que fueran mejor dirigidos al objetivo de redistribución. Ya hemos destacado la imposibilidad administrativa de un sistema individualizado de impuestos de suma fija, pero hay casos interesantes entre ese caso extremo y otro en el que todos los impuestos sean proporcionales. Una posibilidad que ha sido ampliamente discutida en la literatura es la de la imposición general, y no lineal, sobre la renta, una idea que recibe su inspiración del trabajo de Mirrlees (1971). En la formulación teórica de Mirrlees, el tipo marginal del impuesto sobre la renta puede variar continuamente con el ingreso, y se ha demostrado que el tipo marginal óptimo en lo más alto de la escala de ingresos debería ser cero. Desde una perspectiva agregada, éste es el resultado que hubiéramos obtenido mediante la imposición de suma fija y, bajo ciertos supuestos, se ha demostrado que con un impuesto no lineal sobre la renta la cuestión de la redistribución debería ser abordada en su totalidad por éste, mientras que los impuestos pigouvianos deberían ser calculados según la regla del primer óptimo (ver Kaplow, 2008).

La discusión que ha precedido se ha sustentado en el supuesto de que el daño ambiental se genera por el consumo y la producción de ciertos bienes que pueden gravarse con facilidad. Este supuesto no siempre es real. Como ya se apuntó en el apartado V, las externalidades ambientales se generan frecuentemente por actividades, y no por bienes. Pero la tributación de las actividades puede resultar dificultosa, ya que éstas pueden no ser intercambiadas en el mercado y, por tanto, se convierten en bases extrañas para los impuestos. Para conseguir una imposición efectiva de las actividades, se debería tener un sistema de base amplia en el que los impuestos graven los distintos bienes con cuya concurrencia se genera la actividad en cuestión. Obviamente, ésta es una política en la que ya tenemos experiencia práctica: el uso de los vehículos se grava con diferentes impuestos, y lo mismo es aplicable a otros problemas ambientales.

VII. LA CUESTIÓN DEL DOBLE DIVIDENDO

Un asunto que ha recibido mucha atención en los debates de política, y también en la literatura académica, es el denominado doble dividendo (hasta ahora nos hemos ocupado de la cuestión clave: los impuestos verdes mejoran el medio ambiente, pero también recaudan). Consideremos una reforma fiscal en la que los impuestos ambientales se incrementan mientras que otros impuestos, como los de la renta y el IVA, se reducen en una cantidad tal que mantiene la recaudación constante. Debido a que estos otros impuestos generan pérdidas de eficiencia en la economía, una reforma como ésta permitiría sustituir impuestos reductores de eficiencia por otros que la promueven. Así que, aparentemente, y como resultado, seríamos capaces de conseguir la misma recaudación con menos exceso de gravamen y más calidad ambiental. Ello implica que conseguimos dos beneficios o dividendos a partir de una reforma fiscal verde: 1) se mejora el medio ambiente, y 2) se adopta un sistema impositivo menos distorsionador de los mercados de bienes y factores. El argumento es atractivo y con fuerte intuición económica. Pero un análisis más profundo indica que necesitamos estudiar cuidadosamente esta cuestión antes de hacer cualquier recomendación de reforma fiscal (12).

Un problema que subyace a la teoría del doble dividendo es su imprecisión respecto al estado que tiene el sistema impositivo en el momento de la reforma. Para ver su importancia, consideremos que el sistema impositivo ha sido optimizado de acuerdo con los principios expresados en el apartado anterior. De este modo, por la naturaleza del óptimo, un pequeño cambio en el sistema impositivo hacia una mayor imposición ambiental no tendría efecto en el bienestar social, compensándose el cambio en el dividendo ambiental por el cambio en el dividendo de eficiencia fiscal. No habría así doble dividendo.

Pero la consideración de que el sistema impositivo es óptimo es extrema. La teoría de la imposición óptima nunca fue diseñada para proporcionar una descripción realista del sistema fiscal *existente*. Un enfoque alternativo es, por tanto, partir de una descripción del sistema fiscal existente, enfoque que está más próximo al que contemplan los proponentes de la idea del doble dividendo. Un supuesto es que se parte de una situación en la que no hay ningún impuesto verde. Esta situación podría explicarse porque los individuos y los políticos han ignorado los problemas ambientales que existen en la economía o que no se han dado cuenta de que la tributación podría solucionar esos problemas. La imposición ambiental se introduce como un nuevo elemento del sistema fiscal, con una reducción simultánea de la imposición distorsionadora en los mercados de bienes

y factores. ¿Podemos estar seguros, haciendo abstracción de los efectos distributivos, de que se produce una ganancia en el bienestar económico?

La respuesta es, en general, negativa, y no es difícil averiguar por qué. La demanda de bienes limpios y sucios depende del conjunto de precios, incluyendo impuestos, de la economía. Por ello, una reducción en el precio de un determinado bien limpio podría incrementar la demanda de un bien sucio y, por tanto, contrarrestar el efecto inicial del incremento de los impuestos verdes y plantear dudas sobre el dividendo ambiental. Por otro lado, un incremento del precio de los bienes sucios podría afectar a la estructura de la demanda de los bienes limpios de tal forma que los efectos por la distorsión de los precios fuesen peores que antes.

Nuestra conclusión, en lo que se refiere a la existencia de un doble dividendo de una reforma fiscal verde, ha de ser, por tanto, cauta: podría tener tal efecto, pero no es seguro. Que ocurra o no depende tanto del estado inicial del sistema impositivo como de la estructura de la demanda, especialmente en lo que se refiere a los efectos de precios cruzados entre los mercados de bienes limpios y sucios. Se necesitan estudios empíricos para determinar el resultado de reformas de estas características.

Una versión especial de la hipótesis del doble dividendo se preocupa por sus efectos sobre el desempleo. Economistas y políticos han sugerido que una reforma fiscal que incremente el nivel de impuestos verdes, y los combine con un recorte de la imposición sobre el trabajo, llevaría a una ganancia ambiental y a un mayor nivel de empleo. El argumento es que, en una situación donde existe equilibrio keynesiano con desempleo, el empleo se determina por la demanda de trabajo en las empresas privadas, de modo que, al reducir la tributación del trabajo, se producen dos efectos: disminuye el precio de este factor y se incrementa su demanda (13).

Se debe señalar que, para evaluar esta afirmación, necesitamos usar un modelo que no sea de competencia perfecta. Si los salarios no se ajustan para igualar la demanda y la oferta de trabajo, necesitamos una teoría alternativa sobre formación de los salarios. Una posibilidad es usar un modelo de comportamiento sindical en el cual el sindicato fija el nivel salarial mientras que las empresas, tomando dicho nivel salarial como dado, determinan el nivel de empleo; el denominado modelo de monopolio sindical (14). En este caso, el sindicato fijará el salario por encima del nivel que llevaría a la eliminación del desempleo. Aunque el sindicato pretenda maximizar el bienestar de sus miembros, ha de ponderar los efectos sobre el bienestar de salarios más altos para los trabajadores ocupados frente al bienestar de los desempleados, lo que resultará en un salario que está por encima del que vacía el mercado. Puede argumentarse así que reducir el impuesto sobre el trabajo disminuye la tasa salarial y, por tanto, el desempleo.

Al igual que la argumentación previa a favor del doble dividendo, este razonamiento también necesita de una cuidadosa evaluación. Una notable debilidad del mismo es que no presta atención al problema de la incidencia del impuesto. Si las empresas se enfrentan a salarios brutos menores (salarios más impuesto sobre el trabajo) y ganan así mayores beneficios, es razonable creer que los sindicatos reclamarán parte de estas ganancias a través del incremento en sus demandas salariales. Si ello se produce, el efecto sería una menor ganancia para la sociedad en términos de reducción del desempleo. Una complicación añadida es que el incremento de los impuestos verdes sobre los bienes como la energía y el transporte reducirán el salario real de los trabajadores, motivándoles a pedir incrementos compensatorios en sus salarios nominales. Considerando ambos elementos de incidencia impositiva, es posible que el efecto neto de una reforma impositiva sobre los salarios y el desempleo sea, de hecho, bastante pequeña.

Aunque nuestra discusión sobre el doble dividendo tiene que finalizar con una nota de escepticismo, no significa que una reforma fiscal verde no pueda llevar a un mejor medio ambiente y a un sistema impositivo más eficiente. Pero ésta es una cuestión que no puede sustentarse en fundamentos teóricos solamente; cada propuesta de reforma fiscal tiene que ser evaluada dentro del contexto empírico en que se propone.

VIII. IMPUESTOS, REGULACIÓN Y COSTES DE ADMINISTRACIÓN

Obviamente, los impuestos pigouvianos no son los únicos instrumentos que tienen los gobiernos para intentar internalizar las externalidades ambientales. Una alternativa a los impuestos es, en muchos casos, el uso de cuotas transferibles. Este instrumento, sin embargo, tiene tantos puntos de similitud con los impuestos que no será considerado aquí (15). En la práctica, los gobiernos usan además otros instrumentos, y aunque los economistas hayan preferido tradicionalmente los instrumentos de mercado, como impuestos y cuotas transferibles, el uso de ins-

trumentos de regulación y control, representados por cuotas no transferibles y la regulación directa de la tecnología de producción o de la calidad del producto, se encuentran muy extendidos.

La crítica más común que se hace a los instrumentos de regulación y control es la de que probablemente tienen mayores costes administrativos, y en segundo lugar, que fallan a la hora de conseguir la reducción de la contaminación con un coste mínimo para la sociedad. Sería natural preguntarse, por tanto, si el uso de instrumentos de regulación y control es sólo un caso de política mal definida o si puede explicarse por un análisis teórico más cuidadoso. Una cuestión fundamental, en lo que se refiere a las propiedades de eficiencia de los impuestos pigouvianos, es la de si el gobierno es capaz de elegir la base imponible correcta. Pero, como ya se ha señalado en el apartado V, éste no es siempre un supuesto razonable. Bastante a menudo son la producción o el consumo de un bien determinado, en una situación social o actividad concreta, los que generan la externalidad, mientras que los impuestos habitualmente han de aplicarse sobre cada unidad del bien que se produce o consume.

Un caso a destacar es el del consumo de cigarrillos. La imposición sobre el tabaco está a menudo justificada por el hecho de que «fumar es perjudicial para la salud», lo que va más allá del ámbito de las externalidades. Aunque los argumentos paternalistas merecen una consideración más seria que la que a menudo reciben, aquí nos centramos en las externalidades ocasionadas por el hecho de fumar que se han usado como argumentos para aplicar impuestos más altos sobre el tabaco. Pero, en muchos contextos o situaciones sociales, puede argumentarse si se produce alguna externalidad por fumar, o al menos que las externalidades generadas en algunos casos son mucho menores que en otros. Ello requeriría una imposición diferenciada sobre el tabaco dependiendo del contexto social o de la actividad en la que se usa y, como ya se señaló en el apartado V, sería más deseable gravar actividades que bienes. Pero ésta no es una estrategia posible, porque impondría costes administrativos prohibitivos. Una alternativa más simple sería la de prohibir fumar cigarrillos en lugares concretos como aulas, estadios o restaurantes, donde las externalidades negativas generadas a los fumadores pasivos son bastante importantes. Una combinación de impuestos y regulación podría, por ello, ser una política más eficiente en muchos casos (tanto para minimizar las distorsiones como para tener menores costes de administración) que otra basada exclusivamente en impuestos. Esto suscita interesantes cuestiones sobre la elección de una combinación óptima de impuestos y regulación, recientemente analizadas en un trabajo de Christiansen y Smith (2009). Una de sus conclusiones es que, si se complementa un impuesto pigouviano sobre un bien con una regulación, debe regularse el bien que cause la mayor externalidad.

Aunque el coste de la diferenciación es un importante elemento de los costes totales de administración del sistema impositivo, otro elemento es el control de la evasión fiscal. La evasión fiscal ha recibido mucha atención por parte de los economistas en el contexto del cumplimiento del impuesto sobre la renta, aunque se ha constatado también su importancia en el caso de la imposición indirecta. Una cuestión interesante es si las propiedades de eficiencia de los impuestos pigouvianos se mantienen cuando hay evasión fiscal. Este problema ha sido analizado por Sandmo (2002), quien muestra que, en gran medida, lo hacen, ya que el análisis teórico indica que las decisiones sobre el *output* y las emisiones son habitualmente separables de la decisión de evadir impuestos. Por ello, las propiedades de eficiencia de los impuestos siguen siendo las mismas que en el análisis estándar. Usando el mismo marco teórico para el análisis de violación de cuotas, se puede demostrar que la combinación de multas o tipos penalizadores y la probabilidad de detección se pueden diseñar para que la multa esperada tenga muchas de las propiedades de eficiencia de los impuestos pigouvianos. La brecha entre impuestos y cuotas, por un lado, y regulación, por otro, puede que no sea tan amplia como a menudo se afirma en la literatura.

IX. ¿EXPULSAN LOS IMPUESTOS A LOS INCENTIVOS INTRÍNSECOS?

La mayor parte de la literatura sobre las externalidades con naturaleza de bienes públicos, proféticamente denominadas por Meade (1952) «creación de atmósfera», asume que el consumidor individual o la empresa no se preocupan de la cantidad de sus emisiones de contaminación. Al agente puede importarle el bien público que se ve negativamente afectado por sus actividades, como el aire limpio o la ausencia de ruido, pero en su comportamiento no tiene en cuenta su propia contribución (negativa) al bien público. La razón es simplemente que, en una situación en la que muchos agentes contribuyen a la calidad del bien público, los incentivos son tales que resulta racional para el agente negar la conexión entre sus propias decisiones de consumo y producción y el bien público, aunque sí reconozca que, en términos agre-

gados, esa conexión existe. El propósito de la imposición ambiental es crear incentivos privados, que de otra manera no existirían, para actuar de un modo socialmente racional.

Sin embargo, el realismo de este supuesto es cuestionable. Si fuera verdad, veríamos mucha más basura en lugares públicos, y habría menos gente que comprase productos respetuosos con el medio ambiente frente a alternativas contaminantes más baratas. Para reflejar este aspecto del comportamiento, es necesario extender nuestro modelo de motivación individual. Debemos suponer así que el agente individual no sólo se preocupa de su propio interés, en el sentido de su utilidad de consumo o de su beneficio, sino también de que sus propias emisiones individuales pueden contribuir negativamente a su utilidad o beneficio percibido.

Para aclarar esta idea puede ser útil considerar el caso simple de una empresa competitiva que emite sustancias perjudiciales como subproducto de sus actividades. La empresa maximiza sus ingresos menos sus costes, donde la función de producción varía positivamente con el producto y negativamente con las emisiones (esto implica que los costes se incrementan cuando las emisiones se reducen). Otra deducción del ingreso es un impuesto por unidad de emisiones. Bajo el supuesto de maximización estándar de beneficios, la empresa igualará sus costes marginales de producción al precio de mercado, y el coste marginal de reducción de la contaminación al tipo impositivo del impuesto pigouviano sobre la contaminación.

Supongamos ahora que hay un elemento adicional de coste que refleja la evaluación negativa de la empresa de sus actividades de contaminación (16). Este elemento subjetivo del coste se incrementa con la cantidad de contaminación, y es natural suponer que el coste marginal también se incrementa. Las condiciones para la maximización del beneficio son ahora, en primer lugar, que el coste marginal de producción iguale al precio de mercado como antes, y que el coste marginal de reducir la contaminación sea igual a la suma del impuesto pigouviano y del «impuesto de conciencia». Este último concepto es simplemente el elemento añadido del coste en el que se incurre con un pequeño incremento en la cantidad de contaminación.

Una cuestión interesante es ver qué le sucede al «impuesto de conciencia» al incrementarse el tipo impositivo del impuesto pigouviano. Ello implica que los «incentivos extrínsecos» se introducen en una situación en la que los «incentivos intrínsecos» ya existen, siendo una cuestión importante si el reforzamiento del impuesto pigouviano lleva a un debilitamiento del citado «impuesto de conciencia» (17). Varios autores, como Weck-Hannemann y Frey (1995) y Frey (1997), han indicado que un incremento del uso de incentivos extrínsecos o financieros debilitará los incentivos intrínsecos o morales, y que, por tanto, el efecto neto de la imposición pigouviana puede ser dudoso. En el modelo anterior, la hipótesis se sustenta en que un incremento en el tipo del impuesto pigouviano lleva a una reducción del impuesto de conciencia, pero en menor medida que el incremento del tipo del impuesto formal. En otras palabras, el «impuesto de conciencia» es parcialmente, pero no totalmente, expulsado por el impuesto pigouviano.

¿Qué efectos negativos generan estas consideraciones sobre la utilidad económica de los impuestos verdes? En el modelo del ejemplo, un incremento del tipo del impuesto pigouviano lleva a una reducción de emisiones, siendo por tanto un importante instrumento de política si los reguladores consideran que los incentivos intrínsecos son demasiado débiles para alcanzar una reducción de las emisiones socialmente óptima. Además, partiendo del supuesto natural de que el «impuesto de conciencia» varíe según el agente considerado, el impuesto pigouviano contribuye a homogeneizar la imposición total sobre la contaminación (la imposición formal más la de conciencia). Ello supone un paso adelante a la hora de igualar el coste marginal de reducir la contaminación entre agentes económicos y, por tanto, hacia la eficiencia productiva en una política ambiental.

Es posible argumentar que la preservación de los incentivos intrínsecos es, en sí misma, positiva para el bienestar de la sociedad. Un esquema de incentivos que elimine actitudes morales puede crear una sociedad de individuos y de empresas que se sienta menos responsable hacia el medio ambiente y donde los costes sociales de tal desarrollo pueden ser importantes. Por otra parte, se podría discutir si la adopción de un sistema de incentivos extrínsecos para la mejora ambiental puede incrementar la concienciación de la gente hacia esos problemas y, por tanto, contribuir a actitudes más respetuosas con el medio ambiente.

X. ASPECTOS INTERNACIONALES DE LA IMPOSICIÓN AMBIENTAL

Algunos de los mayores problemas ambientales de nuestro tiempo tienen naturaleza global (18). En particular, el problema del calentamiento ha cau-

sado una gran preocupación entre los científicos, políticos y economistas, como puede observarse en el debate que siguió a la revisión realizada por Stern (2006). Su enfoque consiste en tomar la política ambiental como una forma de seguro social. Podemos no saber con total certidumbre la magnitud y los efectos del calentamiento global, pero los riesgos que entraña son lo suficientemente grandes como para justificar un gasto de aproximadamente el 1 por 100 del PIB global para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

Las alternativas de política disponibles para conseguir el objetivo de una disminución sustancial de las emisiones globales incluyen impuestos, cuotas y regulación, por lo que gran parte del análisis de la política ambiental internacional, incluyendo el uso de impuestos pigouvianos, puede beneficiarse de las conclusiones obtenidas del estudio de las políticas nacionales. Sin embargo, el marco internacional origina nuevos problemas que precisan de una consideración cuidadosa.

El estado de la atmósfera es un ejemplo de bien público global que, como es sabido, se caracteriza por estar disponible para toda la población mundial en igual cantidad. Esto no implica que todos los habitantes de la Tierra valoren del mismo modo ese bien, sino que, simplemente, no podemos mejorar la calidad de la atmósfera para un grupo de personas sin mejorarla al mismo tiempo para todos los habitantes de la Tierra (19). El estado óptimo de la atmósfera se habrá conseguido cuando el beneficio marginal de evitar el calentamiento global se iguale al coste de prevenirlo. Una de las maneras de conseguir la reducción de las emisiones en la atmósfera es el uso de impuestos pigouvianos a escala mundial.

El problema que aparece ahora es que, mientras los beneficios de la política son globales, los costes pueden ser locales. Al enfrentarse al problema de la determinación de la oferta de bienes públicos globales, cada país se encuentra en una situación similar a la de un individuo en un marco convencional de bienes públicos. En el proceso de alcanzar una solución global, cada país tenderá a ocultar sus preferencias y costes para así aprovecharse de los beneficios de las políticas de otros países. Sin embargo, si todos los países razonasen del mismo modo, el resultado sería un gasto muy bajo para evitar el calentamiento global, tomando la forma, por ejemplo, de un uso sub-óptimo de los impuestos verdes desde un punto de vista del bienestar económico global.

Una de las ventajas de los impuestos pigouvianos en un entorno nacional es que tienden a reducir las emisiones contaminantes de forma que se consigue eficiencia en la producción. Dado que todos los contaminadores se enfrentan al mismo tipo impositivo, igualarán el coste marginal de reducir la contaminación al tipo impositivo. El coste marginal, consiguientemente, se iguala entre productores y la reducción agregada de emisiones se minimiza para la sociedad en su conjunto. Aplicando esta línea de razonamiento a las externalidades globales, sería deseable asegurar que el coste marginal de reducir la contaminación sea el mismo para todos los contaminadores, lo que se puede lograr si se impone el mismo tipo impositivo a las emisiones de cada país. Ésta es la justificación principal del muy debatido impuesto global sobre el carbono, esto es, un impuesto sobre las emisiones de CO_2.

Hay dos cuestiones que subyacen a esta propuesta, y son significativamente diferentes del análisis de los impuestos nacionales. Una es la ausencia de una autoridad internacional que tenga el poder de establecer impuestos globales; es decir, impuestos que todos los países estuvieran obligados a adoptar. En ausencia de tal autoridad, el establecimiento de un tipo impositivo global sobre el carbono requiere del consentimiento voluntario de todos los países afectados por tal medida. Es un acuerdo claramente difícil de alcanzar, teniendo en cuenta los comportamientos estratégicos a escala internacional. Pero, incluso si este problema pudiera ser solventado, hay otra dificultad relacionada con el impacto redistributivo del impuesto en un mundo con enormes disparidades en renta per cápita y en consumo. ¿Es justo que los países pobres paguen el mismo tipo impositivo por unidad de emisiones de CO_2 que los países ricos e industrializados?

Hay básicamente dos vías para solucionar este dilema. Una es un impuesto diferenciado entre países ricos y pobres que permita a los países en vías de desarrollo soportar un tipo menor que los países industrializados. Obviamente, esta estructura debería diseñarse con cuidado para evitar, por ejemplo, grandes saltos en el tipo del impuesto cuando los países que consiguen un PIB per cápita mayor salten a una franja impositiva superior (20). Cualquiera que sea el grado de diferenciación, este sistema entrañaría una pérdida de eficiencia global, porque el coste marginal de la reducción de contaminación ya no se igualaría entre países, aunque esto podría interpretarse como el precio a pagar para conseguir una distribución más equitativa de la renta mundial. La otra solución del dilema es la de combinar un impuesto uni-

forme sobre el CO_2 con un esquema internacional de redistribución en el cual los países ricos transfieran renta a los pobres que decidan adoptar el impuesto mundial uniforme sobre las emisiones. En este esquema, la uniformidad internacional del impuesto aseguraría la eficiencia productiva global sin consecuencias adversas en el grado de desigualad internacional.

XI. LA POLÍTICA ECONÓMICA DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

Dadas las propiedades de eficiencia de los impuestos verdes, podría esperarse que éstos se situasen entre las formas más atractivas de tributación para los gobiernos y sus votantes. Sin embargo, resulta difícil convencer a los políticos sobre los beneficios sociales de la imposición ambiental. Y, además, las propuestas para introducir dichos impuestos se enfrentan frecuentemente con el escepticismo y la manifiesta hostilidad de la sociedad. Hay varias razones que explican esta situación, aunque éstas pueden variar entre países y a lo largo del tiempo. A continuación, considero brevemente algunas de esas razones.

Una motivación importante para muchos de aquellos que se encuentran en la derecha del espectro político, y que se oponen a la introducción de impuestos ambientales, es indudablemente que ven en este tipo de reformas un intento de expansión del sector público. No se entiende bien el argumento de los economistas que analizan la reforma impositiva bajo la asunción de un ingreso fiscal constante; en vez de ello, los impuestos verdes se interpretan como justamente otro conjunto de propuestas para incrementar las ganancias impositivas y, por tanto, el tamaño del sector público (21).

Otra explicación de las actitudes escépticas hacia los impuestos verdes es que el argumento de los incentivos puede no ser fácil de entender. Los argumentos de los economistas en relación con los incentivos privados, la importancia de las elasticidades, los costes de eficiencia de los impuestos, etcétera, son mucho menos evidentes para el público en general de lo que creen muchos economistas. Quizás el énfasis dado por parte de la literatura al doble dividendo obtenido de una reforma fiscal verde, especialmente en lo que se refiere a los efectos sobre el desempleo, proviene del deseo de algunos de sus partidarios de proporcionar un argumento más concreto que los beneficios sobre el medio ambiente natural y social.

Una explicación relacionada es que los impuestos verdes se pueden considerar por muchos como «impuestos al estilo de vida». Impuestos más altos sobre las gasolinas y otras fuentes de energía encarecerán el uso de coches privados, la vida en las afueras, la tenencia de una segunda vivienda en el campo o la realización de actividades de ocio que sean intensivas en energía. Ya que los estilos de vida se mantienen a corto plazo, el argumento de que los impuestos sobre la energía pueden tener beneficios a largo plazo, por ejemplo mediante casas más pequeñas que requieren menos energía y menos desplazamientos diarios al trabajo, puede ser poco importante para la mayoría de los votantes actuales. Es muy difícil que los impuestos que amenacen la viabilidad financiera de un estilo de vida al que estamos acostumbrados sean populares entre los votantes.

Respecto a algunos aspectos de la imposición ambiental, puede existir un gran escepticismo e ignorancia sobre los efectos reales de la política ambiental. Ello se observa especialmente en el asunto crucial del calentamiento global, y puede explicar el atractivo popular de los razonamientos de aquellos que dicen que no hay tanto calentamiento global que exija medidas dolorosas, como subir los impuestos de la energía. Obviamente, es también difícil conseguir apoyo popular para las políticas que imponen sacrificios sobre los consumidores y los productores de hoy para permitir beneficios dudosos destinados a aquellos que vivan en un futuro lejano.

XII. OTROS ASUNTOS Y CONCLUSIONES

Este trabajo ha cubierto un conjunto de problemas relacionados con la teoría y la práctica de la imposición ambiental. Sin embargo, existen claramente varios asuntos que no se han considerado, y que requerirían una atención más cuidadosa, o al menos una breve mención.

En primer lugar, nuestra discusión sobre externalidades ambientales ha tomado el equilibrio competitivo como el punto de partida. Las empresas y los consumidores toman los precios del mercado como dados y, de forma similar, dada su incapacidad individual para afectar los resultados del mercado, también toman los tipos impositivos como dados. Analíticamente, hay mucho que decir sobre este procedimiento, porque se olvida de las complejidades asociadas a la consideración de otras imperfecciones en el sistema de mercado. Sin embargo, las economías reales se caracterizan, de hecho, por una competencia imperfecta que da lugar a dos cuestiones interesantes para el análisis de los impuestos ambientales. Una es el diseño de impuestos óptimos en

un contexto en el que los precios de mercado, incluso en ausencia de externalidades, no conducen a una asignación eficiente. La otra es que, con sólo unas pocas empresas en el lado productivo del mercado, un impuesto que grave a éstas se percibirá probablemente por las empresas como un claro candidato a la negociación con las autoridades fiscales, por lo que el modelo competitivo con tomadores de precio e impuestos ya no se aplica.

Sólo he tocado brevemente el argumento de eficiencia productiva en la política ambiental. Cuando todos los agentes se enfrenten al mismo tipo impositivo sobre su actividad contaminante, el coste marginal de las reducciones de contaminación se igualará entre ellos. Este argumento se aplica obviamente a las empresas, pero también puede adaptarse fácilmente al caso de los consumidores, especialmente si adoptamos la perspectiva de actividades del apartado V. En este sentido, la imposición ambiental logra *eficiencia estática en la producción* (22). Pero también hay otro argumento que se relaciona con la *eficiencia dinámica*. El argumento estático se refiere a una situación en la que la tecnología de producción viene dada. Sin embargo, mayores impuestos ambientales también suministran incentivos para el cambio de la tecnología de producción para la reducción de costes; por tanto, incentivan a las empresas a desarrollar tecnologías productivas nuevas y mejores ambientalmente.

La discusión precedente ha señalado los beneficios de la tributación ambiental, pero también ha subrayado las dificultades que surgen en relación con su diseño práctico. Aunque es importante ser conscientes de las complejidades involucradas en todo proceso de reforma fiscal, también hay que indicar que la adopción de impuestos verdes, aunque éstos sean imperfectos cuando se comparan con los procedentes de modelos teóricos idealizados, puede producir beneficios sustanciales para la sociedad. Volviendo una vez más al ejemplo del automóvil, el hecho de que un impuesto sobre las gasolinas sea incapaz de diferenciar entre distintos tipos de uso del coche no debería tomarse como un argumento decisivo contra su consideración como impuesto verde.

La imposición verde es un ejemplo interesante de los casos en que los economistas pueden considerarse como inventores de instrumentos de políticas públicas. Mientras que los impuestos sobre la renta y los impuestos indirectos convencionales se han desarrollado a lo largo de un período de tiempo prolongado, habiendo sido mejorados y extendidos por sucesivas generaciones de políticos y burócratas, la imposición ambiental es una innovación relativamente reciente en el sistema impositivo, que debe su existencia, en gran medida, a los esfuerzos creativos de investigadores académicos. Desde la época de Pigou, un conjunto de economistas ha trabajado en el establecimiento tanto de mejores bases teóricas como de un conocimiento empírico más amplio sobre los efectos de esos impuestos. Deberían dedicarse mayores esfuerzos a facilitar la comprensión de la teoría de la imposición ambiental verde por parte del público en general.

NOTAS

(*) Este trabajo fue escrito para el congreso *Tax Systems: Whence and Whither. Recent Evolution, Current Problems and Future Challenges,* celebrado en Málaga del 9 al 12 de septiembre de 2009. El autor agradece a Xavier Labandeira sus comentarios a una versión previa.

(1) Las externalidades también habían sido analizadas por el maestro de Pigou, Alfred Marshall, pero su interés estaba principalmente motivado por el deseo de explicar cómo la curva de oferta de la industria podría tener pendiente negativa en condiciones de competencia perfecta

(2) La distinción entre las desviaciones de los costes marginales privados y los sociales, y de los beneficios marginales privados y los sociales es a menudo arbitraria y carente de sentido. Uno de los costes que impone la congestión del tráfico a la sociedad es el incremento en el tiempo utilizado en los desplazamientos diarios al trabajo, lo que, por conveniencia analítica, puede clasificarse bien como un coste extra o bien como una reducción de los beneficios de conducir.

(3) Éstos se definen como pagos sin contraprestación a los gobiernos sobre bases imponibles que se consideran relevantes desde un punto de vista ambiental. Bases imponibles de esta naturaleza se encuentran normalmente en los ámbitos de la energía, el transporte, las emisiones al aire y al agua, la gestión de residuos y el ruido.

(4) Ver BARDE y BRAATHEN (2005) para una presentación más detallada de los datos de la OCDE y una descripción de las políticas impositivas ambientales en varios países.

(5) Las diversas externalidades relacionadas con la posesión de vehículos y su uso han sido estudiadas por PARRY, WALLS y HARRINGTON (2007).

(6) La excepción a esta regla son los coches que reciben un tratamiento preferencial por permitírseles conducir en los carriles bus y no pagar por el aparcamiento.

(7) Un esquema sofisticado para poner precio a la circulación siguiendo estas líneas fue propuesto por VICKREY (1963). Para una discusión actual sobre las tasas por congestión del tráfico y el uso de infraestructuras, ver NEWBERY (2005).

(8) Este asunto ha sido tratado por BRUVOLL (2009), que compara la evaluación de la OCDE sobre recaudación ambiental en Noruega con un cálculo que usa una definición de impuestos ambientales más limitada, siguiendo a una comisión gubernamental sobre impuestos específicos. Este trabajo muestra que la recaudación ambiental en Noruega durante 2007 estaría un 20 por 100 por debajo del cálculo de la OCDE.

(9) Este asunto se ha discutido, en el contexto de la teoría de la imposición óptima, en SANDMO (1976).

(10) De hecho, una interpretación de la regla de la elasticidad inversa es que el porcentaje de reducción del consumo privado debería ser el mismo para todos los bienes.

(11) Para más detalles véase el anexo a este artículo.

(12) Una revisión de las contribuciones recientes, así como un resumen del debate sobre el doble dividendo, puede verse en GOULDER (2002).

(13) Sobre estas cuestiones véase BOVENBERG y VAN DER PLOEG (1996) y KOSKELA, SCHÖB y SINN (1998).

(14) Un excelente repaso de tales modelos, aunque un poco anticuado en la recopilación de la literatura, puede verse en OSWALD (1985).

(15) La equivalencia de impuestos y cuotas se explica por sus propiedades de eficiencia. Sus consecuencias distributivas podrían, sin embargo, ser bastante diferentes dependiendo del modo en el cual el Gobierno decide distribuir las cuotas entre los contaminadores.

(16) Se puede objetar que este supuesto es inconsistente con el de mercados competitivos con libre entrada: si la empresa impone tal coste sobre sí misma, será expulsada del mercado por empresas que entran y que no «sufren» de esa preocupación por el medio ambiente. Por otra parte, puede debatirse si un modelo realista de mercados competitivos necesita realmente esta visión tan extrema de las consecuencias de las desviaciones de la pura maximización del beneficio. De todas formas, el caso que se discute aquí debería tomarse como un simple ejemplo de un enfoque más general, que necesita una mayor justificación de la que puede proporcionarse en este contexto.

(17) Un análisis general de los diversos asuntos que aparecen en la interacción entre incentivos intrínsecos y extrínsecos se encuentra en BÉNABOU y TIROLE (2006).

(18) Aunque el énfasis aquí es sobre calentamiento global, hay otros ejemplos importantes de problemas ambientales, tales como la contaminación de los océanos y la reducción de la biodiversidad global.

(19) Esta afirmación precisa una aclaración en la medida en que, dentro de la población mundial, habrá grupos que puedan desear el calentamiento global porque su entorno local se beneficiaría de un clima más benigno y una mayor productividad agrícola. Para un tratamiento analítico de la teoría de bienes públicos globales y de las externalidades, véase SANDMO (2003, 2005).

(20) Tales saltos tendrían efectos negativos especialmente en lo que se refiere al cumplimiento fiscal; habría así países que infra-informarían sobre su PIB per cápita cuando se aproximasen al límite inferior de la nueva franja impositiva. A ello se añade el considerable grado de incertidumbre derivado del cálculo de la cifra exacta del PIB. Sería claramente indeseable permitir que pequeñas diferencias en los principios de estimación del PIB tuviesen importantes efectos en las obligaciones fiscales de un país.

(21) Para ser justos, debe destacarse que algunos partidarios de los impuestos ambientales de la izquierda pondrían mucho énfasis en estos impuestos como fuente de ingresos para un sector público de mayor tamaño.

(22) Este argumento ya recibió una atención especial en el trabajo de BAUMOL y OATES (1971).

BIBLIOGRAFÍA

BARDE, Jean-Philippe, y Nils Axel BRAATHEN (2005), «Environmentally related levies», capítulo 5 en CNOSSEN, ed. (2005).

BAUMOL, William J., y Wallace E. OATES (1971), «The use of standards and prices for protection of the environment», *Swedish Journal of Economics*, 73: 42-54.

BÉNABOU, Roland, y Jean TIROLE (2006), «Incentives and prosocial behavior», *American Economic Review*, 96: 1652-1678.

BOVENBERG, A. Lans, y Frederick VAN DER PLOEG (1996), «Optimal taxation, public goods and environmental policy with involuntary unemployment», *Journal of Public Economics*, 62: 59-83.

BRUVOLL, Annegrete (2009), «On the correct measurement of environmental taxes.» Próxima publicación, *Discussion Paper*, Oslo, Statistics Norway.

CHRISTIANSEN, Vidar, y Stephen SMITH (2009), «Externality-correcting taxes and regulation», *Working Paper W09/16*, Londres: Institute for Fiscal Studies.

CNOSSEN, Sijbren (ed.) (2005), *Theory and Practice of Excise Taxation*, Oxford, Oxford University Press.

DIAMOND, Peter A., y James A. MIRRLEES (1971), «Optimal taxation and public production I-II», *American Economic Review*, 61, 8-27: 261-278.

FREY, Bruno S. (1997), «A constitution for knaves drives out public virtues», *Economic Journal* 107: 1043-1053.

GOULDER, Lawrence H. (ed.) (2002), *Environmental Policy Making in Economies with Prior Tax Distortions*, Cheltenham, Edward Elgar.

KAPLOW, Louis (2008), *The Theory of Taxation and Public Economics*, Princeton, Princeton University Press.

KOSKELA, Erkki; Ronny SCHÖB, y Hans-Werner SINN (1998), «Pollution, factor taxes and unemployment.» *International Tax and Public Finance*, 5: 379-396.

LEAPE, Jonathan (2006), «The London congestion charge», *Journal of Economic Perspectives*, 20 (4): 157-176.

MEADE, James E. (1952) «External economies and diseconomies in a competitive situation», *Economic Journal*, 62: 54-67.

MIRRLEES, James A. (1971), «An exploration in the theory of optimum income taxation», *Review of Economic Studies*, 38: 175-208.

MUSGRAVE, Richard A. (1959), *The Theory of Public Finance*, Nueva York, McGraw-Hill.

NEWBERY, David M. (2005), «Road user and congestion charges», capítulo 7 en CNOSSEN, ed. (2005).

OSWALD, Andrew J. (1985), «The economic theory of trade unions: An introductory survey», *Scandinavian Journal of Economics*, 87: 160-193.

PARRY, Ian W. H.; Margaret WALLS, y Winston HARRINGTON (2007), «Automobile externalities and policies.» *Journal of Economic Literature*, 45: 373-399.

PIGOU, Arthur C. (1920), *The Economics of Welfare*, Londres, Macmillan.

— (1928; 1947), *A Study in Public Finance*, Londres, Macmillan.

RAMSEY, Frank P. (1927), «A contribution to the theory of taxation», *Economic Journal*, 37: 47-61.

SAMUELSON, Paul A. (1986), «Theory of optimal taxation», versión no publicada, 1952; *Journal of Public Economics*, 30: 137-143.

SANDMO, Agnar (1975), «Optimal taxation in the presence of externalities», *Swedish Journal of Economics*, 77: 86-98.

— (1976), «Direct versus indirect pigouvian taxation», *European Economic Review*, 7: 337-349.

— (2000), *The Public Economics of the Environment*, Oxford, Oxford University Press.

— (2002), «Efficient environmental policy with imperfect compliance», *Environmental and Resource Economics*, 23: 85-103.

— (2003), «International aspects of public goods provision», Inge KAUL y *et al.* (eds.), *Providing Global Public Goods*, Oxford, Oxford University Press.

— (2005), «Environmental taxation and revenue for development», A. B. ATKINSON, (ed.), *New Sources of Development Finance*, Oxford, Oxford University Press.

STERN, Nicholas (2006), *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge, Cambridge University Press.

VICKREY, William (1963), «Pricing in urban and suburban transport», *American Economic Review*, 53: 168-181. Reimpreso en R. ARNOTT, K. ARROW, A.B. ATKINSON y J.H. DRÈZE (eds.), *Public Economics. Selected Papers by William Vickrey*, Cambridge, Cambridge University Press.

WECK-HANNEMANN, Hannelore, y Bruno S. FREY (1995), «Are incentive instruments as good as economists believe?», capítulo 8 en Lans BOVENBERG y Sijbren CNOSSEN (eds.), *Public Economics and the Environment in an Imperfect World*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.

ANEXO MATEMÁTICO

Este anexo muestra con detalle (aunque no completamente) los pasos que han conducido a las conclusiones sobre una estructura impositiva óptima en una economía con externalidades ambientales, discutida en el apartado VI.

Supongamos que la economía se compone de *n* consumidores idénticos. Cada uno de ellos tiene una función de utilidad que depende del consumo de tres bienes privados designados con los números 0, 1, 2. Se considera además que la utilidad depende de la cantidad de contaminación ambiental, *e*. Suponiendo que la función de utilidad es débilmente separable entre consumo y calidad del medio ambiente (1), la utilidad de un consumidor representativo puede escribirse como:

$$U = U(u(x_0, x_1, x_2), e). \quad [1]$$

Las utilidades marginales de los tres bienes de consumo son positivas (2), mientras que la derivada con respecto a la variable ambiental, *e*, es negativa. Otra simplificación, aparte de las complejidades discutidas en el apartado V, es que la cantidad de contaminación ambiental se considera proporcional al consumo agregado del bien 2:

$$e = nx_2. \quad [2]$$

La restricción presupuestaria del consumidor es:

$$x_0 + P_1x_1 + P_2x_2 = y. \quad [3]$$

Por tanto, se toma al bien 0 como numerario que no se grava, mientras que P_1 y P_2 son los precios del consumidor. Se aplican impuestos específicos sobre los dos bienes gravables tal que:

$$P_1 = p_1 + t_1 \text{ y } P_2 = p_2 + t_2. \quad [4]$$

Los precios del productor, designados como p_1 y p_2, vienen dados por la oferta. Primero consideramos la demanda del consumidor. La maximización de la función de utilidad [1], sujeta a la restricción presupuestaria [3], nos permite derivar las funciones de demanda individual como:

$$x_0 = x_0(P_1, P_2, y),\ x_1 = x_1(P_1, P_2, y),\ x_2 = x_2(P_1, P_2, y). \quad [5]$$

Sustituyendo las funciones de demanda en la función de utilidad [1], obtenemos la función indirecta de utilidad:

$$V = V(v(P_1, P_2, y), e). \quad [6]$$

En este punto, es natural insistir en el supuesto de separabilidad débil que se introdujo previamente. Es fácil ver que, dado que la contaminación ambiental *e* no entra en la función de sub-utilidad *u* ni en la restricción presupuestaria, las funciones de demanda serán independientes de la calidad del medio ambiente. Si no se hubiera adoptado este supuesto, habríamos debido tener en cuenta la retroalimentación ambiental sobre la demanda: un incremento de precios tendría un efecto directo sobre la demanda de ambos bienes, pero, puesto que el precio afectaría también a la calidad del medio ambiente a través del consumo del bien 2, habría un efecto adicional que puede ser obviado en esta formulación (3). Sin embargo, esta simplificación no afecta a los contenidos sustanciales del análisis. Téngase en cuenta también que los consumidores toman el estado del medio ambiente como dado exógenamente, por lo que ninguno de los consumidores considera que su propio consumo afecta al medio ambiente, lo que es un supuesto natural en una economía grande.

El Gobierno elige los tipos impositivos óptimos t_1 y t_2 para maximizar la utilidad del individuo representativo. Este objetivo es obviamente equivalente, en el caso de individuos idénticos, a la suma utilitaria de utilidades.

$$W = U(u(x_0, x_1, x_2), e) = V(v(P_1, P_2, y), e). \quad [7]$$

La restricción presupuestaria del Gobierno requiere que una cantidad dada de ganancia per cápita, *T,* sea obtenida de la imposición sobre los bienes, así que:

$$t_1x_1 + t_2x_2 = T. \quad [8]$$

Se supone que un impuesto de suma fija, esto es, un impuesto que grava directamente *y,* no es un instrumento factible de política impositiva. La imposibilidad de la imposición de suma fija está motivada por modelos más complejos con individuos heterogéneos y problemas de información. Aquí usamos este fundamento en un contexto simplificado que, en sí mismo, no explica la imposibilidad de una imposición de primer óptimo.

El Gobierno maximiza el bienestar social sujeto a su restricción de ingresos. Construyendo la función de Lagrange:

$$\Lambda = V(v(P_1, P_2, y), e) + \mu\,[t_1x_1 + t_2x_2 - T], \quad [9]$$

podemos obtener las derivadas con respecto a t_1 y t_2, y usar las condiciones de primer orden para caracterizar al sistema impositivo óptimo. En vez de presentar los resultados en la forma más general (dadas las limitaciones del modelo de tres bienes), nos centramos en el caso especial en el cual las funciones de demanda son independientes, por lo que las derivadas de los precios cruzados son cero. Al definir los tipos impositivos porcentuales como $\theta_1 = t_1/P_1$ y $\theta_2 = t_2/P_2$, podemos escribir los tipos impositivos óptimos como:

$$\theta_1 = a(-1/\varepsilon_{11}) \quad [10]$$

ANEXO MATEMÁTICO *(continuación)*

$$\theta_2 = a(-1/\varepsilon_{22}) + (1-a)(-nV_e/\lambda P_2) \quad [11]$$

Aquí hemos definido $a = (\mu-\lambda)/\mu$ como el diferencial porcentual entre las utilidades marginales de la renta entre los sectores público y privado. Para interpretar las condiciones de optimalidad, es útil comenzar por ignorar el segundo término de la ecuación [11]. Observamos que el tipo impositivo óptimo se caracteriza por ser proporcional a la inversa de las elasticidades de demanda; un resultado que fue derivado por Ramsey (1927) y más tarde contrastado por Samuelson (1986), Diamond y Mirrlees (1971) y muchos otros. Intuitivamente, por razones de eficiencia, los impuestos deberían distorsionar en cantidades relativas lo menos posible, y esto se consigue precisamente gravando los bienes menos elásticos en precios con los tipos más altos.

El segundo término de la ecuación [11] refleja el daño marginal social. El daño a nivel individual, expresado en unidades de bien contaminante es $V_e/\lambda P_2$, y tiene que ser multiplicado por n para llegar al daño social. Finalmente, para conectar este análisis con la presentación en el texto, podemos definir

$$\theta_{1R} = (-1/\varepsilon_{11}),\ \theta_{2R} = (-1/\varepsilon_{22}) \text{ y } \theta_D = (-nV_e/\lambda P_2).$$

Sustituyendo estas expresiones dentro de [10] y [11], las ecuaciones pueden reescribirse como

$$\theta_1 = a\theta_{1R}. \quad [12]$$

$$\theta_2 = a\theta_{2R} + (1-a)\theta_D. \quad [13]$$

Estas ecuaciones se corresponden con las expresiones en el texto del apartado VI.

Como se ha indicado en el apartado VI, una característica notable de esta solución es que el daño marginal social sólo entra en la fórmula impositiva del bien 2, mientras que el impuesto sobre el bien 1 está caracterizado sólo por su término de Ramsey. Ello es un ejemplo del principio de política de objetivos.

NOTAS

(1) Las implicaciones de este supuesto se discuten más adelante.

(2) Si uno de los tres bienes se interpreta como ocio, el modelo podría ser también rediseñado para incluir un impuesto sobre la renta lineal.

(3) Para más información sobre el efecto ambiental de retroalimentación, ver SANDMO (2000, cap. 5).

COMENTARIO

EL FUTURO DE LA IMPOSICIÓN AMBIENTAL

Xavier LABANDEIRA

Universidade de Vigo

Es realmente difícil comentar a Agnar Sandmo en un artículo sobre imposición ambiental como el que precede. En primer lugar, porque se trata de una autoridad en el tema, autor de trabajos seminales que fueron publicados en un momento en que los impuestos ambientales apenas estaban en la agenda académica, y mucho menos en la de las políticas públicas (Sandmo, 1975; 1976). En segundo lugar, porque estamos ante un economista público integral. Alguien que cuando entra en el detalle de la tributación ambiental, como ha demostrado en su monografía sobre el asunto (Sandmo, 2000), no olvida en ningún momento la fotografía general del sector público y sus necesidades de gasto e ingreso. Y, finalmente, porque ha conseguido sintetizar en unas pocas páginas, de forma fundamentada y a la vez relevante desde un punto de vista práctico, las principales cuestiones que centran el debate actual sobre la utilidad y el recorrido de la tributación ambiental en los sistemas fiscales contemporáneos.

Con esas premisas, voy a comenzar resumiendo y comentando ocasionalmente (precisamente a causa de ellas) algunos de los apartados del artículo de Sandmo. A continuación, enumeraré un conjunto de temas que me parecen especialmente interesantes para tratar el papel actual (escala) y potencial (alcance) de la tributación ambiental en nuestros sistemas fiscales. En todo caso, me gusta especialmente la idea que motiva a Sandmo en esta ocasión: ¿por qué los impuestos ambientales, ideales sobre el papel, no han tenido un mayor protagonismo en los sistemas tributarios? ¿Cómo es posible que las crecientes políticas públicas en este campo, respuesta a los grandes desafíos ambientales a que nos enfrentamos, no lleven a la generalización y extensión de su uso? Mis preferencias son interesadas: éste es un tema que me ocupó a mediados de los noventa, en la realización de mi tesis doctoral, y que ha gobernado buena parte de mi investigación desde entonces.

El artículo comienza así marcando diferencias entre la imposición indirecta tradicional y la que tiene objetivos correctores. La restauración de la eficiencia, ilustrada de una forma simple, sirve para introducir la historia de la tributación ambiental como un camino hacia análisis complejos (del primer al segundo óptimo, del equilibrio parcial al general) y de un creciente papel en la praxis política. A continuación, el artículo aborda un sinfín de cuestiones teóricas y prácticas relacionadas con los impuestos ambientales. ¿Cómo tratar el impacto financiero de estos tributos frente al objetivo de reducción de emisiones?, ¿cómo identificar un impuesto como ambiental?, ¿cómo definir bases imponibles, sobre producto o sobre actividades?, ¿qué se debe esperar de los impuestos ambientales para la configuración de un sistema fiscal óptimo?, ¿en qué medida los objetivos de eficiencia chocan con efectos distributivos indeseables y cómo afecta esto a la cuestión precedente?, ¿cuán sólida y válida es la denominada teoría del doble dividendo de la imposición ambiental?, ¿qué utilidad pueden tener los tributos ambientales en conjunción con las regulaciones ambientales convencionales?, ¿es posible que los impuestos ambientales interaccionen negativamente con los incentivos intrínsecos existentes para la protección del medio ambiente?, ¿cómo la aparición de problemas ambientales globales hace más compleja la aplicación de estos instrumentos en la práctica? y, como colofón, ¿qué nos dicen las aproximaciones de política económica sobre las dificultades para la introducción y extensión de estas figuras en la práctica?

En conjunto, creo que se trata de una selección temática bien escogida y relacionada, muy completa, y que pivota en torno a los fundamentos de la imposición ambiental y las imperfecciones que surgen al querer trasladarla a la práctica. El mensaje final es comedido y constructivo: la imposición ambiental es uno de los pocos instrumentos fiscales inventado por economistas, con un potencial indudable, pero a la vez con demandas importantes sobre la profesión. En primer lugar, porque, para responder a muchas de las preguntas planteadas con anterioridad, es imprescindible la realización de estudios empíricos ad hoc sobre los efectos de estos tributos. En segundo lugar, porque es necesario un esfuerzo para la difusión de las características y ventajas de estos instrumentos entre el público general. Por último, el trabajo destila una posición que huye de maximalismos: que un tributo ambiental no grave la base adecuada, no tenga el tipo adecuado o no contribuya a una mejora significativa de la eficiencia del sistema fiscal no han de ser argumentos decisivos contra su aplicación en la práctica.

Seguidamente, me ocuparé de una serie de asuntos que, o se refieren explícitamente a algunas de las cuestiones abordadas por Sandmo, o presentan nuevos temas que considero relevantes en una discusión actual sobre la tributación ambiental. En relación con los primeros, quizá echo en falta una mayor discusión de las ventajas comparativas de la tributación ambiental en términos de eficiencia estática y dinámica. Es indudablemente deseable que los tipos impositivos ambientales estén vinculados al daño ambiental generado por las emisiones contaminantes, pero su cómputo puede ser difícil o extremadamente costoso en la práctica. Por ello, una aproximación sub-óptima, que marque un objetivo ambiental determinado, puede servirnos de referencia para el diseño de la tributación ambiental sin que ésta pierda su atractivo porque consigue dicho objetivo al mínimo coste (eficiencia estática). Por otro lado, los impuestos ambientales tienen una gran ventaja sobre otros instrumentos de política ambiental: su incentivo continuo a la adopción de nuevas tecnologías y procesos productivos que lleven a un menor deterioro ambiental en el futuro (eficiencia dinámica). Esto se explica porque el contribuyente quiere pagar menos en el futuro y, por ello, los efectos de arrastre del instrumento son mucho mayores que los de un estándar convencional.

Sandmo parece concentrarse, por otro lado, en los efectos de la tributación ambiental sobre los consumidores finales. Sin menoscabar la importancia de éstos (nadie deteriora el medio ambiente por gusto, sino para satisfacer demandas sociales de bienes o servicios), creo que es importante explicitar que la tributación ambiental juega un doble papel: modificando decisiones productivas (a lo largo de una curva de costes marginales de reducción de emisiones) y alterando los precios finales de los productos para «ponerlos bien». Creo que la adecuada distribución de responsabilidades de control entre productores (esto es, que no sea posible una traslación hacia adelante sin más) y consumidores (que muchas veces sólo pueden alterar de forma muy limitada su comportamiento, como bien señala Sandmo) es clave para la correcta definición de los tributos ambientales.

La interesante discusión sobre los impactos recaudatorios y ambientales de la tributación ambiental (punto III) esconde, en realidad, un debate de gran calado. ¿Es posible tener un impuesto ambiental que no muera de éxito sin que esto pueda interpretarse como una actuación a la Leviathan por parte de los decisores políticos? Obviamente, la respuesta a esta pregunta es fundamental a la hora de discutir cuestiones clave como el papel de estos impuestos en reformas fiscales. Es obvio que las elasticidades precio explican la mayor o menor reacción al tributo y que hay que ser extremadamente cuidadosos en su cálculo *ex ante*. De hecho, debemos pensar más bien en elasticidades de medio y largo plazo, puesto que una elasticidad de impacto reflejará sólo una capacidad limitada de adaptación al cambio (exagerando los esfuerzos y costes necesarios para conseguir un determinado objetivo ambiental). No obstante, especialmente con problemas ambientales de gran importancia y de difícil solución (por ejemplo, el cambio climático), creo que no sólo llega con esto. Una interpretación simplista, que busque los efectos ambientales de la imposición ambiental en la mera reducción de emisiones, puede ser incorrecta. Creo que es fundamental en estos casos escoger el contrafactual adecuado (qué hubiese pasado sin el tributo ambiental) y medirlo bien.

Otra cuestión que echo en falta tiene que ver con la habitual afectación de la recaudación de este tipo de tributos a ciertos programas de gasto, generalmente de naturaleza ambiental. Es ésta una cuestión de diseño más bien de naturaleza político-económica, muy relacionada con el *marketing* político, pero que tiene importantes efectos de eficiencia y, nuevamente, sobre la propia utilidad de estos instrumentos en procesos de reforma fiscal. Creo que es bastante evidente que debemos huir de estos planteamientos, al menos en las economías avanzadas (donde hay menores restricciones para la obtención de recursos fiscales) y separar las decisiones de ingreso y de gasto público. Quizá sea éste uno de los casos en que los economistas debemos intentar persuadir a los políticos y a la sociedad informando sobre los problemas asociados a la afectación no sólo desde una perspectiva teórica, sino también poniendo ejemplos prácticos (el sobredimensionamiento de las instalaciones depuradoras en Holanda por la afectación de la recaudación de los impuestos sobre los vertidos líquidos).

Un último tema que me gustaría abordar, antes de abandonar los comentarios explícitos al texto de Sandmo, tiene que ver con el denominado doble dividendo «débil» (Goulder, 1995). Creo que la discusión del artículo se centra en el doble dividendo «fuerte», subrayando las dificultades de su obtención, indicando que ésta es una razón más para la realización de estudios empíricos ad hoc y señalando, en todo caso, que ello no debe descartar la puesta en marcha de las reformas fiscales verdes. Creo que, independientemente de la existencia de dos dividendos (ambiental y fiscal) positivos simultáneos, ya hay un cierto consenso académico sobre la deseabilidad de reciclar, a través de una reducción de impuestos distorsionantes, los ingresos obtenidos con los instrumentos de política ambiental.

Quizá por deformación profesional, al ser éstas cuestiones que me han interesado y ocupado últimamente, hay un conjunto de temas con los que me gustaría extender mi comentario. Su inclusión, por tanto, no debe ser interpretada como una crítica al trabajo de Sandmo, sino más bien como una selección y enumeración personal de temas que considero atractivos. En primer lugar, me gustaría, dado que este comentario se publica en una revista española, hablar del enganche institucional de este tipo de instrumentos en estructuras multinivel. España es, en este sentido, una excepción a la regla, porque prácticamente todos los tributos ambientales explícitos se encuentran en administraciones subcentrales

(principalmente en las comunidades autónomas). Esto plantea toda una serie de preguntas sobre la adecuada distribución jurisdiccional de estos instrumentos o sobre los mecanismos de coordinación que han de arbitrarse en un contexto federal. De hecho, quizá nuestra rica experiencia pueda contribuir a aplicar lo aprendido a contextos supranacionales en los que diversos estados usan estos mecanismos para un mismo fin (por ejemplo, de nuevo en el caso del cambio climático).

Un segundo asunto tiene que ver con la interacción de los tributos ambientales con otros instrumentos de política ambiental. Sandmo avanza algo sobre esto en su texto (punto VIII), aunque creo que estamos ante uno de los temas clave en la futura regulación ambiental. Durante los últimos años hemos observado la multiplicación de instrumentos, especialmente en las nuevas políticas de cambio climático: estándares, impuestos, sistemas de promoción de renovables, acuerdos voluntarios, mercados de derechos de emisión, etc. Esto se explica, obviamente, por la magnitud del problema en cuestión, y puede parecer, a primera vista, algo positivo («cuanto más mejor»). Sin embargo, además de la posible multiplicación de los costes administrativos, las interacciones entre instrumentos pueden ser costosas: un impuesto ambiental que se establezca sobre agentes ya sujetos a un mercado internacional de emisión podría generar, por ejemplo, doble imposición y una menor efectividad ambiental. De nuevo, los economistas debemos ser claros en este aspecto y probablemente recordar más a menudo la máxima de Tinbergen (un instrumento para un objetivo). Esto no quiere decir que la tributación ambiental no pueda jugar un papel complementario con otros instrumentos, tal y como sucede en la UE para los sectores que se encuentran fuera del esquema de comercio de emisiones (ETS).

Varias son las referencias que Sandmo hace en relación con los aspectos distributivos de la tributación ambiental. Personalmente creo que ahí puede encontrarse uno de los mayores impedimentos a que se enfrenta hoy en día la tributación ambiental para su implantación y desarrollo. Aunque es verdad que ciertos bienes públicos ambientales son más consumidos por ciudadanos de mayor nivel adquisitivo, probablemente sea más relevante en este aspecto la incidencia distributiva de la tributación ambiental. Aquí, de nuevo, son necesarios estudios empíricos ad hoc, ya que, por ejemplo, esta incidencia parece variar considerablemente según el contexto geográfico y climático (Labandeira y Labeaga, 1998). Sin embargo, sí podemos conjeturar que esquemas reformistas derivados de la teoría del doble dividendo pueden exacerbar los costes distributivos de la imposición ambiental (tributación de bienes necesarios y reducción de impuestos directos). Sandmo propone varias alternativas para contrarrestar las disfunciones distributivas, aunque yo me inclino también por la definición de medidas compensatorias independientes del tributo en cuestión; por ejemplo, a través de subvenciones en función de ciertos consumos energéticos.

También son abundantes en el texto las menciones al transporte y al papel de la tributación para la corrección de externalidades ambientales. Creo que, efectivamente, estamos ante uno de los campos en donde el recorrido de la tributación ambiental es mayor, fundamentalmente porque otros instrumentos de mercado tienen bastantes dificultades para su implantación en este caso. Y es quizás aquí donde más claramente se observa la distinción entre la base imponible ideal y la realmente gravada (punto IV en el artículo de Sandmo). En este sentido, pienso que los grandes cambios que se esperan en los próximos años en la configuración del sector (irrupción del coche eléctrico y extensión de modelos híbridos) y la disponibilidad de nuevas tecnologías de localización deben llevarnos a reflexionar sobre la necesidad de un cambio radical en la tributación del transporte. Un nuevo impuesto sobre el uso de los vehículos puede perfectamente sustituir a la tributación sobre matriculación, propiedad y combustibles. Sin embargo, este cambio debería servir para situar al componente ambiental de estos tributos en una posición similar a la de los instrumentos ambientales aplicados en otros sectores. Es claro que una tributación ambiental relativamente muy alta sobre un sector no tiene sentido ni desde el punto de vista de la eficiencia económica ni desde el de la equidad. No obstante, la tributación sobre el transporte no tiene objetivos exclusivamente ambientales, sino que busca también la corrección de otras externalidades negativas (por ejemplo, congestión), la obtención de recursos de un sector con bajas elasticidades precio o la captación de rentas del petróleo, por lo que cualquier cambio de alcance ha de considerar todas esas variables.

Otro apartado del trabajo se dedica a la tributación ambiental en un contexto internacional, lo que obviamente se justifica por el creciente interés en las políticas de cambio climático. De hecho, creo que no es descabellado afirmar que la preocupación por el cambio climático ha potenciado muchísimo el interés académico y político en la tributación ambiental. Esto es así porque, en presencia de incertidumbre, y con las formas que se asumen de las curvas de costes marginales de reducción de emisiones y de costes externos en este caso, son preferibles los instrumentos de precios. También porque la gestión internacional de un sistema impositivo global parece más fácil que la de mercados independientes de comercio de emisiones. Y es precisamente la existencia de un problema de tal magnitud lo que explica el interés por las reformas fiscales verdes, las preocupaciones distributivas y las interacciones, que ya me han ocupado con anterioridad.

Volviendo a lo precedente, creo que es conveniente ocuparse de cómo afecta la presencia de países *free riders* a la definición y gestión de un tributo ambiental sobre un problema global. Está claro que los fenómenos de fuga de emisiones a lugares donde la regulación es más laxa reducen la efectividad y la propia razón de ser de los tributos ambientales. Es por ello necesario reflexionar sobre qué tipo de mecanismos correctores se

pueden introducir en estos casos: exención de ciertos sectores intensivos en emisiones, pero sujetos a competencia internacional, creación de tarifas correctoras en frontera para aquellos productos que se importan de países sin regulación, etcétera.

Me gustaría finalizar mi comentario introduciendo una reflexión sobre el papel que la tributación ambiental puede jugar en un contexto de crisis económica como el que estamos viviendo. En un reciente trabajo (Del Río y Labandeira, 2009), se expone que el uso de los impuestos ambientales en el marco de una reforma fiscal verde puede verse reforzado en una situación crítica como la actual. Varias son las razones para ello: la preferencia por instrumentos coste-eficientes, la bajada en los precios de los productos energéticos primarios, el interés en paquetes contracíclicos con un coste recaudatorio asumible o la deseable promoción del desarrollo y difusión de nuevas tecnologías. Todo lo precedente lleva a que una reforma fiscal verde, con impuestos ambientales y reducción de impuestos distorsionantes, sea especialmente útil en un contexto como el actual. Y, puesto que el problema del cambio climático podrá abordarse fundamentalmente a través de un cambio tecnológico que permita la descarbonización de nuestras economías, puede ser recomendable dirigir parte de la recaudación ambiental conseguida con una reforma fiscal verde a la subvención al desarrollo y difusión de nuevas tecnologías. Sin olvidar que la tributación ambiental genera por sí misma incentivos al abandono de las tecnologías y procesos contaminantes.

BIBLIOGRAFÍA

DEL RÍO, P., y LABANDEIRA, X. (2009), «Climate change at times of economic crisis», *Working Paper EE 05-09*, FEDEA.

GOULDER, L. (1995), «Environmental taxation and the double dividend: a reader's guide», *International Tax and Public Finance*, 2 (2): 157-183.

LABANDEIRA, X., y LABEAGA, J.M. (1998), «Combining input-output and microsimulation to assess the effects of carbon taxation on Spanish households», *Fiscal Studies*, 20 (3): 303-318.

SANDMO, A. (1975), «Optimal taxation in the presence of externalities», *Swedish Journal of Economics*, 77: 86-98.

— (1976), «Direct versus indirect Pigovian taxation», *European Economic Review*, 7: 337-349.

— (2000), *The Public Economics of the Environment*, Oxford University Press.

FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS SUBCENTRALES

Roy BAHL (*)

Georgia State University

Resumen

Este trabajo se ocupa de la asignación de competencias fiscales a los gobiernos subcentrales, así como de la estructura de esta asignación de ingresos. Esta revisión reconsidera las cuestiones planteadas por Musgrave veinticinco años después, se pregunta si la tendencia a la internacionalización en la asignación de impuestos sigue los pasos prescritos por los economistas, y concluye con algunas reflexiones sobre el futuro más probable de la descentralización de los sistemas fiscales. A lo largo de esta discusión, distinguimos entre países industrializados, países en transición y países en vías de desarrollo.

Palabras clave: gobiernos subcentrales, asignación de ingresos, descentralización fiscal.

Abstract

This study deals both with the assignment of tax competencies to subcentral governments and with the structure of this assignment of revenues. This review reconsiders the issues raised by Musgrave twenty-five years later. It poses the question of whether the tendency towards internationalization in the assignment of taxes follows the steps prescribed by economists, and it concludes with some reflections on the most probable future of the decentralization of the tax systems. In the course of this discussion, we distinguish between industrialized countries, countries in transition and developing countries.

Key words: subcentral governments, assignment of earnings, fiscal decentralization.

JEL classification: H70, H77.

I. MODELOS DE FINANCIACIÓN SUBCENTRAL

TAL vez más que por ningún otro factor, los sistemas de financiación de los gobiernos subcentrales se diferencian por el grado de capacidad fiscal que se descentraliza. La asignación de capacidad fiscal concede a los gobiernos subcentrales autonomía para incrementar sus ingresos, y es coherente con los objetivos de la descentralización fiscal. La mayoría de los expertos en descentralización fiscal argumentarían que la capacidad para recaudar ingresos a escala de los gobiernos subcentrales es una condición necesaria para el éxito de la descentralización fiscal. Limitarse a incrementar la participación en la recaudación del Gobierno central puede cerrar el desequilibrio financiero vertical de los gobiernos subcentrales, pero no les concede autonomía para determinar el tamaño de su presupuesto.

No es cuestión sencilla medir y comparar el grado de descentralización fiscal entre países. El concepto de «impuesto del gobierno subcentral» es confuso en sí mismo. En teoría, se podría otorgar una serie de competencias al gobierno subcentral para que las emplee en determinar el nivel de impuestos que recaudará:

— Determinar el tipo impositivo.

— Determinar la base imponible.

— Recaudar el impuesto.

— Recibir para sus fines todos los ingresos recaudados.

Una separación completa entre la autoridad tributaria central y la subcentral implicaría que el gobierno subcentral pudiera controlar las cuatro competencias. Sin embargo, muchos esgrimirían, que la única condición necesaria es que los gobiernos subcentrales tengan capacidad para establecer el tipo impositivo (Bahl y Bird, 2008a; Bahl y Linn, 1992).

La zona ambigua de esta definición son las transferencias intergubernamentales de base territorial, es decir, cuando se asigna un porcentaje de los ingresos procedentes de un impuesto central al gobierno regional en función del origen de la recaudación. Los chinos aplican este sistema de reparto de los ingresos, al igual que la mayoría de los países de Europa Oriental. Puede argumentarse en este caso que los gobiernos subcentrales pueden influir sobre los ingresos a recibir a través del fomento del desarrollo en su área económica (aumentando la base imponible). En la medida en que también tengan responsabilidad en la Administración fiscal, pueden tener una influencia aún mayor sobre el crecimiento de la base imponible (1). Con todo, no tienen capacidad de influir directamente en los ingresos modificando el tipo impositivo o la base imponible.

Se pueden identificar cuatro modelos generales de financiación de los gobiernos subcentrales. Cada uno de estos modelos conduce a un resultado di-

ferente en términos del grado de autonomía que concede a los gobiernos estatales y locales.

El primero, y el más coherente con los objetivos de la descentralización fiscal, es la asignación de competencias fiscales y responsabilidad en la administración de los impuestos a los gobiernos subcentrales, como en Estados Unidos y Canadá. Un segundo modelo consiste en que los gobiernos subcentrales puedan aplicar un recargo sobre una base imponible del Gobierno central. Bajo este régimen, el gobierno subcentral establece el tipo impositivo, pero el Gobierno central define la base y administra el impuesto. Tercero, el tipo impositivo y la base imponible los establece el Gobierno central, pero la responsabilidad de la recaudación se asigna a los niveles inferiores de gobierno. A los gobiernos subcentrales les corresponde una participación previamente establecida de la recaudación. Este es, más o menos, el sistema utilizado en Alemania y, para algunos impuestos, en muchos países en transición, incluyendo a China.

Finalmente, el Gobierno central puede fijar la base y el tipo impositivo y recaudar los impuestos, pero asigna un porcentaje de la recaudación a los gobiernos subcentrales. La distribución puede hacerse basándose en una fórmula o mediante el sistema de base territorial. Éste es el sistema que funciona en muchos países en vías de desarrollo, y está menos en sintonía con el concepto de autonomía fiscal. Se considera más bien como una forma de transferencia intergubernamental.

No se pueden utilizar datos generales para clasificar los países de acuerdo con el modelo que, de entre los cuatro, han adoptado. Las series de datos disponibles que permitan comparaciones internacionales no tienen en consideración de manera adecuada la discrecionalidad de los gobiernos subcentrales para establecer los tipos impositivos y determinar las bases imponibles (2). En particular, *Las estadísticas financieras del Gobierno*, del FMI (se podría decir que los únicos datos comparativos disponibles), no distinguen entre las tres primeras aproximaciones a la financiación de los gobiernos subcentrales (3).

II. ASIGNACIÓN DE INGRESOS: TEORÍA Y PRÁCTICA

El punto de partida tradicional para reflexionar sobre la asignación de impuestos a los niveles inferiores de gobierno es el trabajo de Musgrave (1983) sobre la Hacienda multinivel, que asignaría las funciones de estabilización y distribución al Gobierno central y la responsabilidad de asignación a los gobiernos locales. Esta división de responsabilidades da una orientación sobre la asignación de los distintos impuestos a los diferentes niveles de gobierno, central, intermedio o local (4). Los impuestos progresivos con objetivos distributivos y aquellos que contengan estabilizadores automáticos deberían asignarse al Gobierno central. A los gobiernos subcentrales deberían asignárseles aquellos impuestos cuyas bases fueran relativamente inmóviles.

La mayor parte de los economistas todavía consideran como principios básicos del federalismo fiscal las reglas de Musgrave (5). Pero la teoría, y por supuesto la práctica, han avanzado. Los trabajos posteriores se centraron en la importancia de la competencia entre gobiernos subcentrales y en cómo controlar su tamaño (Brennan y Buchanan, 1980), en el gravamen de los no residentes y en la política económica de la asignación de impuestos descentralizada (Hettich y Winer, 1999; Lockwood, 2006). Esta idea ha servido de argumento para que algunos reclamen bases imponibles móviles para los gobiernos locales. En la actualidad, desde un punto de vista práctico, los gobiernos subcentrales juegan un papel sustancial en la redistribución, frecuentemente utilizan la política económica para estimular sus economías, y se les han asignado mayores responsabilidades de gasto. Más aún, «las cosas han cambiado». La integración económica en Europa y la existencia de gobiernos electos en países en vías de desarrollo han estimulado la demanda de mayor descentralización fiscal (Bahl, 2008; Stegarescu, 2009)

En la actualidad, la asignación de impuestos no se guía únicamente por consideraciones de eficiencia. Parece depender más de una serie de argumentos dispares a favor y en contra de transferir mayores competencias fiscales a los gobiernos subcentrales, y de evaluar la probabilidad de llevar a la práctica una estrategia de descentralización fiscal concreta. Oates (2008: 329-330) aporta comentarios sobre la nueva política económica: «Mientras el tipo de análisis presenta nuevos elementos, la naturaleza del problema sigue siendo esencialmente la misma: la cuestión es un *trade-off* entre la solución centralizada para 'coordinar' los *outputs* locales (por ejemplo, internalizar los efectos externos) y la capacidad de la solución descentralizada para ajustar sus servicios públicos a las preferencias……de la jurisdicción local».

¿Por qué impuestos subcentrales, cuántas competencias deberían ser descentralizadas y qué impuestos deberían ser subcentrales? Son cuestiones

que en la actualidad tienen muchas respuestas. Es probable que las respuestas difieran mucho según la etapa de desarrollo económico en que se encuentren los diferentes países. En los tres apartados siguientes de este trabajo volvemos sobre tres viejas cuestiones: ¿existe alguna ganancia económica neta de que los gobiernos subcentrales establezcan impuestos independientes?, ¿bajo qué condiciones es preferible un impuesto subcentral, un recargo o una transferencia intergubernamental?, y ¿cuáles son las normas para un buen impuesto subcentral?

1. Costes y beneficios de los impuestos de los gobiernos subcentrales

La decisión de ceder una mayor o menor capacidad fiscal a los gobiernos subcentrales conlleva costes y beneficios. Alguno de ellos está relacionado con la economía, pero otros tienen que ver con la política, las consideraciones técnicas, la equidad, una actitud paternalista hacia los gobiernos locales y el grado en el que el Gobierno central se ve como el guardián de las competencias fiscales. Por el lado del gasto, el teorema de la descentralización es sencillo: asignar la responsabilidad del gasto al nivel inferior del gobierno consistente con las consideraciones de eficiencia. Por el lado del ingreso, las reglas son mucho menos sencillas de formular.

El principal beneficio del incremento de la asignación de recursos es la ganancia de bienestar resultante de financiar servicios descentralizados con impuestos descentralizados. Esta ganancia será mayor o menor en función de hasta qué punto sea necesaria la fiscalidad local para asegurar que los políticos sean responsables de su gestión ante los ciudadanos. Y hay otras consideraciones:

— ¿Bajo qué condiciones puede ser clave la descentralización fiscal para imponer de manera efectiva una clara limitación presupuestaria a los gobiernos subcentrales?

— ¿Conducirá la descentralización fiscal a la competencia por ingresos entre los gobiernos central y local y a una disminución del esfuerzo fiscal, o conducirá a un aumento en los ingresos totales?

— ¿Conducirá la imposición subcentral a incrementar los costes totales de la Administración fiscal?

— ¿Cómo pueden tratarse las disparidades fiscales que conlleva la descentralización de la capacidad tributaria?

Estas cuestiones se discuten a continuación.

a) *Corresponsabilidad* (Bahl y Bird, 2008a). La mayoría de estudiosos del federalismo fiscal vinculan la asignación de ingresos al aumento en el bienestar debido a la descentralización de las responsabilidades de gasto. Los impuestos establecidos localmente hacen a los gobernantes locales más responsables ante sus votantes de los servicios públicos que les prestan, es decir, más responsables que si los servicios fueran financiados mediante transferencias intergubernamentales. Más responsabilidad, *ceteris paribus*, se convierte en «mejores servicios públicos», lo que en este caso significa que la gente obtendrá más de lo que desea. De ello debería inferirse que estarán más dispuestos (o menos reticentes) a pagar por ello. Esto, a su vez, reduciría el coste de la descentralización de ingresos.

Los beneficios de la responsabilidad (los votantes locales obtienen lo que desean de sus gobernantes) podrían desaparecer en muchos países en transición y en vías de desarrollo. Los procesos electorales podrían no ser libres y ser impugnados (China y Vietnam) o no realizarse (Nepal). Los votantes tienen menos movilidad y, en algunos casos, no han aprendido cómo utilizar el voto para conseguir que los gobernantes les rindan cuentas. Además, el Gobierno central puede haber conservado el poder para establecer impuestos mientras que la estructura de los ingresos de los gobiernos locales esté dominada por las transferencias intergubernamentales. En la medida en que los contribuyentes perciban un vínculo entre lo que pagan y los servicios que reciben, relacionarán los beneficios de los servicios más con el nivel de las subvenciones que con el nivel de los impuestos locales.

Y, lo que es más probable, los beneficios del incremento de los impuestos del gobierno subcentral podrían ser tan insignificantes como para pasar desapercibidos. Lo mismo podría decirse de los países industrializados con sistemas fiscales altamente centralizados (Spahn y Fottinger, 1997: 245). Finalmente, bajo un sistema tan centralizado, el proceso de toma de decisión para aumentar el gasto (y los impuestos) no es transparente, y los votantes pueden no saber a quién hacer responsable.

b) *Restricción presupuestaria estricta*. Las condiciones para la descentralización fiscal con responsabilidad son que los gobiernos subcentrales deberían tener cierta autonomía para determinar sus niveles de ingresos y gastos, y se les debería exigir equilibrio presupuestario. Una cuestión interesante es el gra-

do de discrecionalidad necesario para alcanzar este objetivo. No es posible asignar un número fijo a este grado, pero obviamente variará con el nivel de gasto asignado a los gobiernos subcentrales. Por ejemplo, un gobierno subcentral con responsabilidad únicamente en funciones domesticas básicas (como la mayor parte de los gobiernos locales rurales) necesitará menor grado de discrecionalidad que un gobierno con amplia responsabilidad en servicios sociales (como las comunidades autónomas españolas). En muchos países industrializados se ha transferido un nivel considerable de capacidad fiscal. La media para los países de la OCDE es del 25 por 100 de los impuestos totales (cuadro n.º 1). En los países en vías de desarrollo, la transferencia ha sido mucho menor; la media es inferior al 10 por 100 (6).

Con este concepto de discrecionalidad marginal en mente, podríamos pensar en la siguiente taxonomía de gobiernos locales. Si no tienen discrecionalidad sobre su gasto o sus ingresos y presentan un presupuesto equilibrado, son poco más que unidades de gasto de los niveles superiores de gobierno. Si tienen responsabilidades de gasto importantes y discrecionalidad sobre éste, pero carecen de autoridad para aumentar sus ingresos, pueden decidir incurrir en déficits. Si los gobiernos subcentrales disponen de discrecionalidad en ambos lados del Presupuesto, pero el Gobierno central sigue dispuesto a cubrir el exceso de gasto con subvenciones específicas, los déficits de los gobiernos subcentrales están totalmente garantizados. Si se concede a los gobiernos subcentrales capacidad fiscal y discrecionalidad en el gasto y el Gobierno central está comprometido con la disciplina fiscal (una regla de restricción presupuestaria estricta), puede garantizarse el equilibrio presupuestario. Si existe descentralización de impuestos y responsabilidad fiscal, el gobierno local debe disponer de autoridad para incrementar sus ingresos impositivos en línea con el incremento natural y discrecional esperado en las responsabilidades de gasto que tiene asignadas. Más aún, el gobierno subcentral debería tener la capacidad para incrementar sus ingresos en el año fiscal en que podría aparecer el déficit, bien a través de un incremento de los tipos o de la adopción de un nuevo impuesto.

Una capacidad marginal «adecuada» es una de las condiciones para la disciplina fiscal. La otra es un sistema de subvenciones bien estructurado donde la cantidad que cada gobierno local puede esperar en cualquier año dado está fijada antes de elaborar el Presupuesto. Si las subvenciones son negociables, es decir, si el nivel superior de gobierno es indulgente con el tamaño de las dotaciones, la discrecionalidad en los impuestos no conducirá a una disciplina fiscal porque los gobiernos locales sobreestimarán sus presupuestos con la esperanza de que sus déficits sean cubiertos.

Los gobiernos locales japoneses han incurrido en una creciente brecha financiera, que ha sido cubierta por el Gobierno central mediante transferencias y subsidios. La llamada *trinity reform* solucionará este problema sustituyendo una parte importante de las ayudas por impuestos establecidos por los gobiernos locales (Ikawa, 2008). Los *landers* alemanes generalmente generan déficits, y los financian mediante el endeudamiento a corto y largo plazo (Rodden, 2003). Debido a la naturaleza igualadora de las transferencias fiscales intergubernamentales, los *landers* más pobres tienen pocos incentivos para reestructurar sus sistemas fiscales con el fin de equilibrar sus presupuestos (Spahn y Fottinger, 1997: 244-245).

Los gobiernos subcentrales con más bajos ingresos y los países en transición frecuentemente tienen un margen bastante limitado, incluso en comparación con las responsabilidades de gasto que tienen asignadas. Y donde tienen discrecionalidad con los

CUADRO N.º 1

IMPUESTOS DE LOS GOBIERNOS SUBCENTRALES COMO PORCENTAJE DE LOS IMPUESTOS TOTALES

	Años 1970	*Años 1980*	*Años 1990*	*Años 2000*
OCDE	19,8	19,6	24,1	25,3
	(21)	(21)	(20)	(19)
Transición	22,4	16,4	21,6	20,9
	(1)	(5)	(20)	(21)
En vías de desarrollo	10,1	12,0	13,4	9,6
	(14)	(15)	(18)	(19)

Nota: El valor medio para cada década se indica en cada celda. El número de países se indica entre paréntesis.
Fuente: Fondo Monetario Internacional (IMF, varios años).

ingresos puede estar limitada por un techo en los tipos impositivos, o puede aplicarse sobre impuestos más discutibles, como el impuesto sobre la propiedad, impuestos sobre la agricultura o tasas a los usuarios. Por supuesto, la discrecionalidad de los gobiernos subcentrales en materia de ingresos no es condición suficiente para la responsabilidad fiscal, como se demuestra en los casos de Brasil y Argentina.

c) *¿Aumento de los ingresos?* ¿El aumento de la capacidad fiscal de los gobiernos subcentrales conducirá a un mayor o menor nivel global de presión fiscal (central más local)? Se podría argumentar que habría un efecto de amortiguación por dos razones. Primera, los electores en el nivel de gobierno subcentral podrían no aceptar la idea de que impuestos más altos darán lugar a mejores servicios (7). Además, podrían creer que estos nuevos ingresos se dedicarán a incrementar salarios y privilegios para los funcionarios locales, o se emplearán en satisfacer los caprichos de burócratas y políticos más que en atender las demandas de los votantes. Además, las familias acomodadas de algunos países industrializados tienen buenos sustitutivos para muchos servicios del gobierno local (por ejemplo, escuelas privadas, seguridad y recogida de residuos), de modo que podrían mostrarse reacios a votar subidas de impuestos que les afecten. El resultado podría ser que las recién adquiridas competencias fiscales de los gobiernos subcentrales se desperdiciaran. La famosa revuelta fiscal en Estados Unidos, que se inició por la proposición nº 13 de California, se implementó mediante referéndum y votación, imponiéndose límites permanentes a los niveles de los impuestos (8).

Una segunda razón para esperar un efecto atenuador sobre los ingresos totales es que el incremento de la capacidad fiscal de los gobiernos subcentrales puede limitar el espacio fiscal de los gobiernos de nivel superior. El resultado puede ser que los votantes se opongan a futuros incrementos de los tipos impositivos del Gobierno central. Un problema relacionado es que la unión de tipos impositivos elevados y una administración dual podría conducir a una reducción de los índices de cumplimiento. Por ejemplo, Plamondon y Zussman (1998) estiman que una administración única del impuesto de sociedades federal y provincial en Canadá reduciría los costes de cumplimiento en un 1,3 por 100 de la recaudación total.

El argumento contrario es que la descentralización del ámbito fiscal del Presupuesto incrementaría la recaudación global. Esto podría deberse en parte a una mayor disponibilidad a pagar por los servicios suministrados bajo un sistema fiscal descentralizado. También podría deberse a cierta ampliación de la base global como resultado de dividir las bases imponibles de acuerdo con las ventajas comparativas en liquidación y recaudación. Los gobiernos subcentrales tienen ventaja comparativa para alcanzar alguna de esas bases que son «difíciles de gravar» para los gobiernos centrales. El resultado de la descentralización fiscal en estos casos puede ser un aumento neto de los ingresos.

Estas «ventajas informativas» de los gobiernos subcentrales, que son más relevantes para el caso de países en vías de desarrollo y en transición (Bahl y Bird, 2008b), pueden adoptar muchas formas. A menudo, por ejemplo, los gobiernos estatales y locales supervisan una variedad de actividades de regulación y concesión de licencias, y controlan las transacciones de suelo e inmuebles. Tienen, por tanto, una amplia oportunidad para identificar los negocios locales y para obtener cierto conocimiento sobre sus activos y la escala de sus operaciones. Dado que el aumento potencial de ingresos es mucho más importante para ellos en términos relativos, los gobiernos subcentrales tienen más incentivos para llevar a cabo tales actividades que los gobiernos nacionales. Este conocimiento de los gobiernos locales y provinciales de la base imponible puede permitirles captar a quienes actualmente no cumplan totalmente con sus obligaciones fiscales o evadan impuestos. Esto incluiría a los autónomos —incluso pequeñas empresas— que frecuentemente infra-declaran su renta y su consumo gravables.

Hay otro factor que sugiere un aumento en los ingresos como resultado de la descentralización. La «nueva tributación» podría conducir a un incremento de los ingresos globales. En muchos países, los gobiernos locales y provinciales han ampliado su campo fiscal con una variedad de instrumentos fiscales y administrativos tales como impuestos sobre las ventas de activos de las empresas, licencias para operar, tasas por mejoras y diversas formas de tributación inmobiliaria (Bird y Wallace, 2004; Bird, 2006).

¿Cuál es el veredicto? ¿El incremento de la autonomía fiscal de los gobiernos subcentrales expulsa los impuestos del Gobierno central y reduce o aumenta la recaudación global? No existe mucha evidencia empírica sobre esta cuestión. Lozt (2006) ha observado que no existe una conclusión clara sobre si la descentralización de la capacidad impositiva conduce a un incremento en el nivel de tributación global; los resultados del citado trabajo muestran

que los países nórdicos tienen niveles altos tanto de tributación como de asignación de impuestos a los gobiernos subcentrales. Contrariamente, Austria y Suiza tienen altos niveles de asignación y bajos niveles de tributación. Algunos podrían ver una pauta más relacionada con la historia y la cultura que con factores económicos. Bahl y Cyan (2009) han llevado a cabo un análisis econométrico del efecto expulsión (*crowding out*) para 58 países desarrollados y en vías de desarrollo en los años noventa, encontrando evidencias de que aumentos en los impuestos locales conducen a reducciones en el nivel de impuestos recaudado por la Administración central para países con rentas elevadas y economías más abiertas, pero no para países en vías de desarrollo.

d) *Administración fiscal*. Un argumento que se suele esgrimir en contra de la descentralización de las competencias fiscales es que no se aprovecharía la superior capacidad de administración fiscal de los gobiernos de más alto nivel. El resultado de trasladar la responsabilidad de la recaudación desde los regímenes administrativos más eficientes a los menos eficientes aumentará los costes de recaudación para cualquier nivel de ingresos impositivos dado. Aunque este argumento siempre se suele presentar en el caso de los países en vías de desarrollo, también podría aplicarse, en cierta medida, a los países industrializados.

— La Administración fiscal del Gobierno central puede captar economías de escala. Esto podría incluir servicios de procesamiento de datos centralizados, enfoque uniforme de evaluaciones y auditorías, desarrollo de programas de formación centralizados, etc. (Vehorn y Ahmad, 1997)

— Los grandes contribuyentes (empresas) frecuentemente operan a escala nacional y también representan una cuota importante de los ingresos nacionales totales. Los impuestos sobre sus operaciones pueden administrarse (y asignarse) de forma más efectiva por la Administración fiscal nacional.

— Algunos sectores resultan difíciles de gravar por la Administración fiscal de los gobiernos subcentrales, como por ejemplo los servicios y las ventas por Internet.

— La recaudación de los impuestos exige la aplicación de sanciones y, en algunas ocasiones, de acciones penales, que quedan fuera del alcance de muchos gobiernos subcentrales. Además, en particular, los gobiernos locales están próximos a los contribuyentes que podrían ser sancionados, mientras que los gobiernos provincial y central se encuentran uno o varios pasos más allá.

— Los objetivos de la política nacional pueden obligar al control central. Por ejemplo, el objetivo de distribución del impuesto sobre la renta personal puede exigir un diseño y una administración centralizada del impuesto, la política industrial puede necesitar de una administración centralizada del impuesto de sociedades y los impuestos sobre el comercio internacional están demasiado afectados por los acuerdos comerciales y las dificultades de valoración para que sean administrados eficazmente por los gobiernos subcentrales.

— La justicia en la imposición exige una implementación uniforme de las leyes tributarias, consiguiéndose más fácilmente este objetivo mediante una Administración fiscal única (nacional).

Dicho esto, existen ciertas situaciones en las que los gobiernos centrales no tienen una ventaja comparativa. En lo que respecta a las tres funciones básicas de la Administración tributaria —identificación del contribuyente, determinación de la deuda tributaria, y recaudación— los gobiernos subcentrales pueden tener ventajas comparativas para algunos impuestos o para algunos componentes de la base imponible (9).

Existe un argumento especialmente sólido a favor de que los impuestos sobre la propiedad sean recaudados por los gobiernos locales: éstos tienen una ventaja comparativa para identificar la base imponible, debido a su familiaridad con los patrones locales de uso del suelo. Los métodos para la creación de un registro de inmuebles y para la valoración de las propiedades requiere visitas a los lugares donde éstos están situados, la identificación de los propietarios y el seguimiento de las mejoras realizadas en las propiedades. La administración por el gobierno central de un impuesto sobre el suelo, donde se aplique, puede funcionar en un país pequeño (por ejemplo, Jamaica), pero no ha sido muy efectivo en países extensos (por ejemplo, Indonesia).

La otra ventaja comparativa de la tributación del gobierno subcentral está relacionada con los pequeños contribuyentes, quienes, por lo general, están menos al alcance de los sistemas impositivos centrales. Las autoridades tributarias de muchos países en vías de desarrollo lamentan el hecho de que, en su mayoría, los autónomos y la economía sumergida escapan de la tributación. En los países en vías de desarrollo y en transición, la mayor parte de los in-

gresos de los principales impuestos del Gobierno central se obtienen de un número relativamente pequeño de contribuyentes. El impuesto sobre la renta personal se paga en su mayor parte mediante retenciones en la fuente en la economía no sumergida, y el IVA, por las grandes empresas. No se trata sólo de estos fallos que impiden capturar los tramos más bajos de la base imponible, sino que están institucionalizados de manera que en muchos países en vías de desarrollo se establecen mínimos exentos relativamente altos para bases imponibles amplias:

— Es común que el mínimo exento del IVA se fije relativamente alto en términos de cifra bruta de negocio, precisamente para excluir a pequeños contribuyentes (10).

— El mínimo exento en el impuesto sobre la renta personal está a veces por encima del nivel de renta media. Esto se hace, en parte, para garantizar una renta mínima después de impuestos que no será gravada y, en parte, reconociendo las dificultades de gravar las rentas obtenidas en la economía sumergida.

— El impuesto de sociedades se aplica a menudo únicamente a las grandes empresas

2. Asignación de impuestos y gastos

La asignación a los gobiernos subcentrales de los ingresos adecuados depende de las responsabilidades de gasto asignadas a dicho gobierno (Bahl y Linn, 1983, 1992). Sólo cuando se tiene en cuenta la asignación de gastos se puede determinar el nivel eficiente de impuestos locales.

Para los bienes y servicios provistos públicamente, cuyos beneficios se limitan a los individuos dentro de una jurisdicción y puede aplicarse el principio de exclusión vía precio, las tasas por uso son el instrumento de financiación más eficiente. Éste es un argumento especialmente relevante en lo que respecta a servicios públicos como suministro de agua, alcantarillado, energía y teléfono, pero también para el transporte público y la vivienda. Estos servicios pueden conllevar algunos beneficios externos, pero la mayor parte de ellos será de carácter local.

Otros servicios locales, como la Administración local, el control del tráfico, el mantenimiento de las carreteras, la iluminación de las calles, la seguridad, las escuelas primarias, las clínicas locales, los parques y campos de deporte, son bienes públicos locales cuyos beneficios redundan principalmente en la población local. Lo mismo puede decirse, a nivel de gobierno estatal o provincial, de las escuelas de enseñanza secundaria, universidades, hospitales de salud mental, autopistas, puentes, etcétera. Sin embargo, aquí no puede aplicarse el principio de exclusión vía precios. La forma más adecuada para financiar estos servicios son impuestos de base local.

En cuanto a los servicios cuyos costes o beneficios exceden los límites de su territorio, tales como la salud, la educación superior y ciertos tipos de gastos en infraestructuras, las transferencias intergubernamentales nacionales o provinciales deberían contribuir a su financiación. Si los servicios son financiados en su totalidad por el gobierno local se produciría una infra provisión de esos servicios desde una perspectiva regional o nacional, y si se financian totalmente mediante transferencias no se tendrían en cuenta los beneficios locales.

Esta justificación de eficiencia para los impuestos de los gobiernos subcentrales, y su conexión con la asignación de gasto es importante. Nos permite volver a exponer un principio básico de las reformas fiscales intergubernamentales: determinar la asignación de gastos antes de establecer el reparto y asignación de ingresos. En caso contrario, no es posible desarrollar un *mix* eficiente de ingresos para los gobiernos locales.

3. ¿Qué rasgos debe tener un buen impuesto para un gobierno subcentral?

La visión tradicional sobre esta cuestión está bien resumida por Oates (1996: 36):

> 1) Los niveles inferiores de gobierno…deberían, en la medida de lo posible, depender de los beneficios de la imposición sobre unidades económicas móviles, incluyendo hogares y factores móviles de producción. 2) En la medida en que se necesita utilizar impuestos que no se apliquen sobre beneficios de unidades económicas móviles, tal vez por motivos redistributivos, debería hacerse por los niveles superiores de… gobierno. 3) En la medida en que los gobiernos locales utilizan impuestos que no gravan el beneficio, deberían emplearlos sobre bases que sean poco móviles entre jurisdicciones locales.

Esta visión tradicional, interpretada estrictamente, conduce a la recomendación de que los gobiernos locales (tercer nivel) deberían elegir bases impo-

nibles inmóviles que sean fácilmente administrables. En muchos países, esto significa impuestos con bases estrechas, que no son muy productivos (y que no son de interés para los niveles superiores de gobierno). Pero el razonamiento de Oates para justificar que los gobiernos subcentrales utilicen impuestos basados en el principio del beneficio también sirve para justificar que los gobiernos locales graven factores móviles. La movilidad factorial, y por tanto la elección del impuesto eficiente, dependerá de si el gobierno subcentral es un municipio, un área metropolitana o una provincia. En general, la movilidad factorial constituirá una menor restricción en las regiones más grandes.

Por supuesto, la asignación de recursos no es el único criterio que suele utilizarse en la asignación de los ingresos. Varios países han tomado la decisión de asignación de ingresos basándose en las necesidades de ingresos y en criterios administrativos. Por ejemplo, los países en vías de desarrollo rara vez delegan a los gobiernos subcentrales el impuesto sobre la renta o el impuesto sobre nóminas debido a que el Gobierno central carece de recursos para ceder parte de la base del impuesto sobre la renta. Lo mismo puede decirse de los impuestos generales sobre el consumo y de los impuestos sobre consumos específicos más productivos. La mayor parte de los países industrializados, por el contrario, parecen bastante dispuestos a descentralizar impuestos con bases amplias.

¿A dónde nos conduce esto en relación con los principios básicos para elegir un «buen» impuesto para los gobiernos subcentrales? Los hacendistas y los profesionales citan como objetivos la adecuación de ingresos, la eficiencia económica, la equidad vertical, la viabilidad administrativa y la viabilidad política, pero no siempre están de acuerdo en los impuestos que hay que asignar a cada nivel (Bahl y Linn, 1992; McLure, 1998; Martínez-Vázquez, 2008; Bird, 2008).

a) *Adecuación de los ingresos*. El principal objetivo de la tributación de los gobiernos subcentrales es recaudar ingresos suficientes para satisfacer las necesidades de gasto asignadas. Si las bases imponibles asignadas no proporcionan los ingresos suficientes a tipos razonables, es probable que el resultado sea tanto unos servicios públicos deficientes como una estrategia poco acertada que incluya diferentes tasas, impuestos y recargos indeseables y distorsionantes (11).

Los criterios de adecuación de los ingresos sugieren que cualquier fuente de ingreso potencial debería evaluarse en función de dos características de «rendimiento». Primera, la base debe ser lo suficientemente amplia como para recaudar los ingresos necesarios a un tipo impositivo razonable. El nivel «adecuado» de ingresos dependerá de las responsabilidades de gasto que hayan sido asignadas al gobierno subcentral. Si el gobierno ha adoptado la descentralización fiscal como una estrategia de desarrollo, y ha asignado funciones importantes a los gobiernos subcentrales, asignar al gobierno subcentral una base imponible basada en impuestos «menores» —espectáculos, restaurantes, vallas publicitarias, etc.— no será suficiente para cubrir los costes de suministro de los servicios. Tampoco la dependencia de impuestos como, por ejemplo, el impuesto sobre la renta de actividades agrícolas o impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, garantiza que los gobiernos provinciales o locales de carácter urbano lleguen de forma significativa a ser autosuficientes en términos de financiación.

En muchos países industrializados descentralizados se han asignado a los gobiernos subcentrales impuestos con bases amplias. Por ejemplo, el impuesto sobre la renta en los países nórdicos, España y Suiza, e impuestos generales sobre el consumo y sobre la renta en Estados Unidos y Canadá. Pero hay algunos países industrializados en los que los gobiernos subcentrales no tienen acceso a impuestos de base amplia. Entre ellos se encuentran Australia, Holanda y Japón.

En el caso de los países en vías de desarrollo, es mucho más común encontrar que los impuestos de base amplia corresponden al Gobierno central. Existen algunas excepciones, como el impuesto sobre el valor añadido en Brasil e India y el impuesto general sobre las ventas en Argentina, pero en la mayor parte de los países los impuestos de base amplia se les deniegan a los gobiernos subcentrales. Un hallazgo sorprendente, recogido en el cuadro n.º 2, es que, en relación con el PIB, los impuestos de los gobiernos subcentrales son cinco veces mayores en los países de la OCDE que en los países en vías de desarrollo (12). Sin embargo, como apunta Stegarescu (2005), los datos del FMI exageran autonomía impositiva de los gobiernos subcentrales en los países de la OCDE.

Segundo, y en contra de lo anterior, se suele sostener con frecuencia que las bases imponibles de los gobiernos subcentrales deberían ser estables más que cíclicas, porque los gobiernos subcentrales normalmente proveen servicios públicos esenciales. Además, los gobiernos subcentrales (normalmente) no pueden incurrir en déficits, de modo que no pueden

CUADRO N.º 2

IMPUESTOS DE LOS GOBIERNOS SUBCENTRALES COMO PORCENTAJE DEL PIB

	Años 1970	*Años 1980*	*Años 1990*	*Años 2000*
OCDE	8,59	9,49	8,61	7,8
	(15)	(15)	(20)	(15)
Transición		7,55	4,62	4,55
		(3)	(19)	(21)
En vías de desarrollo	1,42	1,36	1,98	1,57
	(18)	(18)	(25)	(23)

Nota: El valor medio para cada década se indica en cada celda. El número de países se indica entre paréntesis.
Fuente: Fondo Monetario Internacional (IMF, varios años).

endeudarse para suavizar las variaciones erráticas de los ingresos. Según este razonamiento, los impuestos de los gobiernos subcentrales sobre recursos naturales que se venden en mercados mundiales, por ejemplo, no son una buena idea (13). En la práctica, algunos países industrializados permiten a los gobiernos subcentrales gravar recursos nacionales, pero en los países en vías de desarrollo y en transición esto es raro. La misma cautela puede aplicarse a los impuestos sobre los beneficios. La recaudación de los impuestos sobre la renta y el consumo también están sujetos a los vaivenes económicos. El impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, el principal sostén de las finanzas de los gobiernos locales, es probablemente el menos sensible a tales vaivenes económicos (14).

Existe una prelación entre los gobiernos subcentrales en relación con la necesidad de una estructura impositiva elástica y de base amplia. Sin duda, la necesidad más grande correspondería a los estados más grandes en los países federales y a las provincias más grandes en los países unitarios, puesto que son los que tienen mayores posibilidades de incrementar sus ingresos, y porque, en general, se les asignan las responsabilidades de gasto más importantes. Las bases imponibles que se asignan a los gobiernos de las grandes ciudades tendrían que incluir impuestos con bases amplias, en parte porque sus necesidades para suministrar sus servicios son generalmente mayores, y en parte porque es un objetivo de la política pública conseguir que estos gobiernos locales sean más autosuficientes desde el punto de vista financiero. Los gobiernos locales rurales pueden desarrollar sus sistemas fiscales con el impuesto sobre la propiedad, tasas de uso y transferencias intergubernamentales. En la mayor parte de los países, no se espera que los gobiernos locales rurales lleguen a ser autosuficientes financieramente.

b) *Administración.* Un buen impuesto para un gobierno subcentral le permitirá obtener el nivel de recaudación deseada a un coste administrativo razonable. Se trata de un objetivo atractivo, pero difícil de convertir en recomendación de política económica. No es fácil precisar qué debe entenderse por un coste administrativo «razonable» para los gobiernos subcentrales. Incluso no suele haber acuerdo sobre el concepto de coste de recaudación. La práctica más general es medir el coste administrativo en función de la recaudación, pero el razonamiento es erróneo. Los costes de administración pueden ser bajos de acuerdo con esta medida debido a que se realiza un esfuerzo recaudatorio muy bajo con una administración pobre. Si el objetivo es elegir un impuesto en función de su coste de recaudación, la mejor medida sería el coste de recaudar alguna cantidad determinada objetivamente.

Aun cuando pudiera encontrarse una respuesta a esta cuestión, ¿Cuál es el método que genera un menor coste para recaudar la cantidad X? Podría no ser una buena directriz política, pues existen otras consideraciones importantes a tener en cuenta. Por ejemplo, el coste de administrar bien el impuesto sobre la propiedad es notoriamente alto y, a pesar de ello, casi todo el mundo lo recomienda como un impuesto local. Podría argumentarse que el mayor coste de administración del impuesto local sobre la propiedad (en comparación con otro impuesto) se justificaría por el potencial aumento de corresponsabilidad que conlleva. O que un impuesto especial sobre el tabaco establecido por el gobierno local podría administrarse a un coste bajo por dólar de recaudación, pero debido a la exportación de impuestos podría imponer costes de bienestar que contrarrestarían estos ahorros administrativos.

En los países industrializados, los costes de administración no suelen ser una restricción vinculante a

la hora de decidir la asignación de impuestos. La Administración tributaria de ámbito subcentral suele ser eficiente, y donde no lo es, el Gobierno central actúa como agente recaudador. Los países industrializados pueden aprovechar la formalidad de sus economías para combinar diferentes estilos de administración tributaria para encontrar un régimen que funcione (15).

Por el contrario, los costes de administración suelen ser la principal restricción a la hora de decidir la asignación de impuestos en los países en vías de desarrollo. Para algunos de los impuestos de base amplia que recaen sobre las empresas (por ejemplo, el impuesto de sociedades o el IVA), su asignación a los gobiernos provinciales o locales sólo es posible en los estados/provincias más grandes, debido a las exigencias contables y formales requeridas en la administración de estos tributos. La mayor parte de los gobiernos subcentrales en los países en vías de desarrollo o no tienen el personal adecuado o carecen del presupuesto suficiente para llevar a cabo dichas tareas. Además, el impuesto de sociedades o el impuesto sobre el valor añadido se aplican a escala de compañía, no de centro de producción, y la cooperación necesaria entre las administraciones tributarias de los gobiernos subcentrales superaría la capacidad administrativa de la mayoría de los países en vías de desarrollo.

Existen diversos mecanismos mediante los que los gobiernos subcentrales de los países en vías de desarrollo pueden resolver este problema.

1) Los gobiernos subcentrales pueden limitarse a elegir únicamente aquellos impuestos cuyas bases imponibles sean fáciles de administrar. Las provincias y algunas de las ciudades más grandes podrían centrarse en los impuestos sobre la renta personal, ciertos impuestos selectivos sobre ventas, licencias para el ejercicio de actividades económicas e impuestos sobre el uso de vehículos a motor. Hasta la fecha, ésta no ha sido una práctica habitual. Los gobiernos locales más pequeños se centrarían en impuestos sobre el pequeño comercio, vehículos a motor, licencias fiscales de profesionales que actúan en el municipio e impuestos sobre la propiedad. La práctica sigue más o menos este consejo.

2) Los costes administrativos pueden mantenerse bajo control limitando el número de impuestos que se incluyen en el sistema. En una búsqueda de ingresos a veces desesperada, los gobiernos subcentrales aplican muchos impuestos locales específicos, por ejemplo los impuestos sobre la publicidad y sobre espectáculos. Estos impuestos suelen ser costosos de recaudar y a veces arbitrarios en su administración. Además, desvían recursos administrativos de impuestos que producen (potencialmente) más ingresos.

3) Los gobiernos subcentrales pueden encontrar maneras de compensar lo que, de otro modo, sería un caro coste de administración tributaria. Un ejemplo son los atajos para administrar los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, que podrían sustituir la más detallada y costosa cartografía aérea por otra basada en visitas a los lugares, o utilizar métodos de valoración globales para cada área en lugar de las aproximaciones más sofisticadas casa-por-casa basadas en valores comparativos.

4) Existe la posibilidad de que los gobiernos subcentrales puedan aplicar un recargo sobre las bases imponibles de los gobiernos de nivel superior, evitando de esta forma cualquier responsabilidad de administración tributaria. En la práctica, se aplica en raras ocasiones.

5) Otra manera de reducir el problema de la administración es invertir más en la infraestructura administrativa de los gobiernos subcentrales. Con demasiada frecuencia, los gobiernos centrales se echan atrás a la hora de asignar ingresos a los gobiernos subcentrales argumentando que su administración es demasiado débil para gestionarlos. Para que sea cierto, aplazan la financiación de mejoras administrativas tales como sistemas avanzados de procesamiento de datos, programas de formación adecuados para los funcionarios de los gobiernos subcentrales y la aprobación de leyes más estrictas que respalden los esfuerzos recaudatorios.

En algunas ocasiones, los altos costes administrativos no determinan la asignación de un impuesto a los gobiernos subcentrales. Por ejemplo, la administración del impuesto sobre la propiedad, y particularmente la valoración de terrenos, resulta especialmente difícil y cara de realizar correctamente. El gravamen de los pequeños negocios también es costoso, puesto que frecuentemente no se basan en sistemas de autoliquidación y requieren un considerable esfuerzo en el proceso de liquidación y recaudación (16). Aun así, ambos tipos de impuestos se utilizan por los gobiernos locales en muchos países desarrollados.

c) *Correspondencia entre beneficios y cargas.* Si un impuesto subcentral es capaz de exportar impuestos (no los beneficios) a los residentes de otras

jurisdicciones, sus residentes elegirán un nivel de gasto superior al que habrían elegido de no existir exportación de impuestos. Aunque esta situación es el sueño de los políticos locales, conduce a una pérdida de eficiencia que perjudica a los intereses nacionales.

El principio de correspondencia limitaría las opciones fiscales de los gobiernos subcentrales a aquellas cuya carga fiscal no pueda ser exportada (a no beneficiarios). Quienes reciben los beneficios de los gastos realizados por un gobierno subcentral deberían soportar la carga de los impuestos aplicados por ese mismo gobierno subcentral. Esta versión de la tradicional regla de «no exportación» de los impuestos de los gobiernos subcentrales permite gravar los factores móviles en el caso de beneficiarios del gasto local no residentes. A un no residente que se traslada de provincia para trabajar se le podría aplicar (una porción de) el impuesto sobre los salarios provincial, o los no residentes que realizan compras en los mercados de una ciudad podrían pagar el impuesto sobre el consumo local, en ambos casos debido a que utilizan servicios urbanos. Por ejemplo, los impuestos sobre ventas minoristas son ampliamente utilizados en Estados Unidos por gobiernos de los condados y los gobiernos municipales.

El principio de correspondencia parece descartar la asignación a los gobiernos subcentrales de impuestos sobre el consumo basados en el origen y del impuesto sobre sociedades. Pero probablemente existe un cierto grado de exportación de la carga para casi todos los impuestos. Por ejemplo, una parte significativa del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, la recaudada de empresas que venden en mercados nacionales o de inmuebles propiedad de no residentes, probablemente se exporte. Se trata de un pequeño error en comparación con, digamos, permitir a un gobierno local aplicar un impuesto sobre el consumo a una empresa de bebidas que vende en el mercado nacional.

d) *Equidad vertical*. Probablemente, no es aconsejable que los gobiernos subcentrales diseñen sus sistemas fiscales teniendo en cuenta consideraciones de equidad vertical. Existen una serie de razones que lo desaconsejan. Primero, la redistribución de la renta es un componente de la política social nacional, cuyos objetivos los establece el Gobierno central. En otras palabras, si el sistema impositivo debe ser progresivo, que su diseño corresponda al Gobierno central. Segundo, la labor de redistribución del gobierno subcentral a través del sistema impositivo podría verse frustrada por problemas de cumplimiento (con las obligaciones tributarias) y de migración. Tercero, los impuestos de los gobiernos locales normalmente son instrumentos meramente recaudatorios, y no son buenos a la hora de realizar redistribuciones de renta. Cuarto, el lado del gasto del presupuesto podría ser una mejor vía para que los gobiernos subcentrales afronten el problema de la calidad de vida de las familias con renta baja.

Sobre esta cuestión, existen diferencias entre los países en vías de desarrollo y los países desarrollados. En el primer caso, el enfoque para calificar una estructura fiscal subcentral como equitativa verticalmente se basa más en criterios ad hoc que en estimaciones detalladas de su impacto sobre la redistribución de renta. Normalmente, adopta la forma de una reforma pensada para minimizar la carga fiscal de aquellos que se encuentran por debajo de la línea de la pobreza. Un ejemplo sería la decisión de dejar exentos los inmuebles de menor valor en el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria para no imponer impuestos o cargas que impedirían a los más pobres el acceso a los servicios básicos, y, junto con las tasas, establecer subvenciones para proteger a aquellas familias con rentas por debajo del nivel de pobreza.

Los países industrializados afinan más para alcanzar los efectos redistributivos. En Estados Unidos, por ejemplo, la mayoría de los gobiernos estatales dejan exentos los alimentos en su impuesto sobre las ventas en fase minorista, en gran parte por una cuestión de equidad vertical. Fletcher y Murray (2008) informan de que, en 2005, treintaicuatro estados norteamericanos utilizaron estructuras impositivas progresivas en el impuesto sobre la renta personal. España es un ejemplo interesante en este sentido. Los gobiernos de las comunidades autónomas pueden ajustar el tipo impositivo en el tramo autonómico del impuesto sobre la renta, pero a condición de que los tipos sean progresivos y de que tenga el mismo número de tramos que el impuesto sobre la renta del gobierno central (López-Laborda, Martínez-Vázquez y Monasterio, 2007).

e) *Los riesgos de la imposición de los gobiernos subcentrales*. Las reglas para elegir una buena estructura impositiva parecen lo suficientemente claras, pero frecuentemente los políticos y el interés propio se suelen interponer en el camino de la «buena» economía. A los gobiernos centrales les gustaría cerciorarse de que no es posible para una provincia exportar sus impuestos a los no residentes, y de que la base imponible provincial o local es lo suficientemente visible para asegurar la corresponsabi-

lidad. Los miembros de los gobiernos subcentrales suelen ver las cosas de forma diferente, es decir, la exportación fiscal sería políticamente popular, y una falta de transparencia en el sistema impositivo podría proporcionar cobertura política. En función de cuál sea el resultado de la negociación sobre la asignación de impuestos, el riesgo es un coste en términos de bienestar por una mala asignación de recursos.

Un segundo riesgo es que el éxito global de un programa de descentralización fiscal podría verse comprometido si la asignación de impuestos no se hace bien. A menos que los gobiernos subcentrales tengan un grado significativo de libertad para modificar el nivel y la composición de sus ingresos, no se podrá lograr la plena corresponsabilidad. Como mínimo, es fundamental cierto grado de flexibilidad en el tipo impositivo con respecto a algún componente importante de los ingresos locales si se quiere que el presupuesto responda a las necesidades locales, y que los dirigentes locales sean responsables ante sus ciudadanos.

Algunos sostienen que un riesgo potencial de permitir siquiera una libertad limitada de capacidad fiscal a los gobiernos provinciales y locales es que no utilizarán plenamente todas las fuentes de ingreso de que disponen. Esto podría conllevar que el nivel y la calidad de los servicios públicos de la región se deterioren; una versión de la tristemente célebre «carrera hacia el fondo». Desde otra perspectiva, quizá no sea un riesgo demasiado grande. Si las asignaciones de gasto están correctamente organizadas, esto no debería constituir un problema (Bird y Slack, 2008). Si el servicio en cuestión es de importancia nacional o un servicio por el que existe un especial interés nacional en mantener unos niveles estándar, es de suponer que sea financiado y controlado por el Gobierno central. Si no es una cuestión de interés nacional, ¿por qué debería preocuparse el Gobierno central por si una región elige más o menos gasto local que otra?

Un sistema fiscal descentralizado conllevará disparidades fiscales debido a que los gobiernos subcentrales tendrán diferentes capacidades para incrementar sus ingresos. Unos elegirán tipos impositivos más altos y otros elegirán tipos impositivos más bajos. Los gobiernos centrales interesados en mantener resultados fiscales uniformes no adoptarán un sistema descentralizado. Los partidarios de la descentralización, por su parte, sostendrán que los impuestos provinciales y locales pueden considerarse como un pago por los servicios provistos por los gobiernos locales, y deben variar de un lugar a otro en función de las preferencias de los votantes. Un sistema de subvenciones igualadoras puede, en cierta medida, reducir las disparidades que aparecerán con la descentralización fiscal, pero inevitablemente se mantendrán diferencias importantes en los niveles de servicios públicos. El riesgo es el malestar político que puede producir la falta de uniformidad y las disparidades fiscales.

Finalmente, existen cuestiones de soberanía y control político. En algunos países industrializados, con una fuerte tradición en descentralización, la descentralización fiscal se ve como un derecho de los gobiernos subcentrales. En Estados Unidos por ejemplo, existe una fuerte resistencia a nivel estatal al establecimiento de un impuesto sobre ventas nacional por el hecho de que vulnerarían la soberanía estatal. En los países en vías de desarrollo, los ministerios de Hacienda centrales protegen las competencias fiscales con el argumento de que podrían comprometer la política macroeconómica. Los gobiernos centrales de los países de renta baja parecen más dispuestos a dedicar una parte de los impuestos nacionales a financiar servicios descentralizados que a descentralizar las competencias fiscales.

III. OPCIONES FISCALES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

Teniendo en cuenta todas estas consideraciones, ¿concluimos que existen opciones fiscales disponibles para los gobiernos subcentrales que generarán un nivel de ingresos adecuado? ¿Es este conjunto de elecciones más restringido para países en vías de desarrollo y en transición que para países industrializados? ¿Se ajustan las opciones elegidas a los principios de una buena asignación de ingresos? Las repuestas a estas tres cuestiones son: *sí*, *sí, en el corto plazo* y *no siempre*.

1. Impuesto sobre la renta personal

El impuesto sobre la renta personal puede superar todas las pruebas para ser considerado un buen impuesto para los gobiernos subcentrales. Puede generar importantes ingresos a partir de una base imponible elástica, y es coherente, en términos generales, con el principio de correspondencia, ya que la carga recae principalmente sobre aquellos que se benefician de los servicios provistos. No obstante, surgen problemas de correspondencia con respecto a aquellos que cruzan las fronteras para acudir a tra-

bajar a un estado o región fronteriza, especialmente cuando se trata de jurisdicciones con baja tributación. El problema anterior podría subsanarse con un impuesto sobre la renta basado en el principio de residencia, donde los no residentes presentan declaraciones y pagan una cantidad equivalente a los servicios locales recibidos (McLure, 1998).

Los impuestos sobre la renta funcionan mejor si se aplican sobre jurisdicciones que cubran áreas residenciales amplias. Por ejemplo, a escala estatal/provincial funciona mejor que en áreas metropolitanas, en áreas metropolitanas funciona mejor que en ciudades, etcétera.

En los países industrializados, la administración tributaria de un impuesto sobre la renta descentralizado puede ser viable. El PAYE (*pay as you earn*, o retención en la fuente) puede calcularse y recaudarse en el lugar de trabajo sin relativa dificultad. El sector informal «difícil de gravar» no debería resultar una tarea más difícil para los gobiernos provinciales/estatales que para el Gobierno central, y no hay razón para creer que la tasa de recaudación será menor en un sistema impositivo descentralizado que en un sistema impositivo centralizado (17). Los impuestos sobre los rendimientos del capital (dividendos, intereses, alquileres) pueden ser recaudados fácilmente por los estados y las provincias basándose en el principio de residencia si existen acuerdos para compartir información con el Gobierno federal. Además, las dificultades administrativas se pueden solventar mediante un sistema de recargos en el cual el Gobierno central define la base y asume la responsabilidad de la recaudación, aunque permite a los gobiernos locales fijar los tipos.

En muchos países industrializados los gobiernos subcentrales utilizan el impuesto sobre la renta. Slack (2006: 106-107) señala que los impuestos sobre la renta constituyen la fuente más importante de ingresos fiscales de los gobiernos subcentrales en trece de los veintisiete países de la OCDE. Sin embargo, el enfoque aplicado a la imposición sobre la renta de los gobiernos subcentrales varía entre países. El modelo de Estados Unidos y Canadá es el de un impuesto del gobierno estatal, con discreción para definir la base imponible y el tipo impositivo por parte del estado. El modelo suizo es similar al de Estados Unidos. Los cantones recaudan un impuesto sobre la renta y también permiten a los gobiernos locales (comunas) aplicar recargos a tipos establecidos localmente sobre el impuesto sobre la renta cantonal (Dafflon, 2008). Como en algunos impuestos sobre la renta estatal en Estados Unidos, los impuestos sobre la renta de los gobiernos subcentrales suizos no están plenamente armonizados con el impuesto sobre la renta central.

El caso de España es diferente. Las regiones se dividen en dos sistemas, el sistema común y el sistema foral. El primero puede aplicar el impuesto sobre la renta de las personas físicas y tiene cierta capacidad de decisión sobre el tipo impositivo. Pero la base imponible es la misma que la del Gobierno central y la recaudación está centralizada. En el caso del sistema foral, los gobiernos subcentrales tienen total autonomía normativa y de administración en el impuesto sobre la renta, más que en el caso de los estados en Estados Unidos (López-Laborda, Martínez-Vázquez y Monasterio, 2007).

Según el modelo nórdico (Lotz, 2006), el Gobierno central recauda el impuesto, pero los gobiernos locales están facultados para fijar el tipo impositivo. En Noruega, sin embargo, los gobiernos locales no pueden sobrepasar un tipo máximo establecido por el gobierno central, y la mayor parte de los gobiernos locales están en el límite. En estos impuestos sobre la renta local se aplica un tipo fijo sobre la misma base imponible que la del impuesto sobre la renta nacional. El impuesto sobre la renta personal de las provincias en Canadá también es recaudado por el Gobierno federal. El sistema alemán es particular. Los *lander* son responsables de la recaudación, pero no tienen capacidad para establecer el tipo impositivo o determinar la base imponible. En efecto, no hay impuestos sobre la renta subcentrales en Alemania.

En los países en vías de desarrollo, rara vez se establecen impuestos sobre la renta por los gobiernos subcentrales. Muy pocos gobiernos subcentrales tienen la capacidad para mantener una oficina tributaria o para realizar las auditorías necesarias para vigilar el cumplimiento. Aun bajo un sistema de recargos que sortease estas restricciones administrativas, la base imponible se concentraría en unos pocos gobiernos locales, y la mayoría quedarían fuera. Existen otras dos causas que conducen a la centralización del impuesto sobre la renta personal. Una es que los gobiernes centrales mantienen una fuerte dependencia de estos ingresos, e incluso los gobiernos centrales suelen tener problemas para recaudar gran parte del impuesto sobre la renta de las personas físicas (Bird y Zolt, 2005). La segunda razón es que el impuesto sobre la renta incorpora generalmente objetivos redistributivos, y se considera que éstos son responsabilidad exclusiva del Gobierno central.

En una serie de economías en transición, a los gobiernos subcentrales les han sido asignadas participaciones significativas en el impuesto sobre la renta. Actualmente, en Rusia, por ejemplo, el 100 por 100 de los ingresos del impuesto sobre la renta se comparte con los gobiernos subcentrales. En China se asigna una participación del 60 por 100 a los gobiernos provinciales. El análisis de Dillinger (2007) sobre ocho países de Europa del Este indica que la cuota de participación en el impuesto sobre la renta de las personas físicas oscila entre el 94 por 100 de asignación a los gobiernos locales en Eslovaquia y el 30 por 100 en la República Checa y Polonia. En esos países, los gobiernos locales no tienen capacidad para fijar el tipo impositivo.

2. Impuestos sobre las nóminas (*Payroll Tax*)

Una cuestión relevante es si los impuestos sobre las nóminas son una fuente de financiación viable para los gobiernos subcentrales. Los impuestos sobre las nóminas gravan tanto a empleados como a empleadores. Tales impuestos presentan varias ventajas. Su administración es sencilla y su potencial recaudatorio alto a tipos nominales relativamente bajos. Sus inconvenientes son que actúan como un freno al empleo en «sectores modernos», incentivan a las empresas a sustituir trabajo por capital y penalizan el empleo de los sectores formales frente a los informales (18). Además, en muchos países la base imponible de este impuesto está ya sobre-gravada para financiar la seguridad social (central) y los sistemas de protección al desempleo. Los impuestos sobre las nóminas no suelen utilizarse para financiar servicios generales en los países industrializados. Sin embargo, en la práctica existen algunas excepciones, como los gobiernos estatales en Australia, que gravan a los empleadores con un impuesto sobre los salarios.

En raras ocasiones, los gobiernos subcentrales de los países en vías de desarrollo tienen la posibilidad de poder aplicar un impuesto sobre las nóminas. Cuando la tienen, toma la forma de un impuesto sobre los salarios retenido por los empleadores. Uno de los pocos ejemplos es México, donde los gobiernos estatales y el Distrito Federal tienen capacidad para establecer y administrar un impuesto sobre las nóminas. A los gobiernos locales en Sudáfrica se les permitió aplicar un impuesto sobre los salarios y las ventas, pero se abolirá en 2011. Como en México, el impuesto sobre nóminas se recauda en la fuente, y recauda la mitad que el componente sobre ventas (Bahl y Solomon, 2003).

3. Impuesto de sociedades

La mayor parte de los que estudian la asignación de impuestos a los niveles inferiores de gobierno sostendrían que el impuesto de sociedades no es una buena elección (McLure, 1998; Martínez-Vázquez, 2008; Bahl y Bird, 2008). El argumento es que cuando se traslada hacia atrás, a los propietarios de las empresas, o hacia delante, a los consumidores, el impuesto no es soportado totalmente por los residentes locales. Más aún, si se grava de acuerdo con el lugar de residencia de la empresa, aparece el problema de las sede principal de las empresas: la recaudación aumentará en la ciudad o provincia en que radique la sede principal de las empresas.

Normalmente, los países tratan de eliminar del sistema esta indeseable exportación de impuestos y el efecto cabecera ideando una fórmula para asignar a cada provincia donde la empresa produce o vende sus productos una parte en la base imponible. Estas fórmulas, en el mejor de los casos, presentan problemas de equidad, y pocos argumentarían que son un mecanismo para transformar el impuesto de sociedades en un impuesto basado en el principio de destino. Estados Unidos conoce bien los problemas que surgen cuando se intenta prorratear la renta neta de las empresas nacionales a través de las fronteras estatales (McLure, 1980) (19).

Otros problemas no menos preocupantes relacionados con el impuesto de sociedades subcentral son: la base imponible (beneficios) es cíclicamente inestable y los ingresos de los gobiernos pueden verse significativamente afectados por los cambios en la política fiscal o industrial del Gobierno central. En muchos países, se plantea también la cuestión de si la maquinaria administrativa de los gobiernos subcentrales es capaz de manejar una figura tan compleja como el impuesto de sociedades. Y, finalmente, está la cuestión de la exportación de la carga.

A pesar de estos problemas, algunos países industrializados asignan el impuesto de sociedades a los gobiernos subcentrales. En Estados Unidos representa el 4 por 100 de los ingresos fiscales de los estados y las corporaciones locales. En algunos países como Suiza, España, Japón y Canadá, los gobiernos subcentrales gravan ciertas rentas empresariales.

Los países en vías de desarrollo utilizan poco, si algo, el impuesto de sociedades a escala de gobierno subcentral. Los gobiernos subcentrales de los países en transición, sin embargo, participan en el impuesto de sociedades. En China, el Gobierno central

determina el tipo impositivo y la base imponible, pero en Rusia los gobiernos subcentrales tienen algún grado de discrecionalidad en la determinación del tipo impositivo que se aplica sobre una base determinada federalmente.

4. Impuestos sobre el consumo (20)

Los impuestos sobre el consumo pueden generar altos ingresos con tipos nominales bajos, y con frecuencia reciben menos objeciones por parte de los contribuyentes que los impuestos sobre la renta y la propiedad. Pueden adoptar la forma de impuestos generales sobre las ventas o impuestos selectivos sobre las ventas. Con las notables excepciones de Estados Unidos y Canadá, los impuestos generales sobre las ventas no suelen ser utilizados con frecuencia por los gobiernos subcentrales en los países industrializados. Los países europeos más descentralizados han coincidido en asignar los impuestos generales sobre el consumo al Gobierno central y permitir a los gobiernos subcentrales participar en la base imponible del impuesto sobre la renta.

a) *Impuesto general sobre las ventas (IVA)*. La estructura del impuesto general sobre las ventas que domina en la mayor parte de los países es el IVA. Parece haber pocas razones para negar a los gobiernos de nivel provincial en los países industrializados la autoridad para establecer un IVA. Sin embargo, los únicos IVA subcentrales basados en el principio de destino que están funcionando bien son los de Canadá (Bird, Mintz y Wilson 2006; Bird y Gendron, 2007, 2009). Están implantados dos sistemas diferentes: uno en Quebec y el otro en tres pequeñas provincias. La experiencia canadiense demuestra que, con una buena administración fiscal, es perfectamente factible que funcione un IVA a escala subcentral basado en el principio de destino, en el que cada gobierno tiene la capacidad para determinar su propio tipo impositivo.

En la mayor parte de los países en vías de desarrollo no hay posibilidad real de que la Administración fiscal sea capaz de mantener un IVA a escala de gobierno subcentral (Bahl y Bird, 2008b). Los IVA subcentrales se consideraban o bien inviables o bien poco deseables por una serie de razones: costes elevados de administración y de cumplimiento, posible pérdida de control macroeconómico, la reticencia general de los gobiernos centrales a compartir el espacio del IVA, el tratamiento fiscal del comercio internacional y los problemas que surgen del comercio inter fronterizo (interestatal) (21). Brasil lleva tiempo aplicando un IVA estatal, y genera un impresionante 8 por 100 del PIB. Los gobiernos estatales tienen un amplio margen de discreción para ajustar los tipos y las bases, con el resultado de que el IVA ha sido utilizado por los estados como un instrumento de política industrial (Alfonso y Barroso, 2007). India ha implementado un impuesto sobre el valor añadido de ámbito estatal, pero todavía se están decidiendo los detalles de cómo funcionará, particularmente con respecto al comercio interestatal.

b) *Impuestos sobre las ventas minoristas y sobre el volumen de ventas*. El impuesto sobre las ventas en fase minorista es una importante fuente de ingresos en la mayoría de los estados norteamericanos. Los tipos impositivos y las bases imponibles se determinan por cada estado. La mayor diferencia entre los estados está en la amplitud con que graven los servicios y las compras de *inputs* por parte de las empresas. No existe un impuesto sobre las ventas nacional en Estados Unidos.

El principal problema del impuesto sobre las ventas en fase minorista recaudado por los gobiernos subcentrales tiene que ver con la dificultad para gravar los servicios y las compras por Internet. Con el cambio de los patrones de gasto hacia el consumo de servicios y con el auge de las compras por Internet, existe una considerable erosión de la base de ingresos del estado. La fiscalidad de las compras electrónicas está, en la práctica, limitada por restricciones de carácter administrativo y por reglas legales (la necesidad de demostrar una relación con la compañía para gravarla) (22). La tributación de los servicios está limitada por consideraciones administrativas y por una larga tradición de no gravar los servicios.

Los gobiernos subcentrales, en algunos países en vías de desarrollo, utilizan los impuestos sobre consumo. Buenos Aires, tanto la ciudad como la provincia, aplica un impuesto sobre el volumen de ventas. La principal fuente de ingresos propia de los municipios brasileños procede de un impuesto sobre el volumen de ventas de los servicios (ISS), casi la totalidad recaudado por los municipios más grandes (Rezende y Garson, 2006). En Nicaragua, el impuesto local sobre el volumen de ventas se aplica a un tipo del 1 por 100. Los municipios colombianos también obtienen gran parte de sus ingresos de un impuesto sobre el volumen de ventas. Las ciudades sudafricanas han obtenido en el pasado gran cantidad de ingresos de una combinación de impuesto sobre nóminas e impuesto sobre las ventas (Bahl y Solomon, 2003). Todos estos impuestos se aplican

con base en el principio de origen, de modo que todos son culpables de exportación fiscal. Además, está el problema de la sede social, porque las empresas nacionales tienden a pagar los impuestos por todas sus actividades en la localidad en que radica su sede social.

Algunos gobiernos locales urbanos del Sur de Asia han obtenido grandes cantidades de ingresos a partir del *Octroi* (impuesto de entrada), que es una combinación de impuesto sobre ventas e impuesto final. Se aplica sobre los bienes que entran en el área del gobierno local, de acuerdo con un complicado esquema de tipos impositivos, y se recauda en las oficinas *Octroi*. Impone costes de cumplimiento a los vendedores (los tiempos de espera en las oficinas *Octroi* pueden ser largos) y se recauda de forma que se fomenta la corrupción. Sin embargo, el *Octroi* producía ingresos; por ejemplo, el 50 por 100 de los ingresos de la Corporación Municipal de Bombay. El *Octroi* ha sido abolido en Pakistán y en todos los estados indios salvo en tres. Los gobiernos provinciales en Pakistán están facultados para aplicar un impuesto sobre ventas al consumo de servicios, pero produce escasos rendimientos.

c) *Impuestos sobre consumos específicos*. Los impuestos sobre consumos específicos son fáciles de administrar por los gobiernos regionales, y se prestan a la diferenciación de tipos impositivos entre regiones. Además, en términos de eficiencia, los impuestos sobre consumos específicos del gobierno subcentral, si se aplican siguiendo el principio de destino, deberían superar la prueba correspondiente para su asignación subcentral. En algunas ocasiones, se esgrime que existen argumentos positivos a favor de los impuestos sobre consumos específicos subcentrales —por ejemplo, sobre vehículos y combustibles— en la medida en que los gobiernos regionales son responsables del mantenimiento de las carreteras. En la práctica, los impuestos sobre consumos específicos de los gobiernos subcentrales (impuestos selectivos sobre ventas) funcionan bien en los países industrializados, y son ampliamente utilizados.

No hay sólidos fundamentos para descentralizar los impuestos sobre consumos específicos en los países en vías de desarrollo, y ello por dos razones. Primera, los impuestos especiales sobre petróleo, alcohol, cerveza y tabaco tienen una gran importancia para los ingresos de los gobiernos centrales, y no es probable que sean objeto de descentralización. Segunda, las restricciones administrativas limitan el grado en que se podría aplicar un impuesto especial basado en el principio de destino en la mayoría de los países en vías de desarrollo (23). Además, los propios gobiernos locales no están por la labor de asumir el coste político que podría asociarse a la imposición del uso de vehículos de motor.

Los argumentos económicos y administrativos más sólidos a favor de los impuestos sobre consumos específicos regionales (y tal vez locales) tienen que ver con impuestos relacionados con vehículos (Bahl y Linn, 1992; Bahl y Bird, 2008b). El impuesto más importante sobre automóviles desde un punto de vista recaudatorio es el impuesto sobre carburantes, que es también la forma más simple y barata de imposición sobre automóviles desde una perspectiva administrativa. Los gobiernos estatales en Estados Unidos lo han aplicado con éxito.

Los argumentos a favor de los impuestos provinciales sobre carburantes en los países en vías de desarrollo no son tan sencillos de formular, y se aplican en sólo unos pocos países. Recaudarlos en el surtidor de gasolina suele ser difícil. Se pueden imponer por norma impuestos provinciales diferenciados a escala de refinería o de mayorista, actuando la refinería o el mayorista como agente recaudador de los estados, y trasladando los impuestos vía precios.

Los impuestos sobre carburantes están relacionados, en general, con el uso de las carreteras y con los efectos externos de los vehículos, tales como accidentes, contaminación y congestión. Si embargo, en la medida en que la fiscalidad de los automóviles pretende poner precio a la utilización de los servicios públicos o a las externalidades, los impuestos sobre carburantes son un instrumento muy tosco. El principio del beneficio se cumple mejor si se establecen peajes y tasas anuales sobre automóviles y conductores.

5. Impuestos sobre la propiedad inmobiliaria

Prácticamente todos los países asignan el impuesto sobre la propiedad a los gobiernos locales, y en los países industrializados estos gobiernos locales tienen capacidad para establecer el tipo impositivo. La administración del impuesto frecuentemente está dividida entre el Gobierno central (o estatal) y el gobierno local, pero no existe un patrón dominante en la división de las obligaciones administrativas. En algunos casos, el nivel superior de gobierno desarrolla el catastro, e incluso realiza el trabajo de valoración, mientras que los gobiernos locales se

CUADRO N.º 3

IMPUESTO SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA COMO PORCENTAJE DEL PIB (a)

	Años 1970	*Años 1980*	*Años 1990*	*Años 2000 (b)*
Países de la OCDE	1,24	1,31	1,44	2,12
	(16)	(18)	(16)	(18)
Países en vías de desarrollo	0,42	0,36	0,42	0,60
	(20)	(27)	(23)	(29)
Países en desarrollo	0,34	0,59	0,54	0,68
	(1)	(4)	(20)	(18)
Todos los países	0,77	0,73	0,75	1,04
	(37)	(49)	(59)	(65)

Nota: (a) El valor medio para cada década se indica en cada celda. El número de países se indica entre paréntesis
(b) La media para la década de 2000 es para los años 2000 y 2001.
Fuente: Bahl y Martínez-Vázquez (2008). Calculados a partir de datos del FMI (varios años).

centran en la recaudación. En otros países, la valoración es una función de la administración local, especialmente en las grandes ciudades. La mayoría de los países asignan la responsabilidad de la recaudación al ámbito local.

El impuesto sobre la propiedad inmobiliaria supera muchas de la pruebas de un buen impuesto para los gobiernos subcentrales. La base imponible es amplia y el impuesto puede ser productivo a tipos impositivos legales razonables. Típicamente, los ingresos son relativamente estables a lo largo del ciclo económico. Existe una correspondencia jurisdiccional aproximada entre los beneficios recibidos por los servicios financiados por el impuesto y la distribución de la carga (24). No pasa la prueba de buen impuesto para los gobiernos subcentrales en lo que se refiere a su elevado coste administrativo y a su impopularidad entre los votantes.

Siempre hay controversia acerca del rendimiento del impuesto sobre la propiedad, es decir, sobre si su carga es demasiado elevada o si recauda lo suficiente para financiar los servicios públicos locales. El rendimiento del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria en los países de la OCDE es aproximadamente el 2 por 100 del PIB, más de tres veces de lo que produce en los países en vías de desarrollo (cuadro n.º 3).

El debate acerca del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria en los países de renta baja se centra en su bajo rendimiento generalizado. Se han formulado una serie de hipótesis sobre por qué son tan bajos los rendimientos de este impuesto en los países en vías de desarrollo. Se podría esgrimir que la razón más importante es que funciona mejor como un impuesto de gobierno local, y la descentralización fiscal no se ha adoptado tanto en los países en vías de desarrollo como en los países industrializados. Bahl y Martínez-Vázquez (2008), utilizando datos de panel de setenta países para 1990, 1995 y 2000, demuestran una relación positiva significativa entre la descentralización del gasto y el nivel de PIB per cápita sobre el nivel del tipo impositivo efectivo del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria (25). Los países de rentas bajas están menos descentralizados y por tanto, utilizan menos el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria.

El impuesto sobre la propiedad inmobiliaria ofrece varias ventajas como buen impuesto local en los países en vías de desarrollo. La propiedad real (edificios y solares) es visible, y puede ser gravada por las administraciones locales y, con esfuerzo, es posible lograr una administración efectiva del impuesto (DeCesare, 2004). La distribución de la carga tributaria es progresiva, y los ingresos potenciales están muy por encima de las cantidades recaudadas en la actualidad en la mayoría de los países en vías de desarrollo. Un problema importante es que son frecuentes los retrasos en la revalorización general, y significativamente menor la elasticidad renta de los ingresos.

IV. CONCLUSIONES

Los ingresos por impuestos de los gobiernos subcentrales en los países de la OCDE suponen en torno a un 8 por 100 del PIB, y representan aproximadamente la cuarta parte de la recaudación total por impuestos. El nivel en los países en vías de desarrollo es menos de la mitad como mucho. Cuando se tienen en cuenta únicamente los impuestos locales sobre los que se tiene control, los porcentajes de descentralización disminuyen tanto en los países industrializados como en los países en vías de desarro-

llo. La variación entre países, tanto dentro de la OCDE como entre los países en vías de desarrollo, es muy grande. Los países tienden a optar por sistemas impositivos descentralizados en gran medida porque el lado del gasto de su presupuesto está más descentralizado. La forma de financiación parece ajustarse a las funciones que se asignan a los gobiernos subcentrales. Por ejemplo, Dinamarca y Canadá están muy descentralizados en el lado del ingreso, mientras en el Reino Unido los gobiernos subcentrales sólo recaudan el 5 por 100 de los impuestos, y sólo el 2 por 100 en Irlanda. La cultura y la historia parecen desempeñar un papel importante, mientras que las estructuras federales no siempre son un factor clave.

La descentralización fiscal ha ido bastante lejos en muchos países industrializados; sin embargo, no hay una aproximación que pueda considerarse la mejor. De hecho, la descentralización fiscal puede implementarse de muchas maneras. Algunos países utilizan regímenes administrativos muy descentralizados (Alemania), otros utilizan una maquinaria de recaudación centralizada (países nórdicos) y otros cuentan de forma importante con la cooperación entre gobiernos (Estados Unidos y Canadá). Estados Unidos concede casi una libertad completa a los gobiernos de los estados para que establezcan su política fiscal, España ha regulado un sistema asimétrico y Australia concede un papel muy limitado a sus estados para que puedan establecer una política fiscal.

No se puede decir lo mismo con respecto a los países en vías de desarrollo y a los países en transición. El modelo preferido parece ser el de la fijación de la base imponible y el tipo impositivo de todos los impuestos importantes por el Gobierno central, y programas de reparto de los ingresos para resolver los problemas de desequilibrios verticales. Existen algunas notables excepciones (por ejemplo, Brasil, Argentina e India), pero, en la mayor parte de los casos, los gobiernos subcentrales en los países en transición y en los países de renta baja tienen una reducida capacidad para establecer impuestos independientes.

La elección de impuestos descentralizados está mucho más limitada en los países en vías de desarrollo que en los países industrializados. El impuesto sobre la renta personal, que, según la teoría, es uno de los preferidos para que lo utilicen los gobiernos subcentrales, se usa en más de la mitad de los países de la OCDE. Por el contrario, no es un impuesto descentralizado en las economías en vías de desarrollo ni en los países en transición, debido a consideraciones administrativas o a que los gobiernos centrales no están dispuestos a ceder el control. Ni los países industrializados ni los países en vías de desarrollo han utilizado el impuesto sobre nóminas para financiar a los gobiernos subcentrales, aunque Australia, Francia y Sudáfrica han sido en el pasado notables excepciones. La infracción más notoria de los principios básicos de la buena fiscalidad de los gobiernos subcentrales sería la descentralización del impuesto de sociedades en varios países industrializados.

La utilización de impuestos indirectos por los gobiernos subcentrales no sigue un patrón único. Mientras los gobiernos estatales y provinciales en EE.UU. y Canadá utilizan impuestos generales sobre las ventas, los países europeos no han asignado estos impuestos a sus gobiernos subcentrales. Existe un uso escaso de impuestos generales sobre las ventas descentralizados en los países desarrollados. Tampoco pueden utilizar los impuestos sobre consumos específicos basados en el principio de destino debido a restricciones administrativas.

¿Hacia donde va la descentralización fiscal? El esfuerzo fiscal en los países de la OCDE no parece estar aumentando, pero parece existir un cambio hacia una mayor dependencia de los impuestos de los gobiernos subcentrales. Sin embargo, existen razones para creer que esta tendencia podría haberse estancado. El impuesto sobre el valor añadido (IVA) no es el mejor candidato para incrementar la autonomía fiscal de los gobiernos regionales en Europa o en Estados Unidos; el impuesto de sociedades es una mala elección, y únicamente pueden obtenerse considerables ingresos de los impuestos sobre la propiedad y de los impuestos sobre consumos específicos basados en el principio de destino. Los países de la OCDE no pueden seguir dependiendo tanto del impuesto sobre la renta personal. Por lo que se refiere a los países menos desarrollados o en transición, todavía no se ha desarrollado ningún apoyo significativo a la descentralización fiscal. Además, sigue existiendo una fuerte dependencia de las transferencias intergubernamentales para la financiación de los servicios públicos locales, y esto pone en riesgo el requisito de corresponsabilidad necesario para que la descentralización sea exitosa.

NOTAS

(*) En la elaboración de este trabajo, el autor se benefició de la discusión con Richard Bird y de la lectura de su trabajo «Tax assignment revisited», publicado en 2008. Agradece la valiosa colaboración de Yared Seid en la redacción de este trabajo.

(1) La cuestión de la doble subordinación en la Administración fiscal se discute para el caso de Rusia en MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, RIDER y WALLACE (2008), y para el caso de China en BAHL (1999).

(2) Para un buen análisis de los problemas de la medición de la descentralización de ingresos ver EBEL y YILMAZ (2003).

(3) El Banco Mundial ha reconocido la necesidad de diferenciar la asignación de ingresos desde el punto de vista de la autonomía, y está desarrollando un conjunto de *indicadores cualitativos de descentralización*.

(4) Paradójicamente, la mayor parte de las discusiones sobre federalismo fiscal son más apropiadas para la situación que puede existir en países unitarios. De hecho, muchos estudios que ofrecen guías teóricas son relativamente vagos sobre cómo deben dividirse los impuestos entre el nivel de gobierno estatal y el local.

(5) Para una buena discusión sobre las últimas contribuciones de Musgrave a esta cuestión, ver BIRD (2008).

(6) Aunque se utilizan datos del FMI, las diferencias, como se indicó anteriormente, deberían tenerse en cuenta.

(7) Pueden tener la misma opinión sobre un aumento de impuestos del Gobierno central, pero creen que las decisiones de éste están muy distantes como para poder influir en ellas.

(8) Para una buena discusión sobre el movimiento de limitación fiscal en Estados Unidos, ver MULLINS (2010).

(9) Para una buena discusión sobre las ventajas comparativas de los gobiernos locales y centrales en la administración fiscal, ver MIKESELL (2007), y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y TIMOFEEV (2004).

(10) Para una exposición sobre la práctica del IVA, ver BIRD y GENDRON (2007).

(11) En los años noventa, los gobiernos locales en China.

(12) Para la muestra de países recogidos en el cuadro n.º 2, que varía entre periodos, no hay evidencia de que el crecimiento de los ingresos con respecto al PIB haya excedido de la unidad.

(13) MUSGRAVE (1983: 11) también sostiene que, en principio, «las bases imponibles que se distribuyen de manera muy desigual entre subjurisdicciones deberían utilizarse centralmente».

(14) Al menos ésta era la opinión general hasta la caída de los precios de las viviendas en Estados Unidos en 2008.

(15) Para una buena discusión sobre los factores que subyacen a la elección entre regímenes administrativos centralizados y descentralizados, ver MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y TIMOFEEV (2004).

(16) Para una buena discusión sobre las complicaciones que plantean los métodos indirectos para determinar los rendimientos de los pequeños negocios, ver ENGELSCHALK (2004).

(17) Sin embargo, si existe una administración dual del impuesto, pueden aumentar los costes de cumplimiento y conducir a una disminución de la recaudación.

(18) Para una discusión sobre las ventajas y desventajas del impuesto sobre las nóminas, ver ALM y WALLACE (2007).

(19) En Suiza se observan problemas de asignación similares (SPAHN, 1997).

(20) Este epígrafe se basa en BAHL y BIRD (2008b).

(21) En líneas generales, el argumento con respecto a dicho comercio era que los IVA subcentrales eran distorsionantes si se recaudaban en base, empleando el principio de origen, y no viables si se recaudaban de acuerdo con el principio de destino.

(22) Para una discusión sobre la tecnología y la fiscalización de las ventas a distancia, ver FOX, LUNA y MURRAY (2009).

(23) Para una buena discusión sobre la práctica de impuestos especiales en los países en vías de desarrollo, ver CNOSSEN, ed. (2006).

(24) La excepción a esta regla es la imposición sobre algunas propiedades no residenciales que no son propiedad de residentes locales, y que venden productos fuera del área local.

(25) El tipo efectivo del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria se mide como la ratio entre la recaudación del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria y el producto interior bruto.

BIBLIOGRAFÍA

ALFONSO, Jose Roberto, y Rafael BARROSO (2007), «Brazilian tax affairs», Berkeley Program in Law and Economics, *Paper 043007,8*, University of California.

ALM, James, y Sally WALLACE (2007), «Are Jamaica's direct taxes on labor fair?», *Public Finance Review*, vol. 35, n.º 1: 83-102.

BAHL, Roy (1971), «A regression approach to tax effort and tax ratio analysis», *International Monetary Fund Staff Papers,* vol. 18. n.º 3.

— (1999), *Fiscal Policy in China*, San Francisco, Institute and University of Michigan Press.

— (2008), «Opportunities and risks of fiscal decentralization: A developing country perspective», en *Achieving Decentralization Objectives*, Gregory Ingram (ed.), Cambridge, Mass., Lincoln Institute of Land Policy: 19-37.

BAHL, Roy, y David SOLOMON (2003), «The regional service council levy» en *Restructuring Local Government Finance in Developing Countries: Lessons from South Africa*, Roy BAHL y Paul SMOKE, (eds.), Cheltenham UK, Edward Elgar: 127-172.

BAHL, Roy, y Johannes LINN (1983), «The assignment of local government revenues in developing countries», en *Tax Assignment in Federal Countries*, Charles MCLURE (ed.), Canberra, Australian National University.

— (1992), *Urban Public Finance in Developing Countries*, Nueva York, Oxford University Press.

BAHL, Roy, y Jorge MARTÍNEZ-VÁZQUEZ (2008), «The property tax in developing countries: Current practice and prospects», en *Making the Property Tax Work: Experiences in Developing and Transitional Countries,* Roy BAHL, Jorge MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y Joan YOUNGMAN, (eds.), Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.

BAHL, Roy, y Musharraf CYAN (2009), «Fiscal decentralization and tax assignment», ponencia presentada en la conferencia *The Political and Economic Consequences of Decentralization*, Santiago de Compostela, España, 5-6 de noviembre.

BAHL, Roy, y Richard BIRD (2008a), «Subnational taxes in developing countries: The way forward», *Public Budgeting & Finance*, vol. 28, número 4: 1-25.

— (2008b). «Tax policy in developing countries: Looking back - and forward», *National Tax Journal*, vol. LXI, n.º 2: 279-302.

BAHL, Roy, y Sally WALLACE (2007), *Tax Policy and Economic Development*, Kingston, Planning Institute of Jamaica.

BIRD, Richard (2006), «Local and regional revenues: Realities and prospects», en Richard BIRD y Francois VAILLANCOURT (eds.), *Perspectives on Fiscal Federalism,* WBI Learning Resources Series, Washington DC, World Bank: 177-96.

BIRD, Richard (2008), «Tax assignment revisited», *Working Paper 08-05*, Atlanta, International Studies Program, Georgia State University.

BIRD, Richard, y Eric ZOLT (2005), «Redistribution via taxation: The limited role of the personal income tax in developing countries», *UCLA Law Review*, 52 n.º 6, agosto: 1627-1695.

BIRD, Richard, y Enid SLACK (2008), «Property tax and rural local finance», en Roy BAHL, Jorge MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y Joan YOUNGMAN, (eds.), *Making the Property Tax Work: Experiences in Developing and Transitional Countries*, Cambridge, MA, the Institute of Land Policy: 103-124.

BIRD, Richard, Jack MINTZ, y Thomas WILSON, (2006), «Coordinating federal and provincial sales taxes: Lessons from the Canadian experience», *National Tax Journal,* 49, n.º 4: 889-903.

BIRD, Richard, y Michael SMART (2002), «Intergovernmental fiscal transfers: International lessons for developing countries», *World Development*, 30 n.º6: 899-912.

BIRD, Richard, y Pierre-Pascal GENDRON (2007), *The VAT in Developing and Transition Countries*, Nueva York, Cambridge University Press.

— (2009), «Sales taxes in Canada: The GST-HST-QST-RST system» ponencia presentada en la *American Tax Policy Institute Conference on Structuring a Federal VAT: Design and Coordination Issues*, Washington DC, 18-19 de febrero.

BIRD, Richard, y Sally WALLACE (2004), «Is it really so hard to tax the Hard-to-Tax? The context and role of presumptive taxes», en *Taxing the Hard-to-Tax: Lessons from Theory and Practice* (eds.), James ALM, Jorge MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y Sally WALLACE , Amsterdam, Elsevier: 121-158.

BRENNAN, G., y J.M. BUCHANAN (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press.

CNOSSEN, Sjibren (ed.) (2006), *Excise Tax Policy + Administration in Southern African Countries*, Pretoria, University of South Africa.

DAFFLON, Bernard (2008), «Accommodating asymmetry through pragmatism: Regards on Swiss fiscal federalism», International Studies Program, Georgia State University.

DE CESARE, Claudia M. (2004), «General characteristics of property tax systems in Latin America», ponencia presentada en la *7th International Conference on Optimizing Property Tax Systems in Latin American*, Guadalajara, Jalisco, México.

DILLINGER, William (2007), «Intergovernmental fiscal relations in the new EU member states: Consolidating reform, *Working Paper n.º 111*, Washington DC, World Bank.

EBEL, Robert, y Serdar YILMAZ (2003), «On the measurement and impact of fiscal Decentralization», en *Public Finance in Developing and Transitional Countries: Essays in honor of Richard Bird*, Jorge MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y James ALM (eds.), Cheltenham, Reino Unido, Edward Elgar: 101-120.

ENGELSCHALK, Michael (2004), «Creating a favorable tax environment for small business», en James ALM, Jorge MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y Sally WALLACE (eds.), *Taxing the Hard-to-Tax*, Amsterdam, Elsevier.

FLETCHER, Jason, y Matthew MURRAY (2008), «What factors influence the structure of the state income tax?», *Public Finance Review*, vol. 36, número 4: 475-496.

FOX, William; LeAnn LUNA, y Matthew MURRAY (2009), «The SSTP and technology: implications for the future of the sales tax», *National Tax Journal*, vol. LXI, n.º 4, 2: 823-842.

HETTICH, W., y S. WINER (1999), *Democratic Choice and Taxation: A Theoretical and Empirical Analysis*, Nueva York, Cambridge University Press.

IKAWA, Hiroshi (2008), «Trinity reform of local fiscal system in Japan» en *Decentralization Policies in Asian Development*, Shinichi ICHIMURA y Roy BAHL (eds.), World Scientific Press, Singapur, capítulo II.

INTERNATIONAL MONETARY FUND-IMF (varios años), *Government Finance Statistics*, Washington DC, International Monetary Fund.

LOCKWOOD, Ben (2006), «The political economy of decentralization» en *Handbook of Fiscal Federalism*, Ehtisham AHMAD y Giorgio BROSIO (eds.), Cheltenhamn, Reino Unido, Edward Elgar Publishers: 33-60.

LÓPEZ-LABORDA, Julio; Jorge MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, y Carlos MONASTERIO (2007), «Kingdom of Spain», en *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*, Anwar SHAH, (ed.), McGill-Queens University Press: Montreal.

LOTZ, Jorgen (2006), «Local government organization and finance: Nordic countries», en *Local Governance in Industrial Countries*, Anwar SHAH (ed.), Washington DC, World Bank: 223-264.

LOTZ, Jorgen, y Elliott MORSS (1967), «Measuring tax effort in developing countries», *International Monetary Fund Staff Papers*.

MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge (2008), «Revenue assignments in the practice of fiscal decentralization», *Fiscal Federalism and Political Decentralization: Lessons from Spain, Germany and Canada,* Núria BOSCH y José DURÁN, Edward Elgar, Northampton, Mass.

MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge, y Andrey TIMOFEEV (2004), «Choosing between centralized and decentralized models of tax administration», en *La financiacion de las comunidades autónomas: Politicas tributarias y solidaridad interterritorial*, Universitat de Barcelona.

MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge; Mark RIDER, y Sally WALLACE (2008), *Tax Reform in Russia*, Cheltenham, Reino Unido, Edward Elgar.

MCLURE, C.E., Jr. (1980), «The State Corporate Income Tax: Lambs in wolves' clothing, en H.J. AARON y M.J. BOSKIN (eds.), *The Economics of Taxation*, Washington DC, The Brookings Institution: 327-346.

— (1998), «The revenue assignment problem: Ends, means and constraints». *Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, Invierno.

MIKESELL, John (2007), «Developing options for the administration of local taxes: An international review», *Public Budgeting & Finance*, volumen 27, n.º 1: 41-68.

MULLINS, Daniel R. (2010), «Fiscal limitations on local choice: The imposition and effects of local government tax and expenditure limitations», de próxima aparición.

MUSGRAVE, Richard A. (1983), «Who should tax, where and what?» en Charles MCLURE (ed.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra: Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University: 2-19.

MUSGRAVE, Richard, y Peggy MUSGRAVE (1984), *Public Finance in Theory and Practice*, cuarta edición, Nueva York, McGraw Hill.

OATES, Wallace (1972), *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich.

— (1996), «Taxation in a federal system: the tax-assignment problem», *Public Economics Review,* 1: 35-60.

— (1999), «An essay on fiscal federalism», *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVII, septiembre: 1120-1149.

— (2008), «On the evolution of fiscal federalism: Theory and institutions», *National Tax Journal*, vol. LXI, n.º 2: 313-334.

OECD (1999), «Taxing powers of state and local government», *OECD Tax Policy Studies*, n.º 1, París.

PLAMONDON, R., y D. ZUSSMAN (1998), «The compliance costs of Canada's major tax systems and the impact of single administration», Canadian Tax Journal, 46, 4: 761-785.

REZENDE, F., y S. GARSON (2006), «Financing metropolitan areas in Brazil», *Revista de Economia Contemporanea*, 10(1): 5-34.

RODDEN, Jonathan (2003), «Soft budget constraints and German federalism», en *Fiscal Decentralization and the challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, MIT Press, capítulo 5.

SCHROEDER, Larry (2006), «Local government organization and finance: United States», en *Local Governance in Industrial Countries* en Anwar SHAH (ed.), Washington DC, World Bank: 313-357.

SHIRAI, Sayuri (2005), «Growing problems in the local public finance system of Japan», *Social Science Japan Journal*, vol. 8, n.º 2: 213-238.

SLACK, Enid (2006), «Alternative approaches to taxing land and property», en R. M. BIRD y F. VAILLANCOURT (eds.), *Perspectives on Fiscal Federalism*, WBI Learning Resources Series, Washington DC, World Bank.

— (2007), «Managing the coordination of service delivery in metropolitan areas: The role of metropolitan governance», *World Bank Policy Research Working Paper WPS 4317*, agosto.

SPAHN, Paul Bernd (1997), «Switzerland» en *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, (ed.), Teresa Ter-Minassian, Washington, International Monetary Fund.

SPAHN, Paul Bernd, y Woflgang FOTTINGER (1997), «Germany», en *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, (ed.), Teresa Ter-Minassian, Washington, International Monetary Fund.

STEGARESCU, Dan (2005), «Public sector decentralization: Measurement concepts and recent international trends», *Fiscal Studies*, vol. 26, número 3: 301-333.

— (2009), «The effects of economic and political integration on fiscal decentralization: Evidence from OECD countries», *Canadian Journal of Economics*, vol. 42, issue 2: 694-718, mayo.

VEHORN, Charles L., y Ehtisham AHMAD (1997), «Tax administration», en Teresa TER-MINASSIAN, (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, International Monetary Fund.

WORLD BANK, «Qualitative decentralization indicators data base», World Bank website.

COMENTARIO

LA DESCENTRALIZACIÓN DE IMPUESTOS EN UN SISTEMA FEDERAL

Ignacio ZUBIRI

Universidad del País Vasco

1. INTRODUCCIÓN

El artículo del profesor Bahl «Impuestos de los gobiernos subcentrales» revisa las ganancias y costes de la descentralización de impuestos a los gobiernos subcentrales Diferencia los argumentos entre países avanzados y países en desarrollo e ilustra los razonamientos con comentarios acerca de las prácticas en diferentes países. Las conclusiones que se pueden extraer de su trabajo son:

a) En los países desarrollados, exceptuando el Impuesto de Sociedades, cualquier impuesto es descentralizable, al menos en lo que se refiere a la elección de tipos y la administración del impuesto (recaudación, gestión e inspección). En el trabajo no se dice demasiado acerca de la descentralización del diseño de las bases y las deducciones de los impuestos.

En los países en vías de desarrollo, las posibilidades de descentralización fiscal son mucho más limitadas, especialmente por la incapacidad de los gobiernos subcentrales para administrar la mayoría de los impuestos. En la mayoría de los casos, lo más efectivo es la participación en los ingresos del Gobierno central.

b) En muchos países avanzados se ha producido una descentralización fiscal considerable. Los modelos de descentralización varían considerablemente entre países, y ninguno parece ser superior a los demás en sus resultados. Por otro lado, en los países en vías de desarrollo la descentralización fiscal es mucho menor.

El trabajo ofrece también una discusión teórica relativamente completa, pero un tanto desordenada, de las posibles ventajas y costes de la descentralización de impuestos a las regiones, sin llegar a dar una visión clara de hasta dónde debe llegar la descentralización. Esto es, si las regiones deben financiar todo o parte de sus gastos con impuestos propios. En lo que sigue, daré mi visión de la descentralización de impuestos, que en muchos puntos no difiere demasiado de lo expuesto por Roy Bahl.

2. CONSIDERACIONES PREVIAS

A la hora de analizar la descentralización fiscal a los gobiernos subcentrales, es necesario delimitar cuatro cuestiones:

a) Cuánta autonomía fiscal debe descentralizarse a los gobiernos subcentrales. Esto es, si el objetivo debe ser que financien todos sus gastos con impuestos propios (autonomía fiscal media) o sólo los aumentos marginales de gastos (autonomía fiscal marginal).

b) Qué impuestos deben descentralizarse. Sea cual fuere el objetivo (autonomía fiscal marginal o media) es necesario establecer qué impuestos se van a descentralizar para lograr dicho objetivo.

Lograr la autonomía fiscal (en cualquier versión) no requiere más que descentralizar los tipos impositivos de algunos impuestos. Sin embargo, cabe plantearse si es necesario ir más allá de esto y dar a los gobiernos subcentrales autonomía sobre más elementos del impuesto, o incluso sobre la administración de éste. Esto conduce a las otras dos cuestiones que deben resolverse:

c) Si es conveniente que los gobiernos subcentrales tengan autonomía sobre la base o las deducciones de los impuestos que se les han descentralizado.

d) Si los gobiernos subcentrales deben ser responsables de administrar algunos, o incluso todos, los impuestos que les han sido descentralizados.

3. EL NIVEL DE AUTONOMÍA FISCAL

Si los gobiernos subcentrales actuaran en beneficio de sus residentes, y no se comportaran estratégicamente (en relación con el Gobierno central), lo único que sería necesario para lograr niveles regionales de provisión que fueran eficientes y equitativos sería un sistema de financiación regional que (1):

a) Diera a los gobiernos subcentrales capacidad fiscal marginal.

b) Tuviera un sistema de transferencias igualatorias entre gobiernos subcentrales.

El sistema de transferencias igualatorias financiaría los niveles de gasto que se consideran equitativos entre regiones. La capacidad fiscal marginal garantizaría que los gobiernos subcentrales que deseen niveles de gasto mayores tuvieran recursos para financiarlos. Más aún, el nivel de gasto elegido

será siempre eficiente, porque cada gobierno subcentral aumentará los impuestos sobre sus residentes hasta el punto en el que el coste marginal (de los impuestos) para sus residentes sea igual al beneficio marginal (del gasto financiado con los impuestos). Analíticamente esto es, simplemente, hasta el punto en el que se cumpla la condición *samuelsoniana* de provisión eficiente (2).

La cuestión entonces es qué se gana (y qué se puede perder) yendo más allá de la descentralizaron fiscal marginal. Esto es, yendo a una descentralización fiscal media (total). De entrada, para que pueda haber alguna ganancia de una descentralización más allá de la marginal, es necesario suponer o que los gobiernos subcentrales actúan estratégicamente en relación con el Gobierno central para obtener más fondos, o que tienen objetivos propios diferentes a los de sus residentes. El objetivo que se supone habitualmente es que el gobierno subcentral quiere maximizar su tamaño.

El supuesto de que los gobiernos subcentrales quieren expandir sus gastos tanto como sea posible es esencialmente un supuesto político acerca de los objetivos que sigue en la práctica el sector público. Que se cumpla este supuesto, sin embargo, dista mucho de ser obvio porque, por ejemplo, los gobiernos pueden buscar, simplemente, la reelección. O, incluso, pueden guiarse por principios benevolentes. En realidad, no hay ninguna evidencia empírica que apoye este supuesto.

En todo caso, bajo el supuesto de que los gobiernos subcentrales quieren expandir su gasto, se señalan varias ganancias económicas potenciales de la descentralización fiscal que, en lo esencial, tienen que ver con que limita expansiones ineficientes del gasto y promueve usos eficientes. De forma más precisa, se argumenta que la descentralización fiscal:

a) *Limita los aumentos de impuestos.* La descentralización fiscal impedirá que los gobiernos eleven sus impuestos para financiar gastos ineficientes porque, si lo hacen, verán que los contribuyentes (individuos o empresas) emigran a otras regiones (3). En realidad, cuanto más móviles sean las bases gravadas, mayores serán las limitaciones a gastos ineficientes. Brennan y Buchanan (1980) incluso llegan a proponer que los gobiernos subcentrales tengan sólo impuestos como el de sociedades o el IRPF, con bases muy móviles.

b) *Mejora el control por parte de los contribuyentes (corresponsabilidad)*. Si los gobiernos que gastan tienen que recaudar los impuestos necesarios para financiar sus gastos, los individuos podrán evaluar adecuadamente lo que les cuesta el gobierno y lo que les da. También se facilitará la comparación con lo que se paga y se recibe en otras regiones. Todo ello obligará a los gobiernos subcentrales a racionalizar su gasto porque, en otro caso, los votantes cambiarán el gobierno.

c) *Induce el uso productivo del gasto.* Hay quien afirma que cuando los gobiernos subcentrales se quedan con una parte sustantiva de los ingresos fiscales que genera la actividad económica en su jurisdicción tienen mayores incentivos a estimular el crecimiento. En particular favorecerán las políticas de gasto y de regulación que fomenten la competencia, la creación de empleo y renta, etcétera (4).

d) *Eliminación de restricciones presupuestarias blandas* (5). La corresponsabilidad fiscal evita que los gobiernos subcentrales expandan sus gastos muy por encima de sus ingresos, y que recurran excesivamente al endeudamiento y a pedir continuamente más recursos al Gobierno central.

Estos argumentos son, sin embargo, bastante dudosos. En primer lugar, si los gobiernos subcentrales evitan aumentos de impuestos por temor a que se les vayan las bases, nada garantiza que reducirán los gastos ineficientes. En realidad, pueden acabar reduciendo gastos eficientes (para no perder las bases más móviles) y gastos redistributivos porque perderían a los contribuyentes de renta elevada. El resultado pueden ser niveles de gasto ineficientemente bajos y una reducción sustantiva de la redistribución (incluyendo el gasto en bienes meritorios). De hecho, pueden incluso aumentar gastos ineficientes pero que gustan a los contribuyentes que controlan las bases más móviles.

El argumento de la corresponsabilidad también tiene problemas sustanciales. De entrada, sólo se aplica a impuestos que sean muy visibles como, por ejemplo, el Impuesto sobre la Renta de la Personas Físicas (IRPF) y el Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Y esto siempre que se vea claramente que los recauda el gobierno subcentral (6). De hecho, si los gobiernos subcentrales usan impuestos poco visibles, como por ejemplo los indirectos, los contribuyentes seguirán infraestimando el coste real de lo que reciben casi de la misma forma que cuando el gasto se financia mediante transferencias.

En todo caso, incluso si los ciudadanos fueran conscientes del coste, para que la corresponsabilidad aumente la eficiencia se deberían cumplir dos condiciones más. Primero, que los ciudadanos fueran conscientes de los beneficios del gasto (lo que en particular implica que sepan qué gastos son del Gobierno central y cuáles del subcentral), y segundo, que su voto se basara en la estimación de si ganan o pierden con la actuación pública. Ambas cosas son dudosas. Por un lado, los contribuyentes raramente saben quién les presta qué. Por otro, no está claro que los votantes se basen en su residuo fiscal (7) personal ni que, si lo hicieran, esto mejorara la eficiencia o la equidad del gasto. En realidad, las encuestas a escala nacional ponen de manifiesto que la mayoría de la gente siempre piensa que paga más de lo que recibe, y esto no genera cambios continuos de gobierno (8). Más aún, si los individuos votaran por su residuo fiscal y el resultado fuera eficiente, quien propusiera esquilmar al 49 por 100 de la población para beneficiar al 51 por 100 restante ganaría todas las elecciones y sería eficiente.

El tercer argumento defiende que la financiación mediante impuestos

favorece el uso productivo del gasto. Esto es cuestionable desde muchas perspectivas. De entrada, muchas veces el objetivo del gasto público no es aumentar la renta regional, sino sencillamente que se provean niveles eficientes o equitativos de determinados servicios (policía, justicia, sanidad, educación, etc.). En segundo lugar, la relación entre gasto público, crecimiento de la renta y recaudación no está demasiado clara. De existir esa relación, sería de largo plazo y poco perceptible, por lo que es poco probable que unos gobiernos que generalmente se guían por el corto plazo la tomaran en cuenta. En tercer lugar, lo que realmente buscan los gobiernos es una reelección, que siempre depende de la situación económica en general y de la renta en particular. Si realmente existiera una relación bien definida entre gasto público regional y crecimiento regional (9), para ser reelegidos los gobiernos regionales invertirían en actividades que generasen más renta, incluso si esta renta no les diera más recaudación. Por otro lado, es bastante ridículo suponer que los gobernantes son tan mezquinos que sólo invertirán en actividades que generan crecimiento si obtienen recaudación.

Finalmente, está la cuestión de que la corresponsabilidad hará que los gobiernos subcentrales cesen de pedir más recursos al Gobierno central. En realidad, esto no depende de que se les ceda más o menos capacidad fiscal a las regiones, porque incluso si un gobierno recauda el 100 por 100 de lo que está gastando, nada le impide decir que sigue gastando poco porque los impuestos que se le han asignado son insuficientes, o porque tiene que contribuir demasiado a la financiación del Gobierno central.

Frente a estas dudosas ganancias, la descentralización total de impuestos introduce dos tipos de riesgos:

a) *Competencia fiscal ineficiente*. Los gobiernos subcentrales, en su deseo de atraer factores productivos, pueden bajar los impuestos. Cuando todos se comportan igual, se puede acabar llegando a una situación Pareto inferior en la que todos tengan impuestos y niveles de gasto ineficientemente bajos (10).

b) *Se limitaría la capacidad redistributiva entre regiones*. Si las regiones ricas recaudan todo mediante impuestos propios, la capacidad redistributiva del Gobierno central queda limitada. Las únicas vías de redistribución serían, como en Alemania, un fondo de igualación horizontal (en el que las regiones ricas aportaran recursos para financiar a las regiones pobres) o un impuesto establecido por el Gobierno central (diferente de los asignados a las regiones) que básicamente fuera pagado por los residentes en las regiones ricas y beneficiara a los residentes en las regiones pobres (11). La primera solución, el fondo horizontal, puede encontrar serias reticencias por parte de las regiones ricas. La segunda, puede ser vista como injusta por los ciudadanos de las regiones ricas y llevar a un exceso de imposición en éstas (porque los gobiernos regionales no reducirán sus niveles de gasto e impuestos para compensar los impuestos redistributivos establecidos por el Gobierno central).

En suma, por tanto, es poco probable que la descentralización fiscal media (total) haga que los ciudadanos controlen mejor el gasto de sus gobiernos o induzca usos más eficientes que la descentralización fiscal marginal. Conlleva, por otro lado, riesgos de infraprovisión y limitaciones a la redistribución entre regiones.

En todo caso, hay que apresurarse a señalar que la descentralización no es sólo un ejercicio de eficiencia económica. En realidad, probablemente, ningún país ha descentralizado nunca su sector público de forma significativa por razones económicas. En lo esencial, la descentralización es un ejercicio político que, eso sí, tiene implicaciones económicas. Por ello, lo que se debe hacer es buscar equilibrios entre lo político y lo económico. Idealmente, se debería descentralizar tanto como fuera posible siempre que el coste económico no fuera muy grande.

En este contexto, se puede defender que se descentralicen los impuestos más allá de lo que requiere la eficiencia económica (capacidad fiscal marginal) como instrumento para satisfacer las demandas políticas de poder de los gobiernos subcentrales. La descentralización fiscal media sería entonces un ejercicio más político que económico.

4. IMPUESTOS QUE DEBEN DESCENTRALIZARSE

En lo esencial, comparto la opinión dada en el trabajo de que cualquier impuesto es descentralizable, excepto el Impuesto sobre Sociedades. De entre todos los impuestos, el IRPF presenta la ventaja evidente de su visibilidad. Esta visibilidad implica que, tanto si se concede a los gobiernos subcentrales capacidad fiscal marginal como media, es más probable que produzcan resultados eficientes que con otros impuestos menos visibles. Un sistema de recargo sobre la base del Gobierno central o un tipo proporcional sobre ésta son formas razonables de que los gobiernos subcentrales tengan capacidad fiscal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) (12).

Obviamente, descentralizar el IRPF no es una solución exenta de problemas, ya que el que una región aumente unilateralmente el nivel del IRPF puede dar lugar a deslocalizaciones de contribuyentes (especialmente de renta elevada). Por otro lado, los gobiernos subcentrales pueden acabar proveyendo niveles ineficientemente bajos de gasto por temor a que aumentar el IRPF genere deslocalizaciones o, más probablemente, tenga un coste electoral.

Los riesgos de deslocalización son, sin embargo, limitados. Primero, porque la deslocalización de personas tiene costes económicos y personales sustanciales (cambiar de trabajo, de entorno personal, etc.). Segundo, porque, para los contribuyentes, el gasto adicional puede compensar la subida de impuestos. Por otro lado, el temor a perder votos y el riesgo (limitado) de deslocalización introducirán incentivos a gastar de forma eficiente y, en el caso de los gastos de

equidad, de forma consistente con los criterios equitativos dominantes en la sociedad.

En el caso de los impuestos indirectos, se suele argumentar que no es conveniente descentralizarlos porque se puede producir una distorsión de los flujos comerciales entre regiones y una exportación de impuestos. Ambos problemas son, sin embargo, poco probables. El riesgo de distorsión del comercio es reducido por, al menos, dos razones. Primero, porque es poco probable que (suponiendo que todos los gobiernos subcentrales tienen las mismas funciones de gasto) haya grandes diferencias en los tipos impositivos. Segundo, porque, en todo caso, la distorsión se limitará a las zonas fronterizas. Por otro lado, la exportación sólo será significativa en el caso de las regiones turísticas. Y en esos casos puede estar justificada porque parte de los servicios prestados por la región serán consumidos por los no residentes (visitantes).

Que la descentralización de los impuestos indirectos no distorsione de forma importante el comercio entre regiones, ni dé lugar a exportaciones fiscales ineficientes de magnitud significativa, no quiere decir que su descentración sea sencilla, al menos en el caso del IVA y de los impuestos especiales de fabricación.

En cuanto al IVA, la experiencia de Quebec, el País Vasco y Navarra parece sugerir que un IVA en origen puede descentralizarse de forma razonable. Sin embargo, estas experiencias son excepciones dentro de su propio país, y difícilmente serían generalizables a todas las regiones de éste. Por otro lado, la experiencia de Brasil, donde el IVA está descentralizado a todas las regiones, no es demasiado alentadora, ya que los resultados son muy pobres (13). En realidad, la descentralización del IVA —con capacidad de variación de tipos por parte de las regiones (14)— sólo puede funcionar si se limita a los tipos del impuesto en la fase minorista. En el caso de España, aplicar esto comportaría eliminar al máximo el sistema de recargo de equivalencia, o a que se aplicara de forma diferente (diferenciando el recargo según la comunidad autónoma de destino).

En todo caso, es obvio que en España, al igual que en los demás países de la UE, la descentralización del IVA (y de los especiales de fabricación) no es posible, al menos mientras la Comisión mantenga su opinión de que la diferenciación regional de tipos es contraria a las normas de la UE. Una vía, aunque imperfecta, para solventar esto sería ceder a las CC.AA. una parte del tipo normal del IVA (por ejemplo 9 de los 18 puntos actuales). Esta parte del tipo sería determinada de forma conjunta por todas las CC.AA. (probablemente en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera) según sus necesidades de gasto.

En el caso de los especiales, los problemas de la descentralización dependen de cuál sea el momento en el que se cobre el impuesto. Si es en el momento del consumo, la descentralización no plantea problemas. Sin embargo, si, como ocurre en España con los impuestos especiales de fabricación (hidrocarburos, tabaco, alcohol, cerveza y electricidad), el impuesto se cobra donde se produce el bien o en los depósitos fiscales, la descentralización de los tipos impositivos implicaría que o bien el encargado de pagar el impuesto diferencia el tipo impositivo que aplica según el destino final del consumo, o bien se varía el sistema de cobro trasladándolo al punto de consumo. Como ya se ha señalado, no obstante, la Comisión Europea considera que la diferenciación de tipos en los impuestos especiales de fabricación es contraria a las normas comunitarias y, por tanto, de momento no es viable, salvo que, como ya se ha descrito en el caso del IVA, se recurra a un sistema de determinación conjunta por parte de las CC.AA. de parte del impuesto que se aplica a los bienes.

Finalmente, en el caso de los impuestos sobre la riqueza, es necesario diferenciar entre los que gravan los bienes muebles y los que gravan los bienes inmuebles. En el caso de los que gravan bienes inmuebles, como el IBI, la descentralización no conlleva, en el corto y medio plazo (15), riesgos ni de deslocalización ni de eficiencia. En el caso de los bienes muebles, diferencias muy elevadas de tipos podrían generar deslocalizaciones de los más ricos. Es probable por tanto que, si las regiones tienen otros impuestos a su disposición, eviten utilizar los que gravan la riqueza mueble.

Resumiendo, desde un punto de vista económico, los impuestos ideales para ser descentralizados con capacidad normativa en los tipos son el IRPF, los impuestos indirectos (IVA en fase minorista y especiales, especialmente en fase minorista) y los que gravan la riqueza inmueble.

5. CAPACIDAD NORMATIVA

Desde un punto de vista económico, es bastante claro que, una vez que los gobiernos regionales tienen capacidad para establecer los tipos impositivos sobre determinados impuestos, no hay ninguna ganancia de eficiencia o de equidad en que tengan capacidad para cambiar la estructura del impuesto. Esto es, la definición de base o las deducciones. Al contrario, en general, descentralizar a las regiones el diseño de bases y deducciones conllevará reducciones de la equidad global —porque contribuyentes iguales, que reciban las mismas prestaciones, pagarán impuestos distintos si viven en regiones diferentes— y aumentos de la presión fiscal indirecta (16) para contribuyentes que tributen en más de una región.

En realidad, la experiencia internacional comparada apunta en la dirección de armonización de bases, e incluso países como Suiza, donde los cantones tienen una amplia autonomía fiscal, han aprobado leyes de armonización, aunque no de igualación, de bases y deducciones en los impuestos directos cantonales (IRPF y Sociedades).

Con todo, como ya se ha señalado, la descentralización fiscal no es sólo un ejercicio económico, sino también político. Por ello, aunque no haya ganancias económicas en permitir

a las regiones variar las definiciones de base imponible o las deducciones, se puede dar una cierta autonomía siempre que no cause grandes distorsiones. Un modelo razonable es el que se sigue en Suiza. En lo esencial, lo que se hace es definir una base imponible común y establecer una serie de deducciones de la base y la cuota. Las regiones tienen que aplicar la base común y las deducciones que quieran de la lista. Además, pueden variar la cuantía de cada deducción.

6. ADMINISTRACIÓN DE IMPUESTOS

En lo esencial, se suelen señalar tres tipos de ventajas de la descentralización de la Administración tributaria.

1) En primer lugar, hay quien argumenta que, si la recaudación la realizan las regiones, *los contribuyentes, al sentirse más cerca de la Administración, defraudarán menos*. Sobre este efecto, si existe, nadie ha podido aportar evidencias. En realidad, es lógico pensar que la razón que llevó al defraudador a ocultar dinero al Gobierno central también le hará ocultarlo al gobierno regional.

2) *Aumenta la visibilidad de los impuestos autonómicos*. La visibilidad de los impuestos es importante para lograr la eficiencia (marginal). Aceptado esto, hay muchas formas para que se vea claramente que los impuestos son recaudados por una región sin que la Administración sea realizada por dicha región. Por ejemplo, la aprobación anual de tipos por los parlamentos (o gobiernos) regionales y la diferenciación adecuada de impresos puede ser más que suficiente para lograr la visibilidad de los impuestos regionales.

3) *Podría aumentar la eficiencia en la Administración*. Al igual que con cualquier decisión pública, la descentralización de la Administración tributaria descompone un problema grande de gestión en muchos subproblemas de menor tamaño porque cada agencia tributaria regional tendría que gestionar un área más reducida que la de una agencia tributaria de ámbito nacional. Además, es probable que los gestores locales conozcan mejor la naturaleza y las características de la economía y los contribuyentes locales que los gestores nacionales. Siendo esto cierto, no lo es menos que, como se señala a continuación, el precio de esta posible mayor eficiencia interna es abrir el riesgo de una descoordinación muy amplia entre regiones que, en última instancia, abriría nuevas vías de fraude.

Lo anterior sugiere que las posibles ganancias económicas de la descentralización no están demasiado claras. Frente a esto, los costes de una descentralización de la Administración tributaria son bastante claros. Los más importantes son:

1) *Aumenta el riesgo de fraude*. El mayor riesgo de descentralizar la Administración es que aumente el fraude fiscal por la falta de coordinación entre las agencias tributarias regionales. Simplemente, salvo que un inspector regional tenga acceso perfecto a los datos de otra región, los contribuyentes podrán ocultar rentas obtenidas fuera de la región donde tributan. Además, la descoordinación entre regiones en el diseño de los planes de inspección (sectores prioritarios, medidas de actuación, etc.) puede limitar la eficacia de estos planes. La mejor forma de evitar estos aumentos del fraude, sería que las agencias regionales fueran como una sola, compartiendo información y acceso a datos fiscales. Esta es la esencia de lo que se ha dado en denominar *administración tributaria única*. Esto es, una sola agencia que unifique la gestión de impuestos de todos los niveles de gobierno, y en cuya dirección participen todos ellos.

2) *Aumenta la presión fiscal indirecta*. La existencia de agencias tributarias regionales separadas obligaría a que los contribuyentes que actúan en más de una región tuvieran que presentar varias declaraciones, lo que aumentaría su presión fiscal indirecta. Esto sólo se evitaría si las agencias regionales estuvieran tan coordinadas que las bases de datos fueran comunes y bastara con presentar una declaración en cualquier agencia tributaria por la actividad realizada en todas las regiones.

3) *Aplicación diferente de los impuestos*. Que haya diferentes agencias regionales se puede traducir en una aplicación inequitativa de los impuestos en el conjunto del país. Estas inequidades pueden derivarse de diversos elementos como interpretaciones distintas de las normas, utilización de estrategias de inspección distintas, enfoques de gestión diferentes (utilización de declaraciones electrónicas, por ejemplo) o diferencias en los medios utilizados (número de agentes fiscales, dotaciones de medios, etc.). Estas diferencias serían especialmente inaceptables cuando parte de los impuestos recaudados por las agencias regionales fueran de carácter nacional, ya que un mismo impuesto nacional se aplicaría de forma diferente en las distintas regiones.

4) *Aumenta el coste de gestión de los impuestos*. La creación de agencias regionales conllevaría la duplicidad de funciones y la pérdida de rendimientos a escala en la gestión de los impuestos.

5) *Riesgos de interferencias políticas*. Las administraciones tributarias regionales pueden ser más sensibles (o menos fuertes para oponerse) a las actuaciones de los grupos de presión locales o , incluso, de las autoridades regionales.

Teniendo todo esto en cuenta, parece claro que, desde una perspectiva económica, no tiene demasiado sentido una descentralización de la Administración fiscal. Las ganancias son dudosas y los costes pueden ser significativos. Ciertamente, todo el que tiene intereses en la recaudación de un impuesto debe participar en su gestión. Pero la forma razonable de garantizar la representación de las regiones en la administración de los impuestos que les corresponden (parcialmente) es crear una agencia tributaria única.

7. CONCLUSIONES

Por razones económicas, es suficiente dar a los gobiernos subcentra-

les capacidad fiscal marginal. No obstante, las razones político-económicas pueden justificar una descentralización más amplia siempre que no conlleve grandes ineficiencias. Las figuras más adecuadas para ser descentralizadas son el IRPF, los impuestos indirectos (IVA en fase minorista y especiales que se cobren directamente al consumidor) y los que gravan la riqueza inmueble.

Por razones económicas, la autonomía regional debe limitarse a establecer los tipos impositivos. Nuevamente, sin embargo, por razones político-económicas se puede dar a las regiones alguna capacidad en el diseño de tipos y bases tanto del IRPF como de los impuestos que gravan la propiedad inmueble.

Finalmente, no es conveniente descentralizar la administración de impuestos. Lo ideal será una administración tributaria única en la que estuvieran representados todos los que tienen intereses en los diferentes impuestos.

NOTAS

(1) Para detalles adicionales, véase el anexo 1 en ZUBIRI (2009).

(2) Esto es, la condición de que $\sum RMS_{GY} = C$, donde RMS_{GY} es la valoración marginal del bien público que tiene un individuo (igual, por definición, a la relación marginal de sustitución entre el bien y la renta), y C es el coste marginal de provisión del bien.

(3) Si se financian gastos eficientes, en principio, los beneficios del gasto compensarán los costes adicionales y evitarán emigraciones de contribuyentes.

(4) Para más detalles, véase WEINGAST (2006) y las referencias allí incluidas.

(5) El término restricción presupuestaria blanda fue introducido por Janos Kornai para denominar a la refinanciación por parte del Estado de las empresas con pérdidas en las economías planificadas. Se extiende, por analogía, a aquellas situaciones en las que un agente sabe que al final, si hay problemas financieros, no dependerá de sí mismo, porque el Estado vendrá a ayudarle financieramente.

(6) Por ejemplo, un esquema de participaciones en el IRPF como el que hay en España es bastante poco visible.

(7) La diferencia entre lo que se recibe en prestaciones públicas y lo que se paga.

(8) Por ejemplo, según la encuesta de opinión pública y política fiscal del CIS (CIS, 2008), en el año 2008 el 56,5 por 100 de la población creía que recibía menos de lo que pagaba en impuestos, y sólo el 7,6 por 100 creía recibir más de lo pagado.

(9) En realidad, para que se invierta en actividades que supuestamente generan crecimiento, basta que los gobiernos y los ciudadanos crean que hay una relación entre gasto regional y crecimiento, aunque esa relación pueda no ser cierta.

(10) Véase el capítulo 5 de ALBI, GONZÁLEZ-PÁRAMO y ZUBIRI (2009).

(11) Obviamente, se le podría presentar como un impuesto de solidaridad que se paga en todas las regiones y se distribuye entre las pobres. Pero al final el resultado neto será el señalado: un impuesto pagado por los residentes en las regiones ricas para financiar a los residentes en las regiones pobres.

(12) En el primer caso, recaudan con la misma progresividad que el Gobierno central, mientras que en el segundo la recaudación subcentral es neutral desde el punto de vista distributivo.

(13) Hay propuestas teóricas, como el denominado VIVAT, sobre cómo descentralizar el IVA. Sin embargo, la viabilidad práctica de estas propuestas dista de estar clara. Sobre la descentralización del IVA puede verse, por ejemplo, PEDRAJA y SALINAS (2001).

(14) Esto no existe, obviamente, en los casos del País Vasco y Navarra, pero sí en los de Quebec y las regiones de Brasil

(15) En el largo plazo, si las diferencias de tipos son muy elevadas, la construcción de algunos inmuebles puede deslocalizarse.

(16) Recuérdese que la presión fiscal indirecta es, simplemente, el coste (en tiempo o dinero) de cumplir con las obligaciones tributarias.

BIBLIOGRAFÍA

ALBI, E.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M., y ZUBIRI, I. (2009), *Economía Pública I* (3ª edición), Ariel.

BRENNAN, G., y J.M. BUCHANAN (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press.

CIS (2008), *Encuesta de opinión pública y política fiscal*, http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=8800

PEDRAJA, F., y SALINAS, J. (2001), «La descentralización del IVA: propuestas, experiencias y enseñanzas para la financiación de las comunidades autónomas», *Hacienda Pública Española*, monografía 2001: 343-358.

WEINGAST, B. (2006), Second generation fiscal federalism: Implications for decentralized democratic governance and economic development», *Working Paper*, Hoover Institution, Stanford University.

ZUBIRI, I. (2009), La financiación de las CC.AA. de régimen común: Valoración y propuestas de reforma», en Carlos Monasterio e Ignacio Zubiri, *Dos ensayos sobre financiación autonómica*, Estudios de la Fundación, Serie Economía y Sociedad, Fundación FUNCAS, n.º 40.

LA ADMINISTRACIÓN DE LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS

John HASSELDINE

University of Nottingham

Resumen

Este trabajo analiza los desarrollos recientes en administración y buenas prácticas tributarias. El trabajo comienza contextualizando a la administración tributaria a través de una discusión sobre la necesaria separación entre las tareas operativas y las más genéricas, aunque más cruciales, de organización, estrategia y gestión interna. El trabajo describe la génesis reciente y el contexto actual de la administración tributaria, especialmente en Europa, e identifica los intentos previos para establecer un sistema de referencia de buenas prácticas. El trabajo finaliza con algunas conjeturas sobre el futuro de las buenas prácticas tributarias.

Palabras clave: administración tributaria, buenas prácticas, tareas operativas, organización, estrategia, gestión interna.

Abstract

This article analyses recent developments in tax administration and good practice. The study starts by contextualizing the tax administration through a discussion on the necessary separation between operational tasks and the more generic ones, albeit more crucial, of organization, strategy and internal management. The study describes the recent genesis and current context of the tax administration, especially in Europe, and identifies the prior attempts to establish a good practice reference system. The study concludes with some speculations regarding the future of good practice.

Key words: tax administration, good practice, operational tasks, organization, strategy, internal management.

JEL classification: H11.

I. INTRODUCCIÓN (*)

ADAM Smith señaló la existencia de cuatro principios básicos en relación con el diseño de los sistemas tributarios. Desde entonces, el mundo en general, y el de los impuestos en particular, se ha hecho más complejo, aunque las administraciones tributarias siguen respetando estos principios. Naturalmente, tanto en la reforma de los tributos como en su administración es más fácil decir que hacer. En este sentido, existen presiones presupuestarias continuas sobre el quehacer de las administraciones tributarias, prestándose una atención creciente a la medición y evaluación de resultados, a las auditorías de eficiencia y de ahorro de costes y a los informes de resultados. Asimismo, se miran con lupa los mecanismos de gobierno y de supervisión (en términos de gobernanza o de nuevas estructuras de gobierno). De hecho, como ha señalado Flynn (2007), «la nueva gestión pública» ha fortalecido el nivel de responsabilidad de la Administración tributaria y de sus directivos. En lo fundamental, estas presiones externas, junto con las propias del ambiente de incumplimiento fiscal, han planteado grandes retos a los altos directivos de la Administración tributaria.

Así, mientras que los altos directivos de las agencias tributarias son sin duda conscientes de estas tendencias, en la literatura académica sobre imposición el reconocimiento por los investigadores de estas presiones es pequeño, aunque, obviamente, hay algunas excepciones, especialmente las relacionadas con los países en vías de desarrollo (Bird y Casanegra de Jantscher, 1992; Bird y Zolt, 2008) y aquellas que reclaman una investigación más interdisciplinaria (Alley y Bentley, 2008).

El propósito de este trabajo es revisar la evolución reciente de la administración tributaria, evaluar la situación actual y realizar algunas reflexiones sobre el futuro de las «buenas prácticas» en este ámbito. En el apartado siguiente, utilizando el marco propuesto por Gill (2003), se clasifican posibles áreas dentro de las cuales se pueden analizar las buenas prácticas, mostrándose cuestiones relevantes de la administración tributaria junto a algunos ejemplos. El apartado III desarrolla este enfoque al incorporar factores externos, con atención particular al contexto europeo; el IV documenta el papel y los esfuerzos de las organizaciones internacionales y de otros agentes para medir y compartir las mejores prácticas, y el V concluye con algunas consideraciones finales.

II. LAS TAREAS DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

El estudio de Gill (2003) proporciona un marco inicial útil para abordar las cuestiones de administración tributaria, ya que permite sintetizar los aspectos más genéricos de la gestión interna que intervienen en su funcionamiento, junto con las tareas operacionales más ampliamente reconocidas (ver cuadro n.º 1). Los primeros son discutidos brevemente a continuación.

CUADRO N.º 1

PRINCIPALES TAREAS DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA QUE REQUIEREN SER ANALIZADAS

Tareas de organización y gestión	*Tareas operativas*
Formulación de la estrategia y de la política	Registro de contribuyentes
Planificación, presupuestación y asignación de recursos	Servicios al contribuyente: — Educación del contribuyente — Asistencia al contribuyente — Facilitar el cumplimiento voluntario
Supervisión y evaluación	Proceso de declaraciones y pagos
Coordinación	Supervisión de retenedores y agentes recaudadores
Gestión financiera	Recopilación de información sobre transacciones gravables: — Recopilación de información de terceros — Operaciones de inteligencia — Búsqueda, embargo y operaciones de reconocimiento para obtener evidencias incriminatorias
Gestión de personal	Análisis de riesgos y selección de casos para auditoría e investigación
Gestión de las tecnologías de la información	Auditoría e investigación
Gestión de activos	Cobros de atrasos impositivos
Control interno	Asuntos legales y judiciales: — Legislación — Apelaciones — Juicios
Anticorrupción	Estudios fiscales
Relaciones externas	

Fuente: Adaptado de Gill (2003).

1. Formulación de la estrategia y la política

Evidentemente, la alta dirección debe proporcionar la dirección estratégica y afirmar su influencia sobre la forma de organización. En los Estados Unidos, Rainey y Thompson (2006; 2007) hablan de cómo Charles Rossotti fue pionero de algunos cambios como, por ejemplo, el desarrollo de nuevas divisiones operativas que sustituyeron a la estructura geográfica existente antes de la Ley de Reforma y Reestructuración del IRS (Internal Revenue Service) de 1998. Sin embargo, no todo el mundo estuvo de acuerdo, como es el caso de las críticas realizadas al respecto por Mikesell y Birskyte (2007) y por Cyr y Swanson (2007), quienes señalaron el empeoramiento de la brecha impositiva en Estados Unidos como una evidencia de que las propuestas de Rossotti «no fueron tan triunfales como habían sido descritas».

En el Reino Unido, un informe sobre su Agencia Tributaria (HMRC) concluyó que su estructura era compleja, tanto en lo referente a su elevado número de partes integrantes como por su estructura interrelacional, la cual no integraba adecuadamente las competencias directivas y sus responsabilidades (1). Por ello, en 2008, se designó a un presidente no ejecutivo como medida para tratar de conseguir mayores dosis de responsabilidad.

La formulación de estrategias y políticas se encuentra entre las mejor consideradas dentro del marco organizativo de la administración tributaria. Autores como Vehorn y Brondolo (1999) y McCarten (2005) resaltan la importancia de una clara estructura organizativa en las tareas operativas. Sin embargo, Tomkins *et al.* (2001) resaltan que la estructura de la organización es también importante en los aspectos de gestión interna.

2. Planificación, presupuestación y asignación de recursos

Las agencias tributarias se enfrentan a restricciones presupuestarias y están a menudo infradotadas en su financiación (Owens y Hamilton, 2004; Slemrod *et al.* 2009). Su posición dentro del marco presupuestario gubernamental existente en cada país puede plantear problemas para la realización de proyectos de inversión a largo plazo (por ejemplo, modernización de la estructura organizativa y de los sistemas de información, etc.), lo que afecta a la

selección de casos a inspeccionar (por ejemplo, prestando poca atención a la investigación de empresas con pérdidas). Otra consecuencia está relacionada con la consideración del *trade off* existente entre la reducción de los costes de cumplimiento del contribuyente y el coste de proporcionarle servicios de ayuda. En este sentido, cuanto mayores sean los recursos destinados a este tipo de servicios menores serán los costes de cumplimiento para el contribuyente, pero mayores serán a su vez los costes totales en que incurrirá la agencia tributaria. Estas disyuntivas pueden tener incluso implicaciones para el cumplimiento tributario.

3. Seguimiento y evaluación

Junto con el fomento del enfoque cooperativo, ha habido un cambio hacia una mejora en la transparencia en los informes de actuación pública. Así, en el Reino Unido, el HMRC publica los resultados de encuestas a su personal, así como de sus progresos a la hora de alcanzar los objetivos acordados con el Gobierno (*Public Service Agreement*), mientras que en Australia se publica anualmente su Programa de Cumplimiento.

La gobernanza y la rendición de cuentas en las agencias tributarias es obviamente importante, y existe una tendencia a incorporar mecanismos adicionales de supervisión externa. Por ejemplo, en Australia encontramos la oficina del Inspector General de Tributos y en los Estados Unidos el Inspector General de la Administración Tributaria, el Comité de Supervisión del Servicio de Auditoría Interna (IRS), así como la Oficina Nacional del Defensor del Contribuyente. Sin embargo, en el Reino Unido nada parece haber cambiado para aumentar la supervisión llevada a cabo por el Comité de Cuentas Públicas del Parlamento (2). El comportamiento de las agencias tributarias es también supervisado por las instituciones superiores de auditoría de cuentas, como en Estados Unidos y otras instituciones similares en otros lugares.

4. Coordinación

Las agencias tributarias necesitan coordinarse con otras (a través de acuerdos regionales e internacionales), con otros departamentos del Gobierno, con los contribuyentes y sus representantes (por ejemplo, las asociaciones empresariales y las asociaciones profesionales de contables) y con los políticos. Por supuesto, también necesitan coordinarse internamente, especialmente para la aplicación efectiva de los sistemas de gestión de la información en las agencias tributarias, que hasta el momento ha recibido escasa atención (Hasseldine *et al.*, 2009).

Un ejemplo útil de coordinación es el Premio CIAT de Innovación en la Administración Tributaria, que trata de identificar y reconocer las novedades en cuanto a buenas prácticas que promuevan la transparencia y la integridad, la eficiencia y la eficacia en la administración tributaria, así como de diseminar la innovación relevante y generar intercambios sinérgicos de experiencias de éxito.

5. Gestión financiera, de personal, de tecnologías de la información y de activos

En los medios de comunicación del Reino Unido, se ha criticado la falta de directores de finanzas cualificados dentro de los departamentos del Gobierno que ha surgido como consecuencia de las dificultades de contratación de contables por parte del sector público. En relación con la gestión eficaz de los recursos humanos, hay una escasez de estudios sobre la gestión del personal de las agencias tributarias (una excepción es el de Proctor y Currie, 2004).

En el ámbito de los proyectos relacionados con las tecnologías de la información, la gestión bien puede ser un éxito o un desastre, siendo frecuente, en este segundo caso, el mantenimiento en el tiempo de proyectos fallidos con el argumento de los importantes costes ya asumidos (véase Bird y Zolt, 2008). Entre los países que han conseguido un récord de aplicaciones exitosas se encuentran Singapur (Tan y Pan, 2003), Australia y los países nórdicos, donde la generalización de la preparación de borradores de las declaraciones impositivas puede considerarse como un ejemplo de buena práctica (ver el apartado IV de este trabajo). Irlanda admite la importancia de la prestación de servicios electrónicos con la presentación de declaraciones a través de Internet (*e-filing*) y otros servicios proporcionados a los contribuyentes, aunque también es crucial disponer de tecnología interna; por ejemplo, para la gestión de riesgos, la captura de datos, la gestión de la información, etcétera.

6. Control interno y anticorrupción

Una revisión a fondo de la literatura sobre corrupción queda fuera del alcance de este trabajo, pudien-

do los lectores ver Martínez-Vázquez *et al.* (2007). Baste decir que para algunos países europeos la corrupción no es un problema serio, si bien deben existir fuertes controles internos.

7. Relaciones externas

Teniendo en cuenta la experiencia del autor (basada en la observación casual, así como en su posición dentro de un comité consultivo), parece que las agencias tributarias reciben muchas críticas por parte de los medios de comunicación y de los políticos, y les resulta difícil defenderse públicamente. La importancia de tener buena imagen ante la opinión pública y de proporcionar un servicio de gran calidad al ciudadano es, por tanto, crucial para el buen funcionamiento de una agencia tributaria, incluida su capacidad para recaudar los impuestos devengados (3). Un ejemplo de transparencia y de este creciente interés en las relaciones externas es el de la Agencia Tributaria de Canadá, que publica resúmenes ejecutivos de sus estudios de opinión pública, además en su página web están disponibles los informes completos. Al igual que en otras administraciones tributarias, estas encuestas se usan para evaluar la opinión pública y como forma de medición de la prestación del servicio (4).

III. EL CONTEXTO DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Al analizar el contexto de la administración tributaria, resulta instructivo destacar el trabajo de Bird (2004), en el que se esbozan las amplias líneas de reforma administrativa, enfocando su contexto ambiental (o factores «culturales»), observando la administración tributaria como un proceso productivo, resaltando la importancia de la buena voluntad política y poniendo énfasis en la honestidad (tanto de los contribuyentes como de los funcionarios de Hacienda).

Owens y Hamilton (2004: 348) señalan que, aunque hay una importante diversidad en la OCDE, también existen muchas semejanzas. Estos autores señalan que no se debe tanto al propio comportamiento de la Administración tributaria como al propio objeto que se somete a administración:

> Al observar la raíz de los problemas en la administración tributaria, resulta necesario considerar qué es lo que está siendo administrado, la ley impositiva, y cómo ésta se interpreta. Además, los problemas causados por la ley no se pueden considerar hasta que se reflexiona sobre la eficacia y la viabilidad de la política tributaria que la ley debe implementar. Todo el sistema, y todos sus actores, sus comportamientos y los que guían esos comportamientos deben ser considerados de forma objetiva, holística y de forma sistémica si se quiere que los países resuelvan con éxito sus crisis en el ámbito de la administración tributaria.

Owens y Hamilton contribuyen al debate mediante las siguientes útiles observaciones:

1) Sólo la simplificación de la ley no basta.

2) La simplificación política necesita de una voz con mayor alcance.

3) Se necesita reducir la complejidad de la ley y de la política tributarias.

4) Las pequeñas empresas necesitan atención especial.

5) Se necesitan nuevos esquemas de cumplimiento.

6) Se necesita un nuevo pacto.

7) La Administración tributaria está infradotada.

1. Europa

Al referirnos al caso del Reino Unido, y más específicamente a la reforma y a la administración tributaria, tenemos la suerte de que el Instituto de Estudios Fiscales (británico) haya publicado recientemente el informe *Mirrlees.* En dicho informe, el capítulo de Slemrod *et al.* (2009) sobre la aplicación de los tributos analiza con detalle cuestiones relacionadas con el diseño del sistema tributario, con los determinantes de la elusión y de la evasión fiscales y con los costes administrativos y de cumplimiento, los sistemas de aplicación de las leyes tributarias y los diversos tributos del sistema fiscal británico. Sin embargo, en opinión del autor, el Reino Unido debería destinar más tiempo a conocer el papel de los consultores profesionales (5) y más trabajo en el área de cumplimiento, incluyendo la recaudación de pagos tributarios atrasados, el reconocimiento de una aproximación más conductual al cumplimiento fiscal, áreas de gestión de riesgos, etcétera.

Suecia tiene un objetivo a largo plazo para su Administración tributaria por el que en 2012 debería ser «la mejor Administración tributaria dentro de los países de la OCDE». Tal definición es, por supuesto, difícil de medir, y el principal propósito de este objetivo es que ellos deberían aprender de otros y no limitarse a hacer un *ranking* (6).

La Administración tributaria sueca (*Skatteverket*) ha empezado a trabajar en este objetivo observando las distintas áreas y comparándolas con las de otros países. Para ello, elige las áreas donde hay otros objetivos a largo plazo o donde hay información disponible. Este enfoque constituye un marco de referencia de buenas actuaciones, en oposición a lo que sería un ejercicio de buenas prácticas. Para tal fin, la Skatteverket ha utilizado diferentes fuentes de información, tales como las series comparativas de la OCDE y los informes anuales de diferentes administraciones tributarias.

Por su parte, Onrubia (2006) ha resaltado la importancia de analizar la administración tributaria a la luz de los sistemas políticos. Este autor muestra que España tenía, hasta 1977 al menos, un «sistema fiscal obsoleto» que le impedía ponerse a la par con los desarrollos de la política fiscal y la administración tributaria de otros países de la OCDE. Con la llegada de la democracia, la Agencia Tributaria orientó su actuación hacia la lucha contra el fraude y continúa haciéndolo, promoviendo además la reducción de los costes administrativos y de cumplimiento, al tiempo que está mejorando los servicios de asesoría al contribuyente, tratando de mejorar su moral fiscal (Martínez-Vázquez y Torgler, 2009).

2. Aumento del énfasis sobre el cumplimiento y la gestión de riesgos

Una tendencia a destacar en muchos países es el cumplimiento cooperativo mediante el uso, entre otros, de modelos de cumplimiento (Braithwaite, 2003). Esto puede ser visto como una buena práctica, tal y como lo describe la Agencia Tributaria australiana en su trabajo *Managing compliance effectiveness* («Gestión de la efectividad del cumplimiento») y la Agencia Tributaria sueca en el informe *Right from the Start* («Correctamente desde el principio»). Los modelos de cumplimiento funcionan mejor con un sistema reglamentado de consultas y respuestas (Braithwaite, 2007). Ello hace que los contribuyentes y sus representantes interpreten los esfuerzos de la Administración como un intento sincero de reducir sus costes de cumplimiento tributario.

Es así como las agencias tributarias están prestando más atención al cumplimiento y, por consiguiente, se está empezando a recopilar una voluminosa literatura muy útil sobre estos aspectos (por ejemplo: Braithwaite, 2003; Kirchler, 2007; Torgler, 2007). Además, las agencias tributarias también se han dado cuenta de que sus regímenes sancionadores deberían reorientarse para mejorar en el futuro el pobre nivel de cumplimiento impositivo existente actualmente (se conoce como el «enfoque conductual de las sanciones»).

En relación con el cumplimiento de las grandes empresas, se manifiesta una creciente preocupación por la capacidad de éstas para evadir con éxito gran cantidad de impuestos (por ejemplo, Desai, 2005). Destacan, por su perfil alto de agitación, las preocupaciones expresadas por grupos de presión en demanda de una mayor responsabilidad social corporativa (por ejemplo, entre otros, en el periódico *The Guardian*). Las agencias tributarias han respondido haciendo un llamamiento a las empresas para mejorar su gestión de los impuestos y para prestar atención a los impuestos en riesgo de impago, particularmente en empresas muy grandes, con capacidad considerable de contribuir a la Hacienda de un país. La respuesta de estos grandes contribuyentes no es ampliamente conocida, aunque algunos estudios cualitativos comienzan a explorar la visión de las empresas respecto de la planificación y la elusión fiscales (por ejemplo Freedman *et al.*, 2009; Toumi, 2009). Las cuatro grandes empresas consultoras han respondido a este cambio en el panorama de la imposición societaria ofreciendo sus servicios de consultoría y aconsejando sobre la gestión de riesgos.

IV. MEDIR Y COMPARTIR LAS MEJORES PRÁCTICAS

El concepto de medición sistemática de las mejores prácticas en una serie de países y la publicación de resultados para el público en general es relativamente reciente en la Administración tributaria. Como se documenta en este apartado, no ha sido hasta hace unos pocos años cuando se han realizado seguimientos basados en la experiencia. Anteriormente, los investigadores se centraban en la gestión de las reformas impositivas, tanto en países en vías de desarrollo como en las economías occidentales (Alm *et al.*, 2005; Sandford, 2003), recurriendo a casos de estudio, infraestructura y a una gran cantidad de «lecciones tomadas» de las experiencias observadas en otros países.

1. El papel de las organizaciones internacionales

Gran parte del trabajo se ha producido a través de organismos regionales y la asistencia técnica prestada por el FMI (7). En Ebrill *et al.* (2001) se incluyen algunos ejemplos que documentan experiencias en el caso del IVA. Por su parte, Van Kommer y Alink (8) documentan la colaboración entre países latinoamericanos y norteamericanos y Holanda.

A lo largo de la última década, la OCDE ha favorecido el contacto entre administraciones tributarias a través del llamado Diálogo Internacional de Impuestos (9). También el Foro sobre la Administración Tributaria (FTA), un subgrupo del Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE, permite a los administradores tributarios compartir información y experiencias, e identificar medidas y estrategias efectivas en varias áreas de la administración tributaria. La FTA ha publicado varios informes, entre ellos el *Comparative Information Series* publicado en febrero de 2007, que tiene gran relevancia para las cuestiones tratadas en este trabajo. Dicho informe proporciona datos comparables internacionalmente sobre varios aspectos de los sistemas fiscales y su administración en países tanto de la OCDE como no pertenecientes a esta organización (10):

1) Acuerdos internacionales y organizativos en materia de administración tributaria.

2) Aproximación a los aspectos de gestión y prácticas tributarias.

3) Declaraciones de impuestos, pagos y regímenes de evaluación de los principales impuestos.

4) Selección de competencias administrativas de los órganos recaudadores.

5) Recaudación de ingresos impositivos.

6) Información sobre actuaciones operacionales.

7) Práctica administrativa.

Otros informes incluyen temas tales como: la gestión del riesgo de cumplimiento (11), el reforzamiento de las capacidades de la auditoría fiscal (12), el estudio sobre las tendencias en la prestación del servicio al contribuyente con nuevas tecnologías (13), la utilización de información de terceros para ayudar al cumplimiento de las obligaciones fiscales (14), y estudios recientes sobre los intermediarios impositivos y los bancos (15).

Además de la labor de las grandes organizaciones internacionales, varias asociaciones operan a escala regional. Entre éstas se incluyen el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) (16) y la Asociación de Agentes Tributarios de la Commonwealth (17), que se dedican a labores de formación en éste ámbito. También deben tenerse en cuenta el Grupo de Estudio sobre Administración Tributaria e Investigación de Asia (conocido como SGATAR) y la Organización Intraeuropea de la Administración Tributaria (18).

2. Empresas de consultoría

Algunos trabajos no gubernamentales se realizan con muchas de las grandes empresas de consultoría, las cuales realizan grandes aportaciones en el área; por ejemplo, la «Escuela Tributaria» de KPMG ha publicado

CUADRO N.º 2

ESTADÍSTICAS DE RESULTADOS PARA UNA SELECCIÓN DE PAÍSES DE LA OCDE

Indicador de resultados	*Australia*	*Canadá*	*Alemania*	*Holanda*	*España*	*Suecia*	*Reino Unido*	*Estados Unidos*
Costes administrativos respecto a impuestos netos recaudados en 2004 (a)	1,05	1,17	1,8	1,30	0,82	0,59	0,97	0,56
Plantilla a tiempo completo en 2004 (miles)	974	856	699	627	1.557	829	810	2.974
Valor de los impuestos inspeccionados respecto al total de recaudación neta	2,27	4,04	4,46	1,99	4,13	0,27	0,69	1,16
Deuda bruta anual sobre la recaudación anual (porcentaje) en 2004	8,1	9	4,8	3	7,8	2,7	n/a	6,2
Porcentaje de declaraciones electrónicas del IRPF 2004	80	48	7	69	23	15	17	47

Notas: (a) Hago notar que los distintos países tienen diferentes métodos para calcular los costes administrativos, y que hay administraciones con mayores obligaciones que otras. Esto reduce la comparabilidad de los indicadores administrativos de costes.
(b) Van Stolk, C. y J. Holmes (2007), "A Study on reforms in international tax administrations", comunicación personal al autor.
Fuente: Van Stolk y Holmes (b).

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 125/126, 2010. ISSN: 0210-9107. «CLAVES ACTUALES DE LA FISCALIDAD DEL FUTURO»

CUADRO N.º 3

RESUMEN DE LA ENCUESTA DE 2007 SOBRE MEJORES PRÁCTICAS

A) ÁREAS OPERATIVAS

Área de administración	*Referencias*
Registro de contribuyentes	Desarrollo de herramientas de Internet – Holanda (y Reino Unido), Alemania, Hong Kong Inspección inmediata – Holanda y otros Sistema de registro empresarial – Australia
Procesamiento de la información del contribuyente	Predeclaraciones de ingresos – Dinamarca, Noruega, Suecia Declaración telemática – Australia y Singapur Declaraciones sobre la actividad empresarial – Australia
Seguimiento de los retenedores/agentes	PAYE acumulable – Irlanda
Recopilación de información sobre transacciones gravables y trabajo de auditoría e inspección	Sistema de contribuyentes por ingresos del trabajo y sistema de clasificación de teneduría y mantenimiento de libros contables– Japón Sistema de recepción en efectivo introducido por Corea Programa de información sobre rentas – EE.UU. Conocimiento de los segmentos y grupos de contribuyentes – Holanda Atención al cliente – Nueva Zelanda IVA: Servicio de factura automática – Chile Auditorías conjuntas – países escandinavos / Holanda / Reino unido
Análisis de riesgos	Modelo de riesgo de cumplimiento ATO adoptado por la OCDE Suecia: Ver informe "Correctamente desde el principio" Holanda: enfoque similar Gestión de riesgos en el sector de la construcción – Irlanda
Recuperación de atrasos de pagos fiscales y gestión de deudas	Reforma canadiense de la función de recaudación de deudas Reformas de la recaudación de deudas en Holanda (soluciones de tecnologías de la información a negocios, mejora de procesos) Enfoque de la gestión de la morosidad basada en el riesgo en Noruega Procedimientos de gestión de la morosidad – Irlanda
Asuntos legales y judiciales	Regímenes fiscales simplificados para pequeñas empresas – Francia, Austria, Australia Programa de normativa fiscal – Australia
Relaciones externas y atención al contribuyente	*Channel Strategy* – Noruega Supervisión horizontal – Holanda Visita a empresas que comienzan su actividad – Holanda, Canadá Programas de sensibilización y educación en impuestos – Suecia, Chile, Japón Comunicación legal – Suecia, Australia Programa de asistencia al contribuyente (fases 1 y 2) – Estados Unidos

B) TAREAS DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

Tareas de organización y gestión que incluyen: estrategia planificación seguimiento gestión de personal sistemas de tecnologías de la información control interno gestión de activos	Creciente importancia de la investigación sobre ciudadanos y empresas cumplidores y no cumplidores que incluye aspectos culturales y conductuales – Australia, Canadá, Holanda Costes de cumplimiento – Nueva Zelanda XBRL/ informe empresarial estándar – Holanda Proyecto de integridad CIAT seguido por Canadá Marco de medidas legales – Canadá Investigación sobre la brecha fiscal – Estados Unidos Sistemas de tecnologías de la información – Estonia, Chile, Singapur, Australia Sistema de telefonía moderno– Nueva Zelanda

Fuente: Hasseldine (2008).

una serie de trabajos de investigación sobre los impuestos y la responsabilidad social corporativa, y sobre la gestión de riesgos y de los impuestos ambientales. El enfoque de PwC es bastante diferente en su informe *Paying Taxes 2009*, realizado conjuntamente con el Banco Mundial, que recoge información sobre los asuntos fiscales a los que se enfrenta una empresa estándar en un sector determinado (un fabricante y distribuidor de floreros de cerámica) en 181 países. Los casos de estudio se escogieron para reflejar la riqueza relativa del país en el que opera y se hicieron tablas sobre: 1) los medios ofrecidos para pagar impuestos; 2) número de pagos por impuestos, y 3) tiempo que se necesitó para el cumplimiento tributario. Aunque el informe proporciona algún comentario interesante, se limita, como no podía ser de otro modo, al marco de referencia de las mejores prácticas (19).

Dentro de Europa, EUROSAI dirigió en 2008 un trabajo de consultoría sobre marcos de referencia de las administraciones tributarias (véase National Audit Office, 2008). Este informe señala que comparar costes y resultados es sólo el primer paso para fijar un marco de referencia. El siguiente paso es identificar las razones que motivan las diferencias en los resultados, para que puedan compartirse las mejores prácticas. Además, no es fácil especificar un conjunto óptimo de indicadores clave de resultados (KPI). El proyecto de EUROSAI ha supuesto la aplicación de datos de referencia para Australia, Canadá, Alemania, Holanda, España, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos (véase el cuadro n.º 2).

Mientras que el cuadro n.º 3 utiliza datos de las series comparativas de información de la OCDE, los esfuerzos para fijar un marco de referencia deben realizarse para países con administraciones tributarias similares o cuando se comparan contextos específicos.

Con un enfoque diferente, Hasseldine (2008) dirigió una encuesta no aleatoria de agencias tributarias y académicos, usando el marco de Gill del cuadro n.º 1 para identificar las mejores prácticas a nivel mundial. El propósito fue proporcionar un posible indicador a las agencias tributarias que quieran estudiar las acciones de otras, en lugar de hacer uso simplemente de los datos estadísticos. Los resultados se reproducen en el cuadro n.º 3.

3. Ausencia de un marco estadístico de referencia en los países

Como se dijo antes, ha habido un incremento en la constitución de marcos de referencia entre países, aunque haya pocos estudios disponibles al público que midan (¡y publiquen!) los resultados dentro de los países. Obviamente, debería ser normal que se publicasen los objetivos a alcanzar y su medición (como en el Reino Unido), pero hay pocos estudios que examinen la productividad y la eficiencia entre las oficinas tributarias dentro de un mismo país. Las excepciones son tres estudios que usan análisis envolvente de datos (DEA), siendo éstos los de Moesen y Persoon (2002), Forsund *et al.* (2006) y Barros (2007). La aparición de novedosas técnicas econométricas, tales como el análisis de fronteras estocásticas, consideradas superiores al DEA, pueden propiciar en este momento una mejora en los trabajos dirigidos a analizar la eficiencia de las agencias tributarias. Por supuesto, y esto puede explicar la escasez de investigaciones, sigue habiendo problemas para que los investigadores accedan a fuentes de datos con *input* y *output* fiables para el análisis.

V. OBSERVACIONES FINALES

Dados los recursos que se asignan en todo el mundo, se podría esperar que la administración tributaria fuera considerada como una ciencia; sin embargo, creo que es más un arte. Dirigir una agencia tributaria es como dirigir una empresa grande (y, en algunos casos, muy grande). Pero en este punto la literatura sobre gestión considera a las organizaciones del sector público como una criatura claramente diferente de las organizaciones con ánimo de lucro.

Si nos basamos en la literatura considerada en los apartados anteriores, es ciertamente posible construir un marco de referencia sobre las medidas clave, tales como el análisis coste-eficacia, el éxito de los servicios por Internet (*e-services*), la atención telefónica, etc. Ello se puede lograr usando datos de organizaciones internacionales, además de datos procedentes de la cooperación regional y otros datos recopilados que pueden permitir una mayor comparación (como en el caso de los países nórdicos). El marco de referencia se puede establecer usando técnicas cuantitativas de medición de resultados o un enfoque cualitativo, si en la comparación de la actividad se vislumbra cómo se lleva a cabo el trabajo (por ejemplo la planificación, el análisis de riesgos, la gestión estratégica, etcétera).

En términos de medición de los resultados de la actividad, es necesario adoptar las cautelas necesarias a la hora de definir los indicadores clave, y debe considerarse al sistema administrativo en su totalidad. Por

otra parte, lo que se mide es lo que se hace, y aunque sea posible establecer marcos de referencia más detallados y medidas de las mejores prácticas, todo ello debe hacerse con cuidado. Hood (2006) analizó el enfoque de objetivos de la gestión de servicios públicos británicos incluyendo varios tipos de respuesta, y encontró que no asignaban recursos en cantidad suficiente para la verificación de los resultados, aun teniendo en cuenta que las mejoras son positivas y que una estrategia de no participación en estas prácticas no es coherente. A priori, no parece haber razón por la cual este tipo de respuesta no pudiera suceder en una agencia tributaria (20).

En resumen, teniendo en cuenta la escala de la administración tributaria en todo el mundo, hay relativamente poca evidencia sobre las mejores prácticas en dicha administración y una escasez de literatura académica. Sin embargo, como ya se ha descrito anteriormente, se esperan avances como consecuencia de una mejora de la cultura de intercambio del conocimiento entre las agencias tributarias y otros agentes implicados.

Aunque los riesgos que se señalan seguidamente son una sobresimplificación, la conclusión es que las mejores prácticas en el futuro se encontrarán probablemente en aquellas administraciones que puedan demostrar:

— Un enfoque profesional de los asuntos de gestión interna (HR; planeamiento estratégico).

— Atención a los costes de eficiencia y a la eficacia.

— Compromiso activo con todos los implicados.

— Introducción satisfactoria de las aplicaciones tecnológicas.

— Conocimiento que guíe el comportamiento del contribuyente y del agente tributario.

— Perfil sofisticado de riesgo y respuestas informadas al comportamiento del contribuyente, incluyendo las áreas de aplicación y de provisión de servicios.

— Transparencia en el gobierno e información detallada sobre los resultados.

NOTAS

(*) Trabajo realizado paa su presentación en la conferencia *Tax Systems. Whence and Whither. Recent Evolution Current Problems and Future* Chellenges, celebrado en Málaga de 9 al 12 de septiembre de 2009. El autor agradece a Jorge Onrubia (comentarista), José Manuel González-Páramo (presidente de la sesión), así como a los participantes en la conferencia, sus útiles comentarios a una primera versión de este trabajo.

(1) *Capability Review of HM Revenue & Customs,* Londres, Cabinet Office, diciembre de 2007. K. Poynter (letter to Rt Hon. Alistair Darling MP), www.hm-treasury.gov.uk/media/E/E/poynter review171207.pdf.

(2) Por ejemplo, ver *HM Revenue and Customs: Management of Large Business Corporation Tax,* informe del Comptroller and Auditor General (Londres: NAO), 25 de julio de 2007.

(3) Véase, por ejemplo, M. D'ASCENZO, «Sustaining good practice tax administration», discurso ante la Australasian Tax Teachers' Association Conference, Christchurch, Nueva Zelanda, enero de 2009, www.ato.gov.au/corporate/content.asp?doc=/content/00176063.htm&page=1.

(4) Véase www.cra-arc.gc.ca/agency/por/menu-e.html.

(5) Aunque un documento consultivo más reciente trata en parte este asunto, véase «HM Government's consultative document, working with tax agents», www.hmrc.gov.uk/budget2009/tax-agent-6440.pdf.

(6) L. Wittberg, «Las mejores administraciones impositivas de los países de la OCDE, Hacienda pública sueca», comunicación personal al autor, 2007.

(7) Véase www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/techass/techass.htm.

(8) VAN KOMMER y ALINK, *Handbook for Tax Administrations,* CD dado al autor.

(9) Véase www.itdweb.org.

(10) OECD, *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series*, París, OECD, 2007 www.oecd.org/dataoecd/37/56/38093382.pdf.

(11) Por ejemplo: OECD, *Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance*, París, OECD, 2004 www.oecd.org/dataoecd/44/19/33818656.pdf

(12) Por ejemplo: OECD, *Strengthening Tax Audit Capabilities: General Principles and Approaches*, París, OECD, 2006 www.oecd.org/dataoecd/46/18/37589900.pdf

(13) OECD, *Survey of Trends in Taxpayer Service Delivery Using New Technologies*, París, OECD, 2005 www.oecd.org/dataoecd/56/41/34904237.pdf

(14) OECD, *Using Third Party Information Reports to Assist Taxpayers Meet their Return Filing Obligations: Country Experiences with the Use of Pre-populated Personal Tax Returns*, París, OECD, 2006 www.oecd.org/dataoecd/42/14/36280368.pdf

(15) OECD, *Study into the Role of Tax Intermediaries*, París, OECD, 2008, www.oecd.org/dataoecd/28/34/39882938.pdf.

(16) Véase www.ciat.org.

(17) Véase www.catatax.org.

(18) Véase www.iota-tax.org.

(19) PricewaterhouseCoopers, *Paying Taxes 2009: The Global Picture*, Washington, PwC.

(20) De hecho, varios funcionarios tributarios de alto nivel en varios países occidentales han compartido con el autor juegos sobre cómo gestionar su agencia tributaria propia.

BIBLIOGRAFÍA

ALLEY, C., y D. BENTLEY (2008), «The increasing imperative of cross-disciplinary research in tax administration», *e-Journal of Tax Research*, 6: 122-144.

ALM, J.; J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y M. RIDER (2005), *The Challenges of Tax Reform in a Global Economy*, Nueva York, Springer.

AUSTRALIAN TAX OFFICE (2007), *Literature Review: Measuring Compliance Effectiveness*, Canberra, ATO.

BARROS, C. (2007), «Technical and allocative efficiency of tax offices: A case study», *International Journal of Public Sector Performance Management*, 1.

BIRD, R. (2004), «Administrative dimensions of tax reform», *Asia-Pacific Tax Bulletin*, march: 134-150.

BIRD, R., y M. CASANEGRA DE JANTSCHER (1992), *Improving Tax Administration in Developing Countries*, Washington, International Monetary Fund.

BIRD, R., y E. ZOLT (2008), «Technology and taxation in developing countries: From hand to mouse», *National Tax Journal*, 61: 791-821.

BRAITHWAITE, V. (2003), *Taxing Democracy: Understanding Tax Avoidance and Evasion*, Aldershot, Ashgate.

— (2007), «Responsive regulation and taxation: Introduction», *Law and Policy*, 29: 3-10.

CYR, D., y G. SWANSON (2007), «Not quite the triumph they describe: A response to Rainey and Thompson», *Public Administration Review*, 67: 576-578.

DESAI, M. (2005), «The Degradation of reported corporate profits», *Journal of Economic Perspectives*, 19: 171-192.

EBRILL, L.; M. KEEN; J-P. BODIN, y V. SUMMERS (2001), *The Modern VAT.* Washington, International Monetary Fund.

FLYNN, N. (2007), *Public Sector Management*, Londres, Sage.

FORSUND, F.; S. KITTELSEN; F. LINSETH, y D. EDVARDSEN (2006), «The tax man cometh -But is he efficient?», *National Institute Economic Review*, 197: 106-119.

FREEDMAN, J.; G. LOOMER, y J. VELLA (2009), «Corporate tax risk and tax avoidance: New approaches», *British Tax Review*, 1: 74-116.

GILL, J. (2003), «The nuts and bolts of revenue administration reform», Washington, World Bank, mimeo.

HASSELDINE, J. (2008), «The search for best practice in tax administration», en C. EVANS y M. WALPOLE (eds.), *Tax Administration: Safe Harbours and New Horizons*, Birmingham, Fiscal Publications: 7-18.

HASSELDINE, J.; K. HOLLAND, y P. VAN DER RIJT (2009), «The management of tax knowledge», informe preparado por la Association of Chartered Certified Accountants, Londres.

HOOD, C. (2006), «Gaming in targetworld: The targets approach to managing British public services», *Public Administration Review*, 66: 515-521.

KIRCHLER, E. (2007), *The Economic Psychology of Tax Behaviour*, Cambridge, Cambridge University Press.

MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J.; J. ARZE DEL GRANADO, y J. BOEX (2007), *Fighting Corruption in the Public Sector*, Oxford, Elsevier.

MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., y B. TORGLER (2009), «The evolution of tax morale in modern Spain», *Journal of Economic Issues*, 43: 1-28.

MCCARTEN, W. (2005), «The role of organizational design in the revenue strategies of developing countries», trabajo presentado en la *Global Conference on Value Added Tax*, Roma.

MIKESELL, J., y L. BIRSKYTE (2007), «Another view of IRS results: A comment on Rainey and Thompson», *Public Administration Review*, 67: 574-576.

MOESEN, D., y A. PERSOON (2002), «Measuring and explaining the productive efficiency of tax offices: A non-parametric best practice frontier approach», *Tijschrift Voor Economie en Management*, 47: 399-416.

NATIONAL AUDIT OFFICE (2008), «Benchmarking of tax administrations: Report of the EUROSAI Study Group», informe no publicado.

ONRUBIA, J. (2006), «The reform of tax administration in Spain», *International Studies Program Working Paper 06-12*, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

OWENS, J., y S. HAMILTON (2004), «Experience and innovations in other countries», en H. AARON y J. SLEMROD (eds.), *The Crisis in Tax Administration*, Washington, Brookings.

PROCTOR, S., y G. CURRIE (2004), «Target-based teamworking: Groups, work and interdependence in the UK civil service», *Human Relations*, 57: 1547-1572.

RAINEY, H., y J. THOMPSON (2006), «Leadership and the transformation of a major institution: Charles Rossotti and the Internal Revenue Service», *Public Administration Review*, 66: 596-604.

— (2007), «Response to Mikesell and Birskyte, and to Cyr and Swanson», *Public Administration Review*, 67: 579-583.

SANDFORD, C. (2003), *Successful Tax Reform: Lessons from an Analysis of Tax Reform in Six Countries*, Bath, Fiscal Publications.

SLEMROD, J.; J. WHITING, y J. SHAW (2009), «Tax implementation», informe preparado por la Commission on Reforming the Tax System para *21st Century, Chaired* de Sir James Mirrlees. Londres: Institute of Fiscal Studies, mimeo.

SWEDISH TAX AGENCY (2005), *Right from the Start*, Swedish Tax Agency, Estocolmo.

TAN, C., y S. PAN (2003), «Managing e-transformation in the public sector: An e-government study of the inland revenue Authority of Singapore», *European Journal of Information Systems*, 12: 269-281.

TOMKINS, C. PACKMAN; S. RUSSELL, y I. COLVILLE, (2001), «Managing tax regimes: A call for research», *Public Administration*, 79: 751-758.

TORGLER, B. (2007), *Tax Compliance and Tax Morale: A Theoretical and Empirical Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar.

TOUMI M. (2009), «Cultures of compliance: British and French tax enforcement compared», University of Lancaster, tesis doctoral, no publicada.

VEHORN, C., y J. BRONDOLO (1999), «Organizational options for tax administration», *Bulletin for International Fiscal Documentation*, 53: 499-512.

COMENTARIO

REFLEXIONES SOBRE LA EFICACIA DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y LA COMPLEJIDAD DE LOS SISTEMAS FISCALES

Jorge ONRUBIA

Universidad Complutense de Madrid

El artículo del profesor Hasseldine que aquí se comenta ofrece una revisión panorámica del tópico clásico de la administración de los sistemas tributarios que puede calificarse como original, en el sentido de novedosa y creativa, si nos atenemos a la aproximación tradicionalmente seguida. A mi juicio, entre las principales virtudes del artículo destaca el enfoque seguido por el autor, quien combina de forma exitosa las aproximaciones técnica y profesional de las distintas cuestiones tratadas, tratando de integrar ambas a lo largo del trabajo desde una perspectiva claramente académica. Una segunda virtud es su capacidad para plantear cuestiones sugerentes que pueden ser observadas como potenciales áreas de estudio, lo que sin duda redundará en propuestas que mejoren en el futuro la práctica de la gestión de los sistemas tributarios. La sistemática seguida para identificar los elementos clave de la administración tributaria, diferenciando, por un lado, las tareas operativas necesarias para la gestión de los impuestos y, por otro, los aspectos propios de la organización interna, creo que también merece ser destacada, pues, como comentaré más adelante, permite explorar desde una nueva óptica los límites reales de la gestión de los impuestos.

Comparto plenamente la aseveración con la que Aaron y Slemrod (2004:1) comienzan su libro *The Crisis in Tax Administration*: «La administración tributaria es al mismo tiempo uno de los tópicos más aburridos y una de las funciones del Gobierno que despiertan más intensas emociones». Quizá la siguiente cita anónima pueda ayudarnos a comprender esta paradoja: «Sería bonito poder pagar todos nuestros impuestos con una sonrisa, pero normalmente se nos exige dinero». Cumplir materialmente con el pago de impuestos sitúa a los ciudadanos ante la cruda realidad del ejercicio del poder de coacción fiscal. Por mucho que aceptemos que pagar impuestos es un deber ciudadano, consecuencia del pacto contractual de cesión de soberanía individual en la que se basan nuestras modernas sociedades avanzadas, no es menos cierto que casi siempre esta obligación se cumple a regañadientes (Slemrod, 1992). Desde los axiomas habituales de racionalidad económica, detrás de este aparente sinsentido se encontraría la influencia que tiene, en nuestra valoración del bienestar individual, el inevitable desfase temporal que se produce entre el momento en que vemos reducida nuestra capacidad de compra y el momento en el que percibimos, lo que no siempre es factible, los beneficios de la acción colectiva. El egoísmo es, sin duda, una explicación menos académica, pero posiblemente más humana. En cualquier caso, sea cual sea el grado de complementariedad de estos dos argumentos, lo que resulta evidente —y así se ha puesto de manifiesto a lo largo de la historia, en todos los países— es que una cosa es establecer impuestos y otra, bastante más complicada de conseguir, obtener los ingresos que debería proporcionar su aplicación. En definitiva, como señala Bird (2004), de poco vale la mejor política tributaria del mundo si no puede ser implementada con efectividad. La máxima, atribuida al eminente hacendista y estadista italiano Luigi Einaudi, de que un sistema impositivo termina valiendo lo mismo que la Administración tributaria encargada de aplicarlo, sintetiza muy acertadamente este condicionante.

El fin de la Administración Tributaria es precisamente conseguir esta aplicación efectiva de todas las figuras que integran el sistema tributario (Slemrod y Yitzhaki, 2002). Por ello, soy partidario de contemplar aquélla como una actividad gubernamental más, que encierra una función de producción compleja, *multioutput*, en la que el objetivo principal debe ser alcanzado de forma compatible con los principios impositivos clásicos. En este sentido, debe reconocerse el carácter precursor del manual de Hacienda Pública de Shoup (1969), en el que se incluía un capítulo íntegro dedicado a la Administración Tributaria, con una muy interesante discusión sobre la consideración de los principios de equidad y eficiencia a la hora de diseñar la política de administración de los impuestos. No obstante, como reconoce Hasseldine en su trabajo, el grado de éxito de la Administración Tributaria viene condicionado también por el propio diseño de los impuestos gestionados. La complejidad de éstos, en muchas ocasiones prescindible, condiciona la efectividad de su aplicación, pues no debemos olvidar que la administración del sistema tributario requiere importantes volúmenes de recursos, tanto humanos como de capital, con el consiguiente coste presupuestario.

En esta línea, me gustaría realizar una primera consideración centrada en la relación existente entre la complejidad de los sistemas tributarios y

la adopción, por parte de las administraciones tributarias, de estrategias de cumplimiento fiscal basadas en la cooperación, destacada por Hasseldine en su trabajo. Sin duda, pienso que el futuro de la gestión de los sistemas tributarios pasará, en buena medida, por la generalización de estas estrategias de *cooperative compliance*. En mi opinión, el punto de partida que fomente este marco relacional debe ser la aceptación de que los sistemas tributarios son extremadamente complejos, y de que los ciudadanos no pueden asumir íntegramente la responsabilidad de «acertar» con la liquidación de impuestos, máxime cuando la aplicación de los códigos fiscales está sometida en muchos casos a interpretación.

Por supuesto, no debemos caer en la ingenuidad de que la evasión o la elusión fiscales son únicamente consecuencias no deseadas del desconocimiento o de la ambigüedad de las normas fiscales. Pero tampoco pensar que todos los contribuyentes son defraudadores potenciales. La incorporación amplia de prácticas basadas en este principio de cooperación creo que sería una vía muy útil para delimitar eficazmente estas dos predisposiciones de comportamiento ante los tributos. Ejemplos ilustrativos, especialmente interesantes para países como España, con marcos legales muy procedimentalistas, son las prácticas de *plea bargaining* aplicadas en Estados Unidos en materia fiscal, o los procedimientos de negociación sobre precios de transferencias empleados asiduamente en los países anglosajones.

Para comprender el alcance de estas medidas, es fundamental aceptar el carácter poliédrico de lo que solemos incluir, simplificadamente, en la noción de «complejidad de los sistemas fiscales». En primer lugar, esta complejidad viene determinada por la gran casuística de tratamientos diferenciados que normalmente incorporan los códigos tributarios, la cual suele recogerse en todos los elementos de la estructura de las figuras impositivas. El origen de esta casuística es doble. Por un lado, nace de la pretensión activa del legislador de otorgar tratamientos diferenciados entre hechos imponibles, basados generalmente en argumentos más o menos claros de equidad. Por otro, podemos hablar de una casuística sobrevenida, cuyo origen se encuentra en la fase de redacción legal de las propuestas de reforma impositiva y se suele explicar por razones de técnica legislativa, aunque en la mayoría de los casos genera diferencias de tratamiento fiscal superfluas. Una segunda fuente de complejidad radica en la pretensión de los redactores de las normas impositivas, quienes actúan en una posición de preeminencia respecto de los legisladores, de incluir la totalidad de los hechos económicos con trascendencia fiscal en categorías sistematizadas de hechos imponibles, con la dificultad que esto supone, a su vez, para la fijación de criterios y reglas específicos a usar en la cuantificación de ingresos y gastos, y en la fijación de otros elementos determinantes de las liquidaciones impositivas. Por supuesto, ambas facetas están interrelacionadas, lo que introduce, si cabe, una mayor complejidad.

Pero el problema de la complejidad cobra una dimensión especial cuando se contempla desde la óptica de la planificación fiscal. Los tratamientos diferenciados suponen alternativas de gravamen efectivo que, en los extremos, pueden ir desde la exención hasta, incluso, resultados de sobreimposición (por concurrencia de impuestos sobre un mismo hecho imponible), pasando por distintos niveles de gravamen como consecuencia de la aplicación de tipos impositivos distintos, reducciones y créditos impositivos, o por el efecto del diferimiento temporal. Este escenario estimula estrategias dirigidas a una reducción de la carga impositiva efectiva, que se ven posibilitadas por la casuística legal. Por todo ello, parece razonable pensar que un sistema en el que contribuyentes y Administración tributaria compartan información sobre los elementos constitutivos de los hechos imponibles, o de los beneficios fiscales, podría reducir de forma importante los comportamientos estratégicos de los contribuyentes, además de mitigar los costes de incertidumbre derivados de la aplicación unilateral de la normativa. Por supuesto, los costes administrativos condicionan el ámbito de utilización de estas prácticas de cooperación, aunque, a priori, las grandes empresas y los grandes patrimonios personales se presentan como candidatos naturales.

Una segunda consideración que quiero hacer se refiere a la gestión del riesgo tributario. En mi opinión, este concepto es complementario de la práctica cooperativa a la que me acabo de referir. Como señala Hasseldine, la gestión del riesgo tributario está asociada, por su naturaleza, al cumplimiento tributario de las grandes empresas. En este caso, el anonimato de la propiedad del capital y el poder de decisión de los gestores de esas grandes empresas incentiva la asunción de riesgos muy elevados que afectan al cumplimiento tributario. Las implicaciones de estas actuaciones no son exclusivamente fiscales, pues las decisiones adoptadas afectan, por lo general, a la práctica contable, a los aspectos jurídico mercantiles e incluso a normas de regulación financiera, lo que complica el fomento de la denominada «responsabilidad social corporativa».

Por ello, creo que en lo referente a las grandes empresas el modelo cooperativo debe concebirse también como un mecanismo para proporcionar información sobre las prácticas tributarias de estas entidades. Sin esta información, apelar a la responsabilidad social corporativa para un adecuado cumplimiento fiscal se convierte en un mero ejercicio de voluntarismo. Estoy de acuerdo en que las firmas de consultoría podrían desempeñar un importante papel en este terreno, si bien creo que su participación debe orientarse primordialmente a mejorar la transparencia. Una medida recomendable, en mi opinión, sería generalizar la extensión del deber de informar de los auditores a las contingencias que definen, con todo su alcance, el riesgo tributario. Aunque presumiblemente las empresas rechacen este tipo de medidas, creo que es uno de los «costes» que deberían asumir en compensación por las enormes ventajas

que proporciona a los inversores la limitación de responsabilidad. Los beneficios sociales podrían ser muy grandes si tenemos en cuenta los legítimos intereses de los accionistas y de la sociedad en su conjunto, ya que, en definitiva, son los ciudadanos los beneficiarios del gasto público financiado con los impuestos que tienen que pagar estas empresas. Los recientes ejemplos de las inadecuadas actuaciones de las grandes corporaciones que operan en los mercados financieros añaden argumentos a favor de este tipo de medidas.

Un tercer punto de mis comentarios se refiere a los regímenes sancionadores empleados por la Administración Tributaria: ¿facilitan el cumplimiento fiscal los actuales sistemas sancionadores? En su trabajo, Hasseldine apunta que, cada vez más, las agencias tributarias son conscientes de la necesidad de reorientar sus esquemas de sanciones para mejorar el cumplimiento fiscal en el futuro. La pregunta es: ¿hacia dónde? El tema ya ha sido tratado por la literatura teórica sobre evasión fiscal, si bien muchas de sus recomendaciones han sido rechazadas, o simplemente obviadas, por las administraciones tributarias (véanse, por ejemplo, Stern, 1978, y Macho-Stadler y Pérez-Castrillo, 2005). Aunque los gobiernos pueden sentirse tentados a tratar de reducir sus costes administrativos de inspección tratando de elevar el poder disuasorio de las sanciones, la realidad nos muestra que, al menos en los países desarrollados, las dos últimas décadas se han caracterizado por una tendencia conducente a una gradual atenuación de las sanciones tributarias (OECD, 2004).

Desde una perspectiva académica, comparto la visión de Hasseldine de que estamos ante una cuestión que debe ser abordada desde una aproximación conductual al poder de las sanciones, utilizando enfoques nuevos como el de la *tax morale* o el análisis psicológico basado en la economía experimental (véase, por ejemplo, Andreoni *et al.*, 2003). No obstante, no puede pasarse por alto que la discusión sobre los límites que deben alcanzar las sanciones puede verse condicionada por otros límites que trascienden los aspectos meramente económicos, como son los de naturaleza moral o ética, o los simplemente jurídicos. De hecho, los esquemas óptimos de sanciones pueden situarnos, como ha dicho Franzoni (1999), ante una regla draconiana, donde la sanción óptima, capaz de minimizar los costes administrativos de gestionar el sistema impositivo y con una presumible altísima eficacia, sea «ahorcar a los evasores, con probabilidad cercana a cero».

En cuarto lugar, me gustaría referirme a las experiencias compartidas en administración tributaria fomentadas por instituciones internacionales como el FMI y la OCDE. En mi opinión, se trata de una forma complementaria de incorporar información necesaria para la gestión de los sistemas fiscales. Como se expone en el artículo de Hasseldine, el suministro regular de información comparativa sobre las experiencias y resultados de las administraciones tributarias de un conjunto de países, en muy diversos ámbitos, puede convertirse en un instrumento potente para mejorar la eficiencia de las distintas agencias tributarias. Sin embargo, hay que recordar, como se señala por el autor, que la simple comparación de costes y niveles de actividad entre administraciones tributarias constituye únicamente un primer paso a la hora de establecer un sistema de *benchmarking*.

Para que esta estrategia de evaluación funcione convenientemente, facilitando información realmente relevante para obtener mejoras en la gestión de los sistemas tributarios, resulta indispensable desarrollar análisis que permitan conocer qué factores, tanto organizativos como de entorno, explican los comportamientos diferenciales entre países, incluso entre unidades gestoras dentro de un mismo país. En mi opinión, para alcanzar esta operatividad de las evaluaciones, es imprescindible contar con unidades de control interno dentro de las agencias tributarias capaces de suministrar información, precisa y detallada, sobre los recursos puestos a disposición de los gestores, tanto en términos físicos como presupuestarios, así como de proporcionar indicadores de actividad y rendimiento que permitan la aplicación de técnicas de medición rigurosas. Para que esta información de calidad esté disponible, es un requisito ineludible que el diseño organizativo de la Administración Tributaria se adecue a un modelo multidivisional, donde se combine adecuadamente la autonomía de decisión de los gestores con la exigencia de responsabilidades. En este modelo, las unidades de control interno son una pieza crucial del sistema de incentivos encargado de promover comportamientos organizativos eficientes (Onrubia, 2007).

En el caso de España, la existencia de diferentes niveles de gobierno con competencias propias de administración tributaria complica el diseño de una arquitectura organizativa que favorezca una gestión eficiente del sistema tributario en su conjunto (Martínez-Vázquez y Onrubia, 2007). Aunque existe un creciente interés en la literatura por el estudio de las interacciones entre diferentes niveles de gobierno a la hora de establecer la política tributaria, las cuestiones de descentralización de la administración tributaria han recibido una menor atención. El grueso de la literatura disponible se dirige a revisar el estado de la cuestión en los distintos países, si bien es cierto que la experiencia internacional muestra una variedad de aproximaciones a los modelos de organización y al grado de descentralización de la administración tributaria, sin que pueda hablarse de una clara superioridad de unos modelos sobre otros (Martínez-Vázquez y Timofeev, 2005).

Por otra parte, creo que la generalización de los análisis de productividad y eficiencia entre las unidades de una misma Administración Tributaria, para evaluar los comportamientos relativos y deducir mejoras de gestión y organización, es un reto que no puede esperar más. De hecho, sería una demanda social el que la Administración Tributaria proporcionase públicamente la información necesaria para llevar a cabo este tipo de análisis, como sucede en el Reino Unido. Las limitaciones institucionales que mues-

tran algunos países, entre ellos España, para la realización regular y sistemática de evaluaciones de las actividades públicas, junto con la escasa cultura por este tipo de rendiciones de cuentas basadas en la lógica de los resultados, son un serio condicionante para su desarrollo. Su adopción resulta imprescindible para conseguir mejorar a largo plazo el rendimiento del sistema tributario, además de las ganancias económicas derivadas de una mayor productividad del gasto público y la presumible rebaja de los costes de cumplimiento soportados por los contribuyentes.

Para concluir con este punto, quiero destacar la idea de apostar por evaluaciones basadas en la noción de *benchmarking best performance*, como concepto opuesto a la idea de *best practice exercise*. En este sentido, creo muy útil el establecimiento de programas con metas claras, como sucede en Suecia con el programa *The best administration within the OECD countries*, con horizonte fijado en 2012. También quiero resaltar la importancia que tiene en estos programas de evaluación contar con información que permita comparaciones homogéneas de áreas con objetivos delimitados a largo plazo. Me gustaría apuntar el riesgo de sesgo que puede suponer el uso de información proporcionada mayoritariamente por las propias administraciones tributarias, y no validada por instituciones independientes.

Para finalizar estos comentarios, me gustaría concluir volviendo a la consideración de la Administración tributaria como una organización. En las conclusiones del trabajo, se dice que, si nos fijamos en los recursos destinados a esta actividad, cabría observar ésta como una ciencia, aunque el autor admite que para él se trata más bien de un arte. Tras esta caracterización, la gestión de la Administración Tributaria se compara con la gestión de una gran compañía. Creo que el autor reivindica aquí la necesidad de adoptar una aproximación de economía de la organización al problema de la administración tributaria, si bien se hace referencia a la literatura sobre *management*. La actual escasez de literatura académica, apuntada en esas mismas conclusiones, creo que se contrarrestará con trabajos que estudien la Administración Tributaria desde esta perspectiva organizativa. En este sentido, defiendo la idea de que conseguir en el futuro una «mejor práctica» exige no sólo marcos de referencia entre conjuntos de administraciones tributarias, sino un análisis riguroso del funcionamiento de las distintas áreas que integran su organización, evaluando sus limitaciones y potencialidades.

Desde la perspectiva de la economía de la organización, la consecución de comportamientos eficientes gira en torno a dos cuestiones fundamentales a las que debe responder el diseño de la arquitectura organizativa: los problemas de coordinación y los de incentivos. Considerar la administración tributaria desde esta perspectiva tiene, en mi opinión, claras ventajas. Dada la intensidad en el uso de recursos humanos, el estudio de los mecanismos retributivos y del diseño de carreras profesionales en el ámbito de la administración tributaria creo que debe aportar propuestas efectivas para mejorar el desempeño de las distintas tareas que engloba el desarrollo de esta actividad. Por su parte, la inversión en tecnologías de información, y su incidencia en la reducción a largo plazo de los costes de administración y de los de cumplimiento, también puede valorarse desde los principios que rigen el comportamiento eficiente de las organizaciones. Ambas perspectivas, tanto la funcional como la organizativa, son, en mi opinión, caras de una misma moneda.

BIBLIOGRAFÍA

AARON, H. J., y J. SLEMROD (2004), *The Crisis in Tax Administration*, Washington, DC, Brookings Institution Press.

ANDREONI, J.; W. HARBAUGH, y L. VESTERLUND (2003), «The carrot or the stick: Rewards, punishments and cooperation», *American Economic Review*, 93(3): 893-902.

BIRD, R. M. (2004), «Administrative dimensions of tax reform», *Asia-Pacific Tax Bulletin*, marzo: 134-150.

FRANZONI, L. A. (1999), «Tax evasion and tax compliance», en B. BOUCKAERT y G. DE GEEST (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics*, 4: 51-94, Edward Elgar, Reino Unido, y University of Ghent, Bélgica.

MACHO-STADLER, I., y D. PÉREZ-CASTRILLO (2005), «Políticas de inspección óptimas y cumplimiento fiscal», *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 173: 9-45.

MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., y J. ONRUBIA (2007), «La gestión tributaria en los países federales: Reflexiones sobre el proceso de reforma abierto en España», en S. LAGO-PEÑAS (dir.), *La financiación del Estado de las autonomías: Perspectivas de futuro*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid: 311-354.

MATÍNEZ-VÁZQUEZ, J., y A. TIMOFEEV, (2005), «Choosing between Centralized and Decentralized Models of Tax Administration», *Working Paper*, 05-02, International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

OECD (2004), *Tax Administration in OECD Countries: Comparative Information Series (2004)*, Centre for Tax Policy and Administration, Organisation for Economic Co-operation and Development, París.

ONRUBIA, J. (2007), «The reform of the tax administration in Spain», en J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y J. F. SANZ (eds.), *Fiscal Reform in Spain: Accomplishments and Challenges*, Cheltenham, Reino Unido, Edward ELGAR.

SHOUP, C. S. (1969), *Public Finance*, Nueva York, Aldine.

SLEMROD, J. (1992), *Why People Pay Taxes: Tax Compliance and Enforcement*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

SLEMROD, J., y S. YITZHAKI (2002), «Tax avoidance, evasion and administration», en A. AUERBACH y M. S. FELDSTEIN (eds.), *Handbook of Public Economics*, vol. 3, Amsterdam, North-Holland-Elsevier.

STERN, N. (1978), «On the economic theory of policy towards crime», en J. M. HEINEKE (ed.), *Economic Models of Criminal Behavior*, Amsterdam, North-Holland.

REGÍMENES POLÍTICOS, INSTITUCIONES Y LA NATURALEZA DE LOS SISTEMAS FISCALES (*)

Stanley L. WINER

Carleton University, CESifo e ICER

Lawrence W. KENNY

University of Florida

Walter HETTICH

California State University, Fullerton

Resumen

En este artículo se realiza una revisión selectiva del papel que juegan las instituciones en el diseño de los sistemas fiscales. La evidencia empírica analizada confirma el importante papel desempeñado por parte de las instituciones y la naturaleza de los regímenes políticos en la composición de los sistemas tributarios. En este sentido, se confirma que el grado de democracia ejerce una influencia significativa, lo que sugiere que el grado de consentimiento político afecta a la estructura y la composición de los ingresos públicos. Asimismo, también se confirma un efecto importante del sistema electoral (sistema mayoritario *versus* sistema proporcional). Otro aspecto no desdeñable es el relacionado con los costes de transacción.

Palabras clave: instituciones, sistemas fiscales, regímenes políticos, democracia, sistema electoral, costes de transacción.

Abstract

In this article we carry out a selective review of the role played by the institutions in the design of tax systems. The empirical evidence analysed confirms the major role played by the institutions and the nature of the political regimes in the composition of the tax systems. In this respect, we confirm that the degree of democracy exercises a significant influence, which suggests that the degree of political consent affects the structure and the composition of public revenues. Similarly, we also confirm an important effect of the electoral system (majority system versus proportional system). Another aspect not to be overlooked is that relating to the costs of transaction.

Key words: institutions, tax systems, political regimes, democracy, electoral system, costs of transaction.

JEL classification: D23, D72, H20.

I. INTRODUCCIÓN

PARA el observador accidental que da una rápida ojeada a los datos disponibles, los sistemas tributarios presentan una confusa diversidad de estructuras y formas, en particular si también se incluyen comparaciones internacionales. Para el analista de economía política, la variedad en las formas de tributación supone un interesante objeto de estudio, que plantea una serie de importantes cuestiones. ¿Puede este conjunto de datos, aparentemente confuso, ser clasificado de forma útil? ¿Es posible explicar las diferencias y semejanzas de los regímenes tributarios? ¿Cómo influyen los factores políticos y las instituciones en la naturaleza de los sistemas fiscales observados? ¿Cómo interactúan estos factores con la economía subyacente para determinar el uso de las diferentes fuentes de ingresos? ¿Puede ayudar la comparación de los sistemas tributarios a escala internacional a formular mejores políticas?

En este trabajo se evalúan las contribuciones a la investigación en el campo de la economía política para dar respuestas a estos interrogantes, presentando, además, una serie de nuevos datos estadísticos sobre la relación entre estructura fiscal y regímenes políticos. Nuestra discusión de la literatura en este ámbito es selectiva, y se orienta de forma empírica. Nuestro principal objetivo es dar una idea de algunas de las posibilidades de investigación que tenemos por delante (1).

En la actualidad, se reconoce ampliamente en la literatura que los sistemas fiscales reflejan la interacción entre fuerzas políticas, junto con la influencia de los factores económicos presentes y pasados. En los regímenes democráticos, dichos sistemas pueden modelarse como los resultados directos de la competencia política, moderada por factores económicos. En los países no democráticos, se aplica una lógica similar. Como observaron McGuire y Olson (1996) hace más de una década, ambos tipos de regímenes presentan incentivos similares para capturar ganancias de eficiencia en el diseño de estructuras políticas destinadas a amplios sectores de población, dando lugar a significativas semejanzas en las políticas del sector público.

Para enfocar la investigación, resulta útil considerar los sistemas fiscales como estructuras de políti-

ca con ciertos rasgos esenciales, identificables y susceptibles de medida. Nos referiremos a tales características, que son fundamentalmente bases imponibles, estructuras de tipos y beneficios fiscales, como elementos sustentadores del «esqueleto tributario». En función del nivel de agregación, las comparaciones entre los regímenes fiscales pueden centrarse en la estructura fiscal (o *tax mix*, esto es, la importancia relativa de los ingresos procedentes de las diferentes bases), pueden incluir datos referidos tanto a bases de ingresos como a tipos impositivos, o pueden referirse sólo a estos últimos. La mayor parte del trabajo aquí expuesto se centra tanto en el *tax mix* como en los tipos impositivos. En casos poco frecuentes, los estudios comparativos cubren todos los elementos del esqueleto, aunque la complejidad de los beneficios fiscales observados en la mayoría de los regímenes políticos obliga generalmente a los investigadores a utilizar una representación muy estilizada o selectiva de este componente del esqueleto tributario.

Nuestro análisis se desarrolla en varias fases. En el apartado II, presentamos una revisión global de los principales interrogantes que se plantean y sobre la naturaleza de las comparaciones que se van a examinar, seguida de breves comentarios sobre el modelo subyacente de economía política.

El análisis desarrollado en los siguientes apartados se mueve de lo general a lo particular, iniciándose con un análisis comparativo de la estructura fiscal en los regímenes políticos democráticos y no democráticos. A continuación, el punto de atención se centra en las comparaciones entre estados democráticos que presentan diferentes sistemas electorales, pasando después a la consideración del papel de la microestructura de las instituciones políticas democráticas. En un apartado posterior, nuestros comentarios se orientan hacia la lógica de las estructuras de ingresos fiscales en equilibrio en los estados democráticos consolidados. El último apartado antes de las conclusiones relaciona el enfoque de este artículo con la globalización y la competencia fiscal.

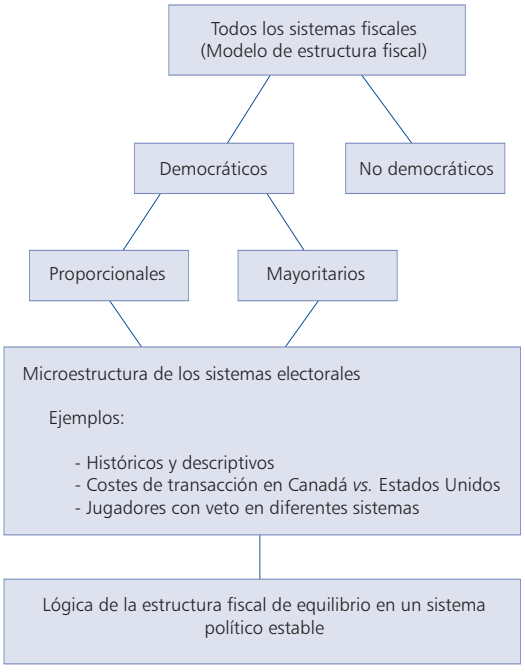
II. INSTITUCIONES POLÍTICAS Y ESTRUCTURA FISCAL: UNA DESCRIPCIÓN GENERAL

Para comprender más fácilmente la lógica del análisis subsiguiente, resulta útil desarrollar en primer lugar una presentación esquemática de las cuestiones relacionadas que vamos a abordar, y así contribuir a la comprensión de las relaciones entre instituciones políticas y sistemas fiscales efectivos. Este esquema se presenta en el gráfico 1.

Como en todo análisis empírico, para comenzar necesitamos un modelo teórico de base. En este caso, necesitamos un modelo que permita establecer cómo se genera una estructura impositiva, resultante de la interacción de las fuerzas políticas, que sea lo bastante general como para plantear hipótesis aplicables a todos los tipos de sistemas tributarios. Dicho modelo se presenta con cierto detalle en el apartado III. En este punto, lo identificaremos simplemente como el inicio necesario del análisis en el nivel superior del gráfico 1.

A partir de esta base inicial, podemos identificar las comparaciones más relevantes entre los distintos tipos de regímenes políticos o entre las características institucionales que sean de mayor interés. Como muestra el gráfico, procederemos desde las cuestiones de planteamiento más amplio a las definidas en términos más concretos. En primer lugar,

GRÁFICO 1
EFECTOS DE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS EN LOS SISTEMAS FISCALES
Análisis comparativo



PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 125/126, 2010. ISSN: 0210-9107. «CLAVES ACTUALES DE LA FISCALIDAD DEL FUTURO»

nos centraremos en la comparación entre las estructuras impositivas de los países democráticos y no democráticos. La pregunta esencial en este contexto es la siguiente: una vez controlados los determinantes habituales de la estructura impositiva sugeridos por el modelo teórico, ¿qué efecto sobre la estructura fiscal puede ser directamente atribuido al nivel de democracia?

Aunque el modelo subyacente plantea hipótesis para todos los tipos de sistemas impositivos, es aplicable de forma más directa a los regímenes democráticos que muestran un nivel sostenido de competencia política. Existen interesantes diferencias en las instituciones de los distintos países democráticos. Una distinción significativa, que ha atraído la atención de los investigadores, se relaciona con la naturaleza de los sistemas electorales, es decir, con el hecho de que las decisiones parlamentarias se adopten de acuerdo con reglas proporcionales o mayoritarias. En tal contexto, queremos preguntarnos qué diferencias observables en la estructura impositiva pueden deberse a las diferencias en la naturaleza de la democracia, controlando por otros determinantes bien conocidos.

Una ulterior desagregación plantea otras preguntas adicionales. Si analizamos la microestructura de los sistemas electorales, podemos centrarnos en elementos más específicos, como las diferencias en los costes de transacción políticos y el papel y la importancia de los jugadores con veto en un determinado contexto político. El análisis también puede plantearse desde perspectivas más históricas o descriptivas, prestando particular atención a la historia política y a la influencia de los grupos de presión previamente identificados en la literatura sobre ciencia política.

La investigación a nivel micro incluye, asimismo, las interacciones de las características económicas y políticas en un análisis de equilibrio general de la estructura impositiva en un sistema democrático estable. Debido a la necesaria complejidad de un modelo de equilibrio general plenamente desarrollado que permita abordar estas interacciones, un estudio de este tipo usa técnicas de simulación más que análisis estadísticos de datos observados. Aunque los trabajos en esta área son limitados, la investigación indica que, además del nivel medio, los momentos de orden superior en la distribución de las cualificaciones, de las preferencias por los bienes y servicios públicos, y de la influencia política, ejercen también un significativo impacto en la determinación de la estructura fiscal.

III. UN MODELO BÁSICO DE LA ESTRUCTURA FISCAL

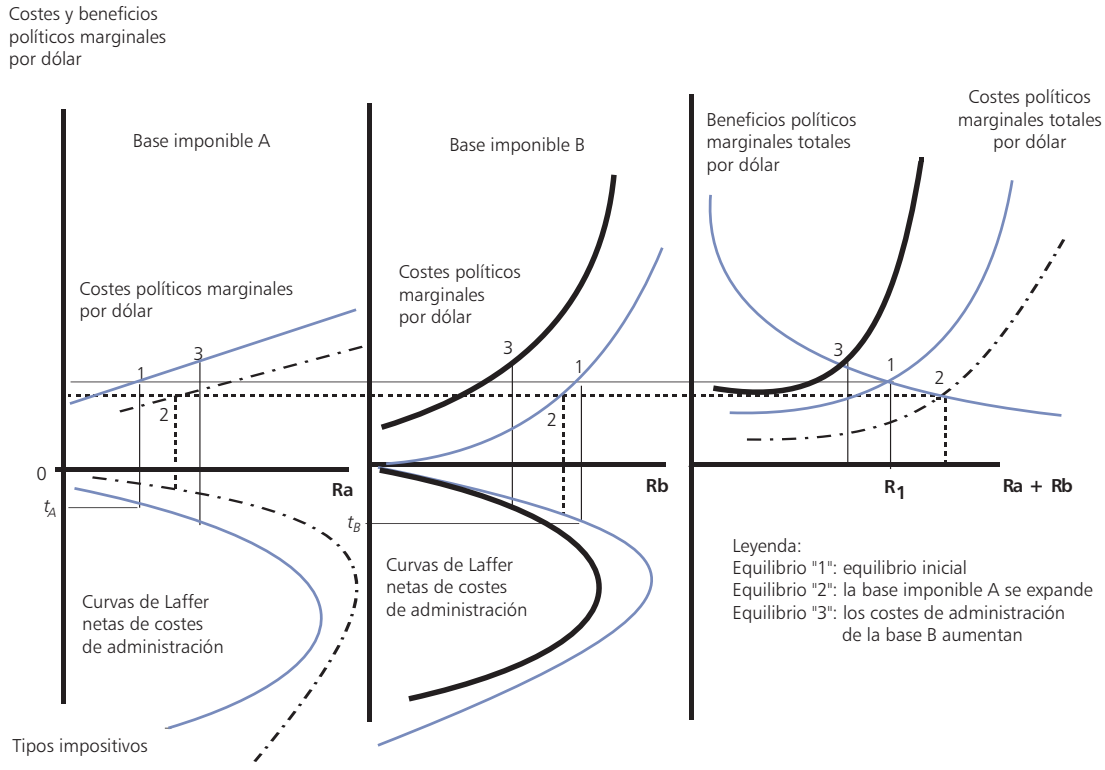
La estructura impositiva en los sistemas políticos competitivos es parte de un equilibrio político y económico más amplio. En el modelo básico, los partidos políticos compiten por el apoyo de una población de votantes heterogéneos, ofreciendo diferentes políticas al electorado. En lo que respecta a la política tributaria, esta competencia determina el establecimiento de una estructura de ingresos que minimiza la pérdida de apoyo o el coste político asociados al uso de diferentes bases imponibles (Hettich y Winer, 1999). El análisis representa una aplicación y una extensión de la teoría del voto probabilístico, profusamente empleada en la actualidad en la literatura que analiza los resultados de equilibrio en el sector público (véanse, por ejemplo, los trabajos de Coughlin,1992; Hinich y Munger, 1997; Hettich y Winer, 1999; Persson y Tabellini, 2000; Adams *et al.,* 2005, y Schofield y Sened, 2006, entre otros).

Para ayudar en la discusión, presentamos una breve exposición gráfica de un modelo de estructura fiscal, representado en el gráfico 2, basado en el trabajo de Hettich y Winer (1988,1999) y desarrollado ulteriormente en un contexto empírico en un estudio de Kenny y Winer (2006). Un modelo similar ha sido utilizado por varios autores, entre los cuales se cuentan Aidt y Dutta (2009), Canegrati (2009), Galli y Profeta (2009), Profeta y Scambrosetti (2009) y Geys y Revelli (2009).

Supongamos que el Gobierno persigue un único objetivo, la reelección, y que intenta alcanzarla optando por políticas que maximicen el apoyo esperado total por parte de una población heterogénea de votantes. La probabilidad de recibir ese apoyo se ve negativamente afectada por el establecimiento de los tributos necesarios para financiar el presupuesto público, aunque también se ve influida de forma positiva por la provisión de bienes públicos. En su reacción ante las políticas gubernamentales, los votantes consideran que el pago de sus impuestos es independiente de los beneficios que aportan los bienes y servicios públicos que reciben, condición que refleja la dificultad a la que hacen frente los votantes en el mundo real para intentar relacionar el pagos de impuestos individuales marginales con los ajustes marginales en el *output* público.

La tributación reduce la renta disponible de los votantes y, además, genera una pérdida de bienestar debida a los ajustes económicos realizados por los votantes en respuesta a las leyes fiscales. Las consecuencias derivadas de ello para la relación entre ti-

GRÁFICO 2
EQUILIBRIOS POLÍTICOS EN UN SISTEMA POLÍTICO COMPETITIVO



Nota: Excepto por error, o por una tenaz persecución de objetivos que necesariamente comprometa su capacidad para aumentar los ingresos, ningún gobierno elegiría un punto de la parte descendente de las curvas de relación entre tipos e ingresos (curvas de Laffer), ya que ello daría lugar a un coste político marginal superior al que implicaría el tipo impositivo inferior que genera la misma recaudación.

pos impositivos, tamaño de las bases imponibles e ingresos fiscales quedan resumidas en el gráfico 2, a partir de las relaciones entre tipos e ingresos reflejadas en las curvas de Laffer, en la parte inferior de los dos primeros paneles.

La pérdida de renta disponible, combinada con la carga de bienestar de la tributación, crea pérdidas en la renta total de los contribuyentes, lo que motiva su oposición a los impuestos. Las funciones de coste político marginal que aparecen en la parte superior de los dos paneles, y que corresponden a las dos bases imponibles, muestran cómo la pérdida de renta total para diversos tipos impositivos se traduce en oposición política o en disminución del apoyo, con el coste político marginal expresado en dólares de ingresos recaudados.

Las personas se ven afectadas de forma diferente por los impuestos en función de las actividades sujetas a tributación en las que estén implicadas, y de su disposición y capacidad de introducir ajustes en el comportamiento económico para eludir en lo posible los impuestos a pagar. Además, afrontan costes desiguales en la organización de la oposición política. En lo que respecta al gasto público, los votantes tienen diferentes preferencias y formas de valoración de los bienes y servicios públicos. Como consecuencia de estos factores, las curvas de coste político marginal individual, al igual que las de beneficio político marginal, difieren entre ellas. En el gráfico 2, estas curvas marginales individuales se han sumado verticalmente para obtener las funciones de coste político marginal total asociadas a cada fuente de ingresos y la función de beneficio marginal total. Como se aprecia en las curvas que pasan por el punto marcado con el valor «1», las funciones de coste político marginal por dólar difieren para las distintas bases, lo que refleja que los votantes, como grupo, tienen diferentes evaluaciones de los efec-

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 125/126, 2010. ISSN: 0210-9107. «CLAVES ACTUALES DE LA FISCALIDAD DEL FUTURO»

tos económicos de la tributación de una actividad en particular, y presentan diversas formas de traducir estas valoraciones en oposición política.

El tercer panel del gráfico 2 muestra la determinación del tamaño del Presupuesto. El Presupuesto inicial deseado se sitúa en el punto «1», en el que el beneficio marginal total por dólar de gasto iguala al coste marginal total por dólar recaudado. Las implicaciones para la estructura fiscal son fácilmente comprensibles si pensamos que cualquier gobierno, en su intención de optimizar el apoyo político, tenderá a reducir al mínimo los costes políticos totales para cualquier nivel de ingresos recaudados. En aras de la consecución de tal objetivo, los costes marginales por dólar recaudado han de igualarse para las diferentes bases. Dadas dos bases imponibles, el Gobierno gravará a las dos con diferentes tipos impositivos. Uno de tales equilibrios se representa en el gráfico 2 con el punto señalado con el número «1», con los correspondientes tipos impositivos asociados, t_A y t_B, y un tamaño de presupuesto total de R_1.

Es importante señalar que las curvas de tipos-ingresos se definen en términos netos de costes de administración. Así, es posible incorporar directamente al análisis gráfico los costes de tributación integrados por los costes de administración, control y aplicación de los impuestos, así como los costes de cumplimiento; de este modo, tales costes pasan a formar parte del equilibrio presupuestario.

Para investigar los efectos de las perturbaciones externas sobre el equilibrio presupuestario y para deducir de ellas hipótesis susceptibles de contrastación, se pueden emplear distintas versiones del gráfico 2. Tres son los tipos de *shocks* que se han mostrado especialmente importantes en la literatura empírica: se trata de los relacionados con las magnitudes de las bases imponibles, con los cambios en los costes de administración y con las diferencias en el tamaño del sector público.

Efectos de las bases. El gráfico 2 ilustra los efectos de un incremento exógeno o de un crecimiento del tamaño de la base A sobre la estructura fiscal y el tamaño del gobierno. Un cambio de esta índole dará lugar a un desplazamiento hacia el exterior de la curva de Laffer asociada y, como consecuencia de ello, a un desplazamiento hacia abajo de la función de coste político marginal (ahora representada por la línea discontinua). Ello se debe al hecho de que cualquier nivel de ingresos para la base A puede ahora recaudarse a un tipo más bajo que antes, reduciendo así la pérdida de renta total por dólar recaudado para los contribuyentes afectados. Además, en virtud de los costes fijos de organización de la oposición, el incentivo para que se genere esa oposición por dólar es ahora menor. El nuevo equilibrio en el panel referido a la base A está representado por el punto «2», que indica una mayor cantidad de ingresos recaudados a partir de esta fuente. El cambio también tiene implicaciones en el tamaño del Presupuesto total (véase punto «2» en el tercer panel) y en la recaudación procedente de la base B. Como muestra el gráfico, el Presupuesto total ha aumentado, mientras que los ingresos procedentes de la base B son menores que antes.

Efectos de los costes de administración. Un incremento exógeno en los costes de administración de la imposición sobre la base B queda representado en el gráfico 2 por un desplazamiento hacia la izquierda en la curva de Laffer para esta base (definida en términos netos de tales costes). El nuevo equilibrio está indicado como punto «3», que indica una menor recaudación procedente de la base B. Como anteriormente, en los otros dos paneles también se registrarán ajustes. En este caso, la recaudación de la base A aumentará en relación con el punto inicial del análisis, mientras que el tamaño del Presupuesto total (o del Gobierno) disminuirá.

Efectos de escala. Aunque no se muestra de forma explícita para simplificar la interpretación de la figura, un desplazamiento hacia arriba en la curva de beneficio político en el tercer panel, que obviamente da lugar a un incremento en el tamaño del equilibrio del sector público, también determina un aumento de la dependencia de *todas* las fuentes de impuestos (para comprobarlo, debe trazarse una línea imaginaria hacia atrás desde esta nueva intersección, en el panel 3, hasta las funciones de coste marginal en los dos primeros paneles).

El análisis del gráfico 2 queda limitado a la estructura fiscal o *tax mix*. Aunque el modelo puede, en principio, hacerse extensivo a los demás componentes del esqueleto fiscal (véase Hettich y Winer, 1999), nosotros no procederemos aquí de ese modo, ya que el trabajo empírico expuesto más adelante se centra esencialmente en las variaciones en la combinación de las fuentes de impuestos.

Como se indicó en la introducción, existen sólidos argumentos que permiten aplicar el enfoque representado en el gráfico 2 también a los regímenes no democráticos, aunque el modelo se desarrolló para las democracias competitivas. Como apuntan McGuire y Olson (1996), todos los tipos de regímenes, y especialmente los que esperan perdurar cierto tiempo, intentan lo-

grar mejoras de eficiencia, por lo que registran efectos de escala, de bases y de costes de administración de rango similar. Por otra parte, el trabajo de Wintrobe sobre la dictadura (1998) indica que al menos ciertos tipos de regímenes autoritarios (como aquellos que quieren maximizar su poder) pueden tener incentivos a minimizar los costes de recaudación de determinados niveles de ingresos, aunque Wintrobe no analiza específicamente la estructura fiscal.

En cualquier caso, está claro que todo tipo de regímenes han de hacer frente a relaciones tipo-ingreso para determinadas bases impositivas, independientemente de que dichas relaciones puedan asumir formas distintas en las sociedades dictatoriales y democráticas, ya que los regímenes dictatoriales pueden y necesitan enfatizar el cumplimiento obligado del pago de impuestos más que el voluntario. De hecho, la investigación empírica parece corroborar la hipótesis de que los regímenes democráticos dependen en mayor medida de la recaudación de impuestos que requieran un cumplimiento voluntario, lo que supone que el grado de democracia, por sí mismo, es una variable significativa a la hora de observar las diferencias en la estructura fiscal de los regímenes democráticos y no democráticos.

IV. TRIBUTACIÓN EN REGÍMENES DEMOCRÁTICOS Y NO DEMOCRÁTICOS: ¿IMPORTA EL CONSENTIMIENTO?

Volvemos a la pregunta que acabamos de plantear: una vez controlados los determinantes habituales de la estructura impositiva, ¿qué efecto sobre la estructura fiscal puede atribuirse al nivel de democracia? Al hablar de nivel de democracia, nos referimos a la medida en la cual existe una competencia política efectiva por la consecución del poder de gobierno.

El cuadro n.º 1 presenta un registro de la recaudación tributaria media procedente de diferentes fuentes, en cien regímenes democráticos y no democráticos, entre 1975 y 1992, para cada uno de los tres rangos del índice Gastil de democracia liberal (Freedom House). Este índice combinado incorpora los índices Gastil de libertades civiles y derechos políticos. Cada uno de los componentes oscila entre un valor 1 para el régimen del mayor nivel de democracia liberal y otro de 7 para el de nivel menor, de modo que 2 es la mejor puntuación y 14, la peor. Los países de la OCDE tienden a situarse en un índice Gastil de menos de 5. La tabla excluye de forma deliberada el período siguiente al colapso de la Unión Soviética y la transición político-económica subsiguiente.

En el cuadro se aprecia con claridad que, en las democracias avanzadas, en las que el índice Gastil de libertades civiles y derechos políticos presenta un nivel inferior a 5, es mayor la dependencia relativa de la tributación sobre la renta personal, incluyendo impuestos de seguridad social y sobre nóminas (*payroll taxes*). Más exactamente, el porcentaje de ingresos procedentes de la imposición sobre la renta personal en las democracias avanzadas equivale a más de 2,5 veces el registrado en los países menos democráti-

CUADRO N.º 1

ESTRUCTURA FISCAL EN 100 REGÍMENES DEMOCRÁTICOS Y NO DEMOCRÁTICOS, 1975-1992 (*)

FUENTES DE INGRESOS	*ÍNDICE GASTIL COMBINADO*		
	2,0-4,9	*5,0-9,9*	*10-14*
SOCIEDADES	0,105	0,126	0,130
RENTA INDIVIDUAL	**0,218**	**0,092**	**0,080**
SEGURIDAD SOCIAL Y NÓMINAS	**0,195**	**0,069**	**0,060**
BIENES Y SERVICIOS (internos)	0,241	0,265	0,216
COMERCIO	0,109	0,228	0,271
PROPIEDAD	0,020	0,017	0,017
FUENTES NO FISCALES	0,109	0,195	0,216
TASA DE INFLACIÓN	16,64	33,83	21,32
NÚMERO DE OBSERVACIONES = 269	97	74	98

Nota: (*) Basado en Datos de Kenny y Winer (2006). El número de observaciones hace referencia a la media de 5 ó 7 años para cada uno de los tres períodos, de 1975 a 1992, utilizados en el trabajo empírico del que se habla más abajo. Gastil combinado = suma de indicadores de libertades civiles (de 1 a 7) y derechos políticos (de 1 a 7). Más democráticos = 2; menos democráticos = 14. Para consultar las definiciones exactas y las fuentes de los datos, véase Kenny y Winer (2006, tabla 2). Los datos fiscales proceden del FMI: véase Kenny y Winer (2006) y Woldemariam (1995).

cos. En las democracias avanzadas —en las que el Estado de derecho afecta a todos, incluidas las élites, y en las que las fuerzas competitivas, tanto políticas como económicas, son impersonales y sólidas—, se recauda algo más del 40 por 100 de los ingresos fiscales totales en impuestos sobre la renta personal, contribuciones a la seguridad social e impuestos sobre las nóminas. Por su parte, los regímenes autoritarios —aquéllos con un índice Gastil combinado superior a 5— obtienen de esas fuentes menos de la mitad de ingresos que los países democráticos en términos relativos. Respecto a los regímenes autoritarios, hay que apuntar que no parece ser relevante si el régimen es del tipo de los que Wintrobe (1998) señala que sólo tratan de permanecer en el poder (5-9,9) o de los que quieren maximizar su poder (10-14) (2). Todos tienen un comportamiento similar en lo que ahora nos interesa.

El impuesto sobre la renta personal es difícil de recaudar en comparación con las formas de tributación que no gravan la renta de forma directa, en especial en lo que respecta a las personas que poseen pequeños negocios. Las retenciones en el impuesto sobre la renta simplifican en gran medida la recaudación en individuos que reciben un salario. Sin embargo, en las sociedades democráticas consolidadas representadas en el cuadro número 1, la competencia política establecida durante décadas habría determinado seguramente la abolición de las retenciones si esta práctica no hubiera tenido el generalizado y continuo apoyo de la mayoría del electorado. Así pues, resulta tentador plantear la hipótesis de que este impuesto, difícil de recaudar, pero que administrativa y económicamente es más eficiente para la tributación de la base imponible que los impuestos (indirectos) sobre ventas, está más implantado en las democracias avanzadas que en los regímenes autocráticos, debido al hecho de que sus ciudadanos consienten tal forma de tributación.

Dado que el índice de democracia del citado cuadro se correlaciona positivamente con el nivel de desarrollo económico o con el PIB per cápita, es fácil objetar a la formulación de inferencias sobre el papel desempeñado por el consentimiento si no se controlan los determinantes de la estructura fiscal que pueden estar correlacionados con el desarrollo económico y político. Tal planteamiento se aplica en la medida en que lo permiten los datos disponibles en Kenny y Winer (2006), donde el modelo básico se aplica a la modelización empírica de la estructura fiscal total, en los cien países representados en dicho cuadro para el período comprendido entre 1975 y 1992. Todos los datos se promedian entre los cinco o siete años que comprenden cada uno de los tres períodos considerados para reducir la influencia en los resultados de las fluctuaciones macroeconómicas.

El conjunto de ecuaciones del trabajo de Kenny y Winer que representan el peso relativo de los ingresos recaudados de cada fuente por los gobiernos centrales, según se especifica en el cuadro n.º 2, constituye por sí misma un sistema impositivo completo. Quiere ello decir que un aumento en la participación de los ingresos obtenidos de una determinada base es compensado por una disminución en la participación procedente de las bases restantes (3). Las participaciones en los ingresos fiscales son reflejo de elecciones relacionadas con las bases imponibles, las estructuras de tipos y la definición precisa de la actividad imponible y de los tipos impositivos efectivos, que incorporan beneficios fiscales tales como exenciones y deducciones. Estos tres elementos principales del esqueleto fiscal están implícitamente incluidos en un modelo de estructura fiscal. La modelización de las participaciones de cada tributo en los ingresos fiscales resulta más interesante que la de los tipos impositivos nominales, que son sólo una parte del esqueleto fiscal, para la cual la aplicación de un sistema completo resultaría extremadamente difícil. Un modelo de tipos impositivos efectivos tomaría en consideración los beneficios fiscales, pero también lleva implícito el problema de representar el sistema como un todo. Un enfoque ideal consistiría en modelizar un sistema fiscal en el que cada uno de los tres elementos principales del esqueleto fiscal se representase por separado. Sin embargo, hasta donde nosotros sabemos, esta tarea aún está pendiente en la investigación empírica (4).

El modelo del cuadro n.º 2 excluye el efecto de escala, representado por los ingresos totales con respecto al PIB, que sí se incluye en la tabla 3 de Kenny y Winer (2006). Uno puede contemplar las ecuaciones de este cuadro como formas reducidas en las que la escala del sector público, endógena y que depende de las variables explicativas incluidas, ha sido resuelta fuera del sistema. Las regresiones basadas en esta especificación no se han publicado previamente. Los resultados corroboran nuestras predicciones en el sentido de que un aumento en la base imponible o una disminución en los costes administrativos dan lugar a una mayor dependencia del Gobierno en esta fuente de ingresos. Los resultados son muy similares si se incluye el efecto de escala. En el presente trabajo no se realiza un análisis completo de los resultados, para po-

CUADRO N.º 2 (*)

REGRESIONES DE LA PARTICIPACIÓN RELATIVA DE CADA INGRESO EN LA ESTRUCTURA FISCAL DE LOS GOBIERNOS CENTRALES, 1975-1992.
ANÁLOGA A LA TABLA 3 DE KENNY Y WINER (2006), PERO CON EXCLUSIÓN DE INGRESOS TOTALES/PIB (EFECTO DE ESCALA)
(Estadísticos-t entre paréntesis, basados en los errores estándar de Huber-White)

	No fiscales	*Sociedades*	*Renta individual*	*Seguridad social y nóminas*	*Bienes y servicios*	*Comercio*	*Propiedad*
CONSTANTE	-0,0149 (0,25)	0,197 (4,11)	0,295 (4,40)	-0,0102 (0,23)	0,0978 (1,57)	0,417 (6,78)	- 0,00120 (0,11)
ESTRUCTURA FEDERAL	-0,254 (1,45)	0,070 (2,89)	-0,00845 (0,48)	0,0390 (1,63)	-0,0382 (1,89)	0,00836 (0,54)	-0,00977 (3,41)
PETRÓLEO	17,532 (7,76)	8,635 (2,20)	-7,330 (3,82)	-9,595 (5,32)	-5,077 (2,32)	-2,094 (0,72)	-1,161 (3,92)
COMERCIO	0,0237 (1,83)	-,00271 (0,37)	-0,0330 (5,64)	-0,0306 (3,35)	-0,0531 (3,80)	0,0850 (8,45)	0,00040 (0,22)
PIB POR TRABAJADOR	$0,51X10^{-5}$ (2,51)	$-0,49X10^{-5}$ (2,84)	$0,34X10^{-5}$ (2,05)	$0,98X10^{-5}$ (6,19)	$-0,38X10^{-5}$ (2,02)	$-0,80X10^{-5}$ (4,17)	$0,25X10^{-6}$ (0,79)
F. TRABAJO: porcentaje de MUJERES	-0,00389 (6,27)	0 ,00028 (0,47)	0 ,00091 (1,76)	0,00065 (1,06)	0,00268 (3,64)	-0,00058 (0,74)	0,00012 (0,87)
EDUCACIÓN SECUNDARIA	-0,00027 (0,73)	-0,00074 (1,64)	$-0,23X10^{-4}$ (0,07)	0,00022 (0,46)	0,00087 (1,69)	$-0,11X10^{-4}$ (0,02)	-0,00011 (1,32)
URBANIZACIÓN	$0,24X10^{-4}$ (0,06)	0,00078 (1,38)	0,00010 (0,26)	-0,00076 (1,72)	0,00134 (2,46)	-0,00227 (4,28)	0,00019 (2,14)
LOG DENSIDAD POBLACIÓN	0,00458 (0,90)	-0,00301 (0,79)	-0,00946 (2,02)	0,0117 (2,08)	0,00342 (0,73)	-0,00937 (1,90)	0,00343 (3,21)
COEFICIENTE VARIACIÓN PIB	0,273 (1,17)	0,235 (1,26)	-0,254 (1,87)	-0,205 (1,09)	-0,168 (0,82)	0,0275 (0,11)	0,0210 (0,48)
GOLPES DE ESTADO	0,00265 (0,25)	-0,0114 (0,81)	-0,00654 (0,73)	0,00531 (0,43)	-0,00434 (0,34)	0,0154 (1,19)	-0,00160 (0,82)
SOCIALISTA	0,0246 (0,88)	0,0499 (2,09)	-0,0108 (0,48)	0,0880 (2,53)	0,0708 (2,26)	-0,128 (5,21)	-0,0110 (2,58)
GASTIL COMBINADO PRIMER SEGMENTO	0,0358 (3,56)	-0,00796 (2,33)	**-0,0324** **(3,12)**	-0,00110 (0,41)	0,0130 (1,60)	-0,00246 (0,44)	-0,00135 (0,82)
GASTIL COMBINADO SEGUNDO SEGMENTO	0,0100 (2,70)	0,00672 (0,49)	-0,00182 (0,71)		-0,0163 (3,09)	0,00655 (0,89)	0,00120 (2,02)
1981-1985	0,0229 (1,50)	0,00122 (0,08)	-0,00967 (0,66)	-0,00805 (0,40)	-0,00734 (0,43)	-0,00753 (0,43)	0,00011 (0,04)
1986-1992	0,0228 (1,53)	-0,00321 (0,23)	-0,0138 (0,94)	-0,0195 (0,98)	-0,00754 (0,45)	0,00432 (0,23)	0,00050 (0,15)
R-CUADRADO AJUSTADO	0,5938	0,1550	0,4244	0,3971	0,2733	0,5518	0,1288
RAÍZ DEL ERROR C.M.	0,1004	0,0961	0,0910	0,1104	0,1106	0,1173	0,0198
NÚMERO DE OBSERVACIONES	269	248	246	198	269	269	258
RUPTURA DEL *SPLINE*	5	11	5		7	9	5

Nota: (*) Los resultados son básicamente los mismos si se incluye el efecto de escala del sector público (ingresos totales / PIB), como en Kenny y Winer (2006). En tal caso, el primer segmento del índice Gastil en la ecuación del impuesto sobre la renta individual presenta un coeficiente de -0,0327 (t = 3,13). Otros coeficientes son también similares en signo y magnitud. La lista completa de países usada para este cuadro aparece en Kenny y Winer (2006).

der centrarnos en el papel del grado de democracia según el índice Gastil.

El índice Gastil combinado se incluye en las ecuaciones a estimar por medio de un *spline* de dos segmentos, que es una función lineal que cambia de pendiente para un determinado valor del Gastil combinado, al que se denomina punto de ruptura. El punto de ruptura que ofrece el mejor ajuste de los datos se designa en el cuadro n.º 2 como RUPTURA DEL *SPLINE*. En la regresión del impuesto sobre la renta individual, el punto de ruptura se produce cuando el Gastil combinado alcanza el valor 5, tal como sugieren los datos descriptivos. Además, el coeficiente en el primer segmento del *spline* es negativo y estadísticamente significativo, con un valor que indica que la dependencia relativa del impuesto sobre la renta disminuiría aproximadamente en un valor de 0,1, es decir, de 0,2 (20 por 100) a 0,1 (10 por 100), cuando el índice Gastil aumentara (disminuyendo la democracia) de 2 a 5. El coeficiente en el segundo segmento del *spline* no es estadísticamente significativo, lo que implica que aumentos adicionales del Gastil no dan lugar a ulteriores caídas de la participación relativa de la tributación sobre la renta.

Los resultados del cuadro n.º 2 muestran que la primera impresión que se obtiene de los datos descriptivos no es engañosa. Los países democráticos dependen sustancialmente más de la tributación de la renta personal que los no democráticos, en un factor de orden dos, incluso después de controlar los diferentes factores que conforman las estructuras fiscales y que se correlacionan con el nivel de desarrollo (5).

Este hallazgo puede deberse a un mayor grado de consentimiento de los ciudadanos en las democracias, como antes se apuntó, o tal vez a que las democracias redistribuyen más a través de la tributación sobre la renta progresiva, o bien a ambas causas. La demostración de Mulligan, Gil y Sala-i-Martín (2004), en el sentido de que las estructuras de los tipos impositivos sobre la renta son, en cierta medida, más proporcionales en los países democráticos que en los no democráticos, sugiere que nuestro resultado no se debe sólo al hecho de que la redistribución sea relativamente más importante en las democracias avanzadas (6). Refuerzan esta idea los resultados del segundo segmento del *spline*, que muestran que, una vez que el índice Gastil combinado aumenta por encima del valor indicado en la línea correspondiente a «ruptura del *spline*», los regímenes no democráticos dependen en mayor medida de los ingresos de impuestos sobre la propiedad y de los no impositivos (por ventas, intereses y similares), en los que la auto-declaración no suele estar implicada (7).

La importancia en el cuadro n.º 2 de lo que parece ser un consentimiento popular ante una determinada forma de tributación resulta sorprendente. El papel del consentimiento no suele ser tratado en los textos de hacienda pública, a pesar de su importancia en el conocido modelo de Wicksell-Lindahl (8). Así pues, parece justificada la necesidad de nuevas investigaciones para confirmar, enmendar o refutar estos resultados, dado lo que suponen para el modo en el que interpretamos la evolución y la reforma de las estructuras impositivas, en los regímenes democráticos avanzados o en los menos consolidados.

V. ESTRUCTURA FISCAL Y SISTEMAS ELECTORALES: ¿DEPENDEN MÁS LOS SISTEMAS MAYORITARIOS DE LA TRIBUTACIÓN SOBRE LA RENTA PERSONAL?

A continuación, limitaremos nuestro campo de análisis considerando sólo el papel de los sistemas electorales en las democracias más avanzadas. En este ámbito se han publicado numerosos trabajos sobre el tamaño del Gobierno desde una perspectiva comparada: véanse, por ejemplo, Persson y Tabellini (2000) y Bueno de Mesquita *et al.* (2005). Sin embargo, son menos los trabajos empíricos comparados que traten de los efectos de la gobernanza sobre la estructura impositiva, siendo una notable excepción el estudio de Cusack y Beramendi (2006) referido a la tributación sobre el trabajo en países de la OCDE (9).

Iversen y Soskice (2006) inician un análisis comparativo de los sistemas electorales mayoritarios y proporcionales, con la observación de que, examinando una muestra de diecisiete democracias avanzadas durante el período 1945-1998, las que contaban con representación proporcional mantenían una mayor incidencia de gobiernos de izquierda. Según Iversen y Soskice (2006, tabla 1), en torno al 75 por 100 de los gobiernos de países con sistemas proporcionales eran de izquierda o de centro, lo que implica que favorecen la redistribución a favor de los grupos de renta más baja. En cambio, en países con sistemas mayoritarios, el 75 por 100 de los gobiernos tenían orientación de centro-derecha, y eran menos favorables a la redistribución progresiva.

La hipótesis evidente es que habrá, pues, más redistribución en los países con sistema proporcional. Iversen y Soskice aportan un excelente modelo teórico para determinar por qué este patrón es predecible, que nosotros resumimos en una nota a pie de página, con el fin de centrarnos en su trabajo empírico y en nuestros nuevos resultados (10).

Iversen y Soskice contrastan su modelo sometiendo a regresión la reducción porcentual en el coeficiente de Gini debida a los impuestos y transferencias, en función de un indicador del tipo de sistema electoral, junto con diversas variables de control, utilizando datos referidos a catorce países incluidos en el *Luxembourg Income Study* (LIS) para el período 1967-1997. Sus regresiones confirman que los sistemas proporcionales están significativamente asociados a una mayor reducción de la desigualdad que los sistemas mayoritarios.

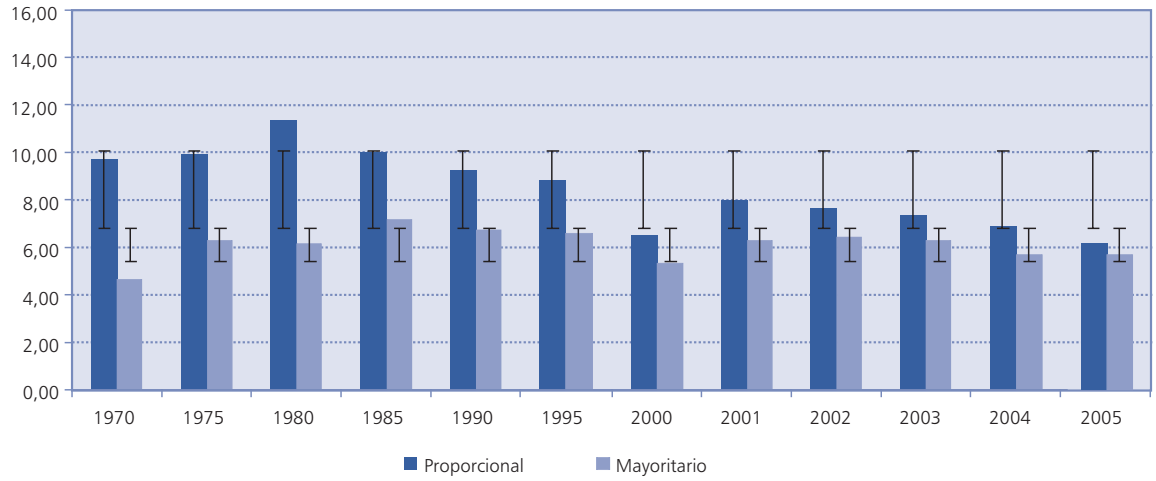
Es difícil conocer el coeficiente de Gini de la renta antes de impuestos, dado que, para determinarlo, es necesario realizar un complicado cálculo de equilibrio general. Por ello, aunque también porque es una cuestión interesante en sí misma, hemos investigado el impacto directo de los sistemas electorales mayoritario y proporcional sobre la estructura fiscal, en el contexto del modelo presentado en el cuadro n.º 2. Considerando la correlación existente entre los sistemas electorales y la ideología de partido, y dado que la tributación de la renta personal tiende a ser el elemento más progresivo de las estructuras impositivas de las democracias avanzadas, parece razonable esperar que nuestra investigación demuestre que los países con un sistema electoral mayoritario dependen en una medida relativamente menor de los impuestos sobre la renta individual.

En el gráfico 3 se representa la relación entre los impuestos personales (incluidos los de seguridad social y sobre las nóminas) y el impuesto de sociedades en los países de la OCDE, diferenciada por tipos de sistema electoral. Se observa que los países con sistema proporcional parecen depender en una medida relativamente mayor de la tributación sobre los ingresos personales. Sin embargo, el gráfico es solamente una representación de correlaciones simples. La estimación de un modelo de regresión completo puede llevar a resultados bastante diferentes.

Los resultados de añadir un indicador que represente el tipo de sistema electoral al modelo de estructura fiscal del cuadro n.º 2 se recogen en los cuadros n.os 3 y 4. Aquí sólo se presentan los coeficientes

GRÁFICO 3

EVOLUCIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE IMPUESTOS PERSONALES (INCLUIDOS LOS DE SEGURIDAD SOCIAL Y SOBRE NÓMINAS) E IMPUESTOS SOBRE SOCIEDADES, DIFERENCIADOS POR SISTEMAS ELECTORALES, EN LA OCDE, 1970 - 2005 (*)



Nota: (*) Las barras representan los promedios para cada categoría. Las líneas verticales representan las desviaciones estándar. Mayoritario (t) = 1 si la cámara baja es elegida por sistema electoral mayoritario en el año t; 0 en otro caso (sistemas proporcional, mixto u otros, en el año t). Irlanda y Japón presentaban, antes de 1994, sistemas de voto transferible y no transferible, respectivamente.

Fuentes: Bases de datos de la OCDE sobre estadísticas de ingresos, www.sourceoecd.org; datos sobre sistemas electorales de Persson y Tabellini (2000) antes de 1999, website de IDEA, y Colomer (2005).

CUADRO N.º 3 (*)

REGRESIONES DE LA PARTICIPACIÓN RELATIVA DE CADA INGRESO EN LA ESTRUCTURA FISCAL DE LOS GOBIERNOS CENTRALES, 1975-1992
INCLUIDO SISTEMA MAYORITARIO
(Estadísticos-t entre paréntesis, basados en los errores estándar de Huber-White)

	No fiscales	*Sociedades*	*Renta individual*	*Seguridad social y nóminas*	*Bienes y servicios*	*Comercio*	*Propiedad*
MAYORITARIO (frente a proporcional o mixto)	0,063	0,027	0,034	-0,089	-0,058	0,041	-0,0066
	(3,36)	(2,53)	(1,70)	(4,74)	(3,16)	(1,91)	(2,00)
R-CUADRADO AJUSTADO	0,7819	0,1023	0,4513	0,5605	0,3487	0,6575	0,2557
RAÍZ DEL ERROR C. M.	0,0833	0,0700	0,0986	0,0987	0,1057	0,1026	0,0184
NÚMERO DE OBSERVACIONES	132	128	127	116	132	132	132

Nota: (*) No se incluyen los resultados completos del modelo del cuadro n.º 2. Los resultados son similares si se incluye un efecto de escala (INGRESOS TOTALES/PIB). Los países con sistema presidencial quedan excluidos de la muestra. Los resultados son similares cuando dichos países se incluyen.

CUADRO N.º 4 (*)

REGRESIONES DE LA PARTICIPACIÓN RELATIVA DE CADA INGRESO EN LA ESTRUCTURA FISCAL DE LOS GOBIERNOS CENTRALES, 1975-1992
INCLUIDO SISTEMA MAYORITARIO. MUESTRA RESTRINGIDA A PAÍSES PARA LOS CUALES LA SUMA DE LOS ÍNDICES GASTIL = 2 a 5
(Estadísticos-t entre paréntesis, basados en los errores estándar de Huber-White)

	No fiscales	*Sociedades*	*Renta individual*	*Seguridad social y nóminas*	*Bienes y servicios*	*Comercio*	*Propiedad*
MAYORITARIO (frente a proporcional o mixto)	0,046	0,027	0,070	-0,082	-0,088	0,091	-0,0029
	(0,57)	(2,16)	(2,32)	(2,88)	(5,08)	(3,90)	(0,99)
R-CUADRADO AJUSTADO	0,3994	0,1612	0,3597	0,4473	0,4922	0,6483	0,3615
RAÍZ DEL ERROR C. M.	0,0548	0,0653	0,1022	0,1109	0,0849	0,0951	0,0125
NÚMERO DE OBSERVACIONES	84	83	83	79	84	84	84

Nota: (*) No se incluyen los resultados completos del modelo del cuadro n.º 2. Los resultados son similares si se incluye un efecto de escala (INGRESOS TOTALES/PIB). Los países con sistema presidencial quedan excluidos de la muestra. Los resultados son similares cuando dichos países se incluyen.

estimados de la variable del indicador MAYORITARIO (= 1 si el sistema electoral para la cámara baja es mayoritario; = 0 en otro caso). Los sistemas presidenciales se han eliminado de la muestra, por lo que las alternativas al sistema mayoritario son el proporcional o el proporcional mixto.

Para la muestra de países usada en el cuadro número 2, en el cuadro n.º 3 se observa que los sistemas electorales mayoritarios hacen significativamente un mayor uso del impuesto sobre la renta individual, y dependen en menor medida de los impuestos de seguridad social y sobre nóminas, en cierto modo más regresivos. También dependen menos de los impuestos sobre consumo interno y sobre la propiedad, y más de los impuestos sobre sociedades e ingresos no tributarios.

En el cuadro n.º 4, la muestra se limita a los países para los que el índice Gastil combinado es de 5 o menos, como indican los resultados para la ruptura del *spline* en el cuadro n.º 2. El valor del coeficiente para la categoría MAYORITARIO en la ecuación del impuesto sobre la renta individual es 0,07, más de dos veces su valor en el cuadro n.º 3. Este coeficiente indica que el peso de los ingresos procedentes de los impuestos sobre la renta individual es 0, 07 puntos más alto en los países democráticos avanzados que utilizan un sistema mayoritario en la cámara baja que en los de sistema proporcional (o mixto). Dado que la participación relativa de los impuestos sobre la renta personal oscila entre 0 y 0,563, y presenta una desviación estándar de 0,135 en la muestra, con un valor de 5 o menos para el índice Gastil combinado (véase tabla A.1 del anexo), el efecto estimado es sustancial.

Estos resultados de la estimación refutan la predicción simple establecida anteriormente. Los sistemas mayoritarios se asocian a una mayor dependencia de los impuestos sobre la renta individual que los sistemas proporcionales. Sin embargo, dependen en menor medida de los impuestos de seguridad social y sobre las nóminas, cuya estructura habitual limita su

progresividad, y de los impuestos sobre el consumo, y más de los impuestos de sociedades. Esta conclusión se ve reafirmada por los trabajos de Aidt y Dutta (2009), quienes observan un patrón similar en una muestra de diez países de Europa occidental ¡entre 1930 y 1938! Estos investigadores demuestran que la presencia de los sistemas proporcionales se asocia de manera significativa a una menor dependencia de los impuestos directos, incluida la imposición sobre sociedades, y también a una mayor dependencia de los tributos sobre el comercio interior.

Cusack y Beramendi (2006) señalan que la correlación de los sistemas proporcionales con la existencia de un mercado coordinado, en el que empleadores y sindicatos negocian a nivel central los salarios, es elevada, situándose por encima de 0,7 (Gourevitch y Haves, 2002). Los sistemas proporcionales y la existencia de gobiernos de coalición también mantienen una correlación notable. Su análisis de los impuestos sobre el salario en estos países, a la vista de estos datos, ayuda a explicar el patrón de los resultados de los cuadros n.os 3 y 4 (11).

Según nos parece, el análisis de Cusack y Beramendi indica que los gobiernos de coalición (generalmente) de centro o izquierda en los países de sistema proporcional suministran un nivel elevado de beneficios públicos, incluyendo pensiones generosas, y financian éstos con impuestos relativamente altos sobre las rentas del trabajo de aquellos que van a percibir tales beneficios, en especial cuando el legislativo es fuerte en relación con el ejecutivo. Según su interpretación, es importante el hecho de que la negociación salarial reduce la medida en que estos impuestos son trasladados a los empleadores por los sindicatos, de manera que el desempleo no aumenta y la inversión se mantiene. Además, dado que los gobiernos en los sistemas proporcionales suelen ser de coalición, la credibilidad de las negociaciones salariales se ve reforzada, porque es difícil para un gobierno en particular interferir en ellas.

Hay un razonamiento paralelo basado en el trabajo de Lindert (1994). Los datos recopilados por Lindert indican que los sectores públicos, relativamente grandes, de los países de la UE, hacen que en ellos se impongan estructuras fiscales menos perjudiciales para la eficiencia económica y el crecimiento de lo que lo serían las vigentes en países con sectores públicos más reducidos. Un argumento relacionado con éste aparece en Steinmo (1993). En tal contexto, cabe preguntarse por qué la intensa competencia política no permite asegurar el mismo grado de eficiencia en países como Reino Unido, Estados Unidos y Canadá.

En cualquier caso, los nuevos resultados de los cuadros n.os 3 y 4 indican que, en los países de sistema electoral proporcional, a diferencia de lo que sucede en los mayoritarios, hay mayor dependencia de los impuestos de la seguridad social y sobre las nóminas, así como de los que gravan el comercio interior. Queda por determinar cómo pueden conciliarse estos datos con la observación de Iversen-Soskice en el sentido de que los sistemas proporcionales reducen la desigualdad más que los mayoritarios. Ciertamente, hay muchos otros factores implicados, además de la estructura fiscal.

VI. LA MICROESTRUCTURA COMPARATIVA DE LOS SISTEMAS ELECTORALES Y LA ESTRUCTURA FISCAL

El libro de Steinmo (1993) constituye un primer intento de relacionar los sistemas tributarios con la microestructura de su marco institucional específico. El autor argumenta que las instituciones políticas no son neutrales. Yendo un paso más allá, propone que tales instituciones no sólo afectan a la distribución relativa del poder entre los participantes en el proceso político, sino que «la estructura de las instituciones responsables de la toma de decisiones políticas también influye profundamente en el modo en el que los grupos de interés, los políticos y los burócratas desarrollan sus preferencias políticas» (pág. 7).

Steinmo analiza el desarrollo de las estructuras impositivas modernas de Suecia, Estados Unidos y Gran Bretaña, diferenciando en cada país tres períodos históricos paralelos. El análisis se plantea en términos narrativos, y las comparaciones se incorporan en el tratamiento separado de cada país. En el libro abunda el material que permite deducir las diferentes culturas y tendencias históricas en la formulación de la política impositiva de los tres países. No obstante, el planteamiento de Steinmo no conduce por sí mismo a la deducción de hipótesis específicas susceptibles de prueba. Ello no resulta sorprendente si se considera que su afirmación reflejada más arriba implica la necesidad de disponer de tres grupos diferenciados de variables: las referidas a preferencias y formación de preferencias de los responsables políticos, las que describen las instituciones reales y las que caracterizan los resultados fiscales observados. Para establecer un programa de investigación cuantitativa de esta naturaleza, sería necesario un modelo formal ciertamente complejo. Tal como están las cosas, el trabajo de Steinmo puede considerarse una estimulante introducción a la economía política y a la historia de la tributación en los tres países citados.

En su comparación de los mecanismos de toma de decisiones fiscales en Canadá y Estados Unidos, Hettich y Winer (1991) adoptan un enfoque más concreto, centrado en relacionar las diferencias en los costes de transacción asociados con la toma de decisiones y características específicas en los sistemas impositivos de los dos países. Como destacan los autores, la toma de decisiones en el sistema parlamentario de Canadá implica a pocos agentes y requiere menos tiempo que el que precisa la toma de decisiones fiscales en Estados Unidos, dado su complejo sistema de controles y equilibrios (*checks and balances*). Mientras que los proyectos de nuevas leyes fiscales en Canadá se preparan en secreto en el Departamento de Hacienda, son presentadas por el Ministro de Hacienda al Consejo de Ministros y, a continuación, planteadas en el Parlamento, en un conjunto de pasos que se sucede más o menos rápidamente, la legislación tributaria de rango superior en Estados Unidos requiere la participación del Presidente, la Cámara de Representantes y el Senado, en un proceso mucho más largo, más abierto a la negociación entre los diferentes centros de poder y al debate público, y con mayor influencia de los grupos de interés especializados.

Basándose en el análisis de las instituciones políticas nacionales, los autores deducen varias hipótesis específicas sobre las diferencias esperadas en las estructuras tributarias de ambos países. Cabe mencionar entre ellas la predicción de que Canadá utilizará más política tributaria discrecional y de que su régimen tributario será menos complejo. Los autores someten a prueba sus hipótesis, con considerable éxito, aunque el reducido número de observaciones relevantes impide realizar contrastes estadísticos formales. Los resultados son por ello sólo indicativos, pero apoyan claramente la idea de que características institucionales específicas que afectan a la naturaleza de la toma de decisiones dan lugar a diferencias identificables en la estructura fiscal.

Tsebelis (1995, 2002) emplea el concepto de jugador con veto *(veto player)* para formalizar el significado de los agentes clave en un sistema político. Los jugadores con veto son agentes individuales o colectivos cuyo acuerdo es necesario para introducir cambios del *statu quo* (Tsebelis, 2002: 19). Probablemente, el número de jugadores con veto es un determinante importante de los costes de transacción referidos en el análisis de Hettich y Winer (12). Incluso cuando hay un gobierno en minoría, el régimen parlamentario canadiense, según el estilo de Westminster, tiene menos jugadores con veto que el sistema parlamentario estadounidense.

Los estudios empíricos demuestran que el número de jugadores con veto afecta al número y dimensiones de los cambios fiscales. De especial interés, desde nuestra perspectiva, son los trabajos de Hallerberg y Basinger (1998), Iversen y Soskice (2006) y Ganghof (2006) (13). Iversen y Soskice observan que, en su muestra de democracias avanzadas, mientras que el sistema proporcional determina una mayor redistribución, el aumento del número de puntos de veto reduce su alcance. Hallerberg y Basinger estudian los cambios tributarios en los países de la OCDE que sucedieron a las reformas fiscales de 1986 en Estados Unidos, cuando se redujeron los tipos impositivos sobre la renta personal y sobre sociedades. Los autores aprecian que un incremento de los puntos de veto de uno a dos reducía la disminución de los tipos impositivos durante el período analizado en un 18-20 por 100.

Ganghof (2006, cap. 8) replica y amplía el estudio de Hallerberg y Basinger, para distinguir entre tributación societaria y personal. Este autor argumenta que los resultados de los investigadores anteriormente citados para la tributación societaria son poco sólidos, y que los puntos de veto no tienen, de hecho, efecto alguno en los impuestos de sociedades. Por otro lado, Ganghof presenta evidencia de que el aumento del número de puntos de veto reduce la disminución de los tipos impositivos máximos sobre la renta personal. El autor atribuye estos resultados a la mayor fuerza de las restricciones internacionales con respecto a las interiores en la política pública. El autor sostiene que el número de jugadores con veto es irrelevante a la hora de seleccionar la estructura impositiva para las empresas, dado que las preferencias de todos los agentes políticos se ven obligadas a acomodarse a las mismas duras realidades internacionales. Por otra parte, el sistema político nacional desempeña un significativo papel en la determinación de la estructura impositiva personal. En el estudio no se analizan con detalle las razones por las que las restricciones internacionales tienen efectos más profundos, cuestión sobre la que volveremos más adelante (14).

El modelo de los puntos de veto permite desarrollar la investigación empírica utilizando muestras de tamaño medio que incluyan países con diferentes sistemas electorales y legislativos. La mayor parte del trabajo de esta clase trata solamente sobre el modo en el que se ven afectados el número o la magnitud de los cambios en la política tributaria a lo largo del tiempo. Tal enfoque es un producto natural de un modelo que hace hincapié en la capacidad de los agentes clave para bloquear los cambios en el *statu quo*, si no son adecuadamente compensados.

CUADRO N.º 5 (*)

REGRESIONES DE LA PARTICIPACIÓN RELATIVA DE CADA INGRESO EN LA ESTRUCTURA FISCAL DE LOS GOBIERNOS CENTRALES EN 21 DEMOCRACIAS AVANZADAS, 1975–1992
INCLUIDOS JUGADORES CON VETO
(Estadísticos-t entre paréntesis, basados en los errores estándar de Huber-White)

	No fiscales	*Sociedades*	*Renta individual*	*Seguridad social y nóminas*	*Bienes y servicios*	*Comercio*	*Propiedad*
JUGADORES CON VETO	-0,013	-0,0069	-0,00037	-0,007	0,019	0,0052	0,00062
	(6,04)	(1,39)	(0,03)	(0,72)	(3,17)	(1,50)	(0,48)
R-CUADRADO AJUSTADO	0,6796	0,0537	0,1519	0,5334	0,6135	0,4330	0,2395
RAÍZ DEL ERROR C. M.	0,0203	0,0609	0,1167	0,1134	0,0582	0,0322	0,0132
NÚMERO DE OBSERVACIONES	62	62	62	62	62	62	62

Nota: (*) No se incluyen los resultados completos del modelo del cuadro n.º 2. Los resultados son similares si se incluye un efecto de escala (INGRESOS TOTALES/PIB).La lista de países incluidos se recoge en la tabla A.2, en el anexo.

CUADRO N.º 6 (*)

REGRESIONES DE LA PARTICIPACIÓN RELATIVA DE CADA INGRESO EN LA ESTRUCTURA FISCAL DE LOS GOBIERNOS CENTRALES EN 21 DEMOCRACIAS AVANZADAS, 1975–1992
INCLUIDOS JUGADORES CON VETO Y SISTEMA MAYORITARIO
(Estadísticos-t entre paréntesis, basados en los errores estándar de Huber-White)

	No fiscales	*Sociedades*	*Renta individual*	*Seguridad social y nóminas*	*Bienes y servicios*	*Comercio*	*Propiedad*
JUGADORES CON VETO	-0.014	-0.0073	0.016	-0.016	0.015	0.0032	-0.0019
	(5.73)	(1.30)	(1.39)	(1.21)	(2.32)	(1.00)	(1.51)
MAYORITARIO	-0.0037	-0.0033	0.126	-0.061	-0.033	-0.015	-0.019
	(0.57)	(0.16)	(2.77)	(1.26)	(1.54)	(1.34)	(4.14)
R-CUADRADO AJUSTADO	0.6739	0.0335	0.2554	0.5401	0.6208	0.4363	0.4165
RAÍZ DEL ERROR C. M.	0.0205	0.0615	0.1093	0.1125	0.0577	0.0321	0.0115
NÚMERO DE OBSERVACIONES	62	62	62	62	62	62	62

Nota: (*) No se incluyen los resultados completos del modelo del cuadro n.º 2. Los resultados son similares si se incluye un efecto de escala (INGRESOS TOTALES/PIB).La lista de países incluidos se recoge en la tabla A.2, en el anexo.

No parece haber ninguna investigación que considere el efecto de los puntos de veto sobre la estructura fiscal de equilibrio. En consecuencia, en el cuadro n.º 5 mostramos los resultados derivados de añadir un índice de puntos de veto construido por Tsebelis (15) al modelo del cuadro n.º 2. La muestra está constituida por un conjunto de veintiuna democracias avanzadas, analizadas en el período 1975-1992 (véase en la tabla A.2 del anexo una lista de los países incluidos). En el cuadro n.º 6 aparece también el indicador MAYORITARIO de sistemas electorales.

En ambos cuadros observamos que, a medida que aumenta el número de jugadores con veto, los gobiernos centrales tienden a basarse más en los impuestos sobre el consumo interior y menos en los ingresos no fiscales (incluidos, entre otros, cánones, ingresos procedentes de propiedades públicas, intereses de inversiones, ventas de bienes y servicios o multas). La explicación de esta pauta no resulta evidente de forma inmediata. Por otro lado, la falta de significatividad de los coeficientes referidos a los puntos de veto en las regresiones con el impuesto sobre sociedades es consistente con la afirmación de Ganghof (2006) en el sentido de que los jugadores con veto son irrelevantes para la elección de la política impositiva societaria.

Otros elementos importantes de la microestructura institucional no analizados hasta ahora comprenden el federalismo, el presidencialismo y el bicameralismo. El primero aparece incluido en el cuadro n.º 2, en el que se observa que los gobiernos centrales en los sistemas federales (en comparación con los unitarios) tienden a depender en mayor medida de la tributación societaria y menos de los impuestos sobre comercio interior y propiedad. Ello parece comprensible: los niveles más bajos de gobierno encuentran más fácil gravar el consumo interno y la propiedad que el capital móvil, dándose el fenómeno contrario en el caso de la tributación de las sociedades por par-

te del Gobierno central, por lo que la competencia entre jurisdicciones determina una asignación eficiente de los instrumentos de política en la federación (16). Dejamos para otra ocasión la investigación referida al presidencialismo y al bicameralismo (17).

VII. ESTRUCTURA IMPOSITIVA DE EQUILIBRIO EN UNA DEMOCRACIA CONSOLIDADA: TRES MOMENTOS EN LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL *MIX* ENTRE IMPUESTOS SOBRE CONSUMO E IMPUESTOS SOBRE LA RENTA

Centrémonos a continuación en los determinantes de la estructura fiscal en estados democráticos consolidados con un sistema electoral estable, un modelo simple que se ilustra en el gráfico 2. Es fácil comprobar la sustancial variedad de sistemas fiscales en este tipo de países en todo el mundo. La variación en las relaciones entre impuestos personales y de sociedades en países de la OCDE, mostrada en las líneas verticales del gráfico 3, es uno de los ejemplos de ello.

Igualmente variable es la elección entre consumo y renta como fuentes de financiación pública. La UE15 registró una recaudación media del 29 por 100 de sus ingresos procedentes de impuestos sobre el consumo general en 2006, mientras que en Estados Unidos y Canadá los ingresos por tales conceptos fueron, respectivamente, del 14 y el 22 por 100, registrándose una gran variación en los países con porcentajes intermedios (véase OCDE, 2008: 108). La dependencia de la tributación de la renta personal es igualmente variable, y generalmente tiende a evolucionar en la dirección «opuesta». Excluyendo las contribuciones a la seguridad social, Estados Unidos y Canadá recaudaron aproximadamente el 36 por 100 de sus ingresos totales de este modo, cifra que es sustancialmente superior a la media de los 15 miembros de la UE, próxima al 25 por 100.

Existe una conocida tradición del análisis fiscal relacionada con la elección entre tributación sobre el consumo y sobre la renta (sendas revisiones de la extensa literatura a este respecto son las de Bradford, 1996, y Zodrow y McClure, 2007). Esta literatura es, en su mayoría, de naturaleza normativa, mientras que son escasos los trabajos referidos a la elección entre las dos fuentes de ingresos cuando éstas son determinadas de forma endógena como parte del proceso político. La cuestión que planteamos en este apartado es la siguiente: con independencia de las diferencias en la estructura de las instituciones electorales, ¿qué factores pueden determinar la variación de la relación entre impuestos sobre el consumo e impuestos sobre la renta en los diversos países democráticos? (18).

En un modelo idóneo para el estudio de esta cuestión han de estar presentes varios elementos clave, tanto del sector privado como del público. Algunos de tales factores pueden actuar directamente sobre la estructura impositiva, mientras que otros sólo ejercen una influencia indirecta. El trabajo empírico recogido en el cuadro n.º 2 y otros estudios similares han puesto de manifiesto la importancia del tamaño relativo de las bases imponibles, medido en función de la magnitud per cápita de la correspondiente actividad gravable. La investigación previa también ha demostrado que la varianza de las rentas desempeña un papel significativo en la determinación de la estructura del impuesto sobre la renta, al menos debido a que el público contribuyente es heterogéneo en lo que respecta a sus preferencias por el ocio (Cukierman y Meltzer, 1991).

Los factores subyacentes al tamaño del Gobierno también se ven implicados, en la medida en que la estructura fiscal puede cambiar en función del papel global del Gobierno en la economía. Antes hemos definido este fenómeno como efecto de escala. Los trabajos sobre el tamaño del Gobierno han identificado la renta per cápita como un factor determinante (véase la literatura sobre la ley de Wagner, revisada por Mueller, 2003), lo que constituye otra de las razones para añadir este factor a la lista. El teorema del votante mediano de Black (1958) identifica la asimetría de la distribución de la renta como factor determinante clave para el tamaño del gobierno (Meltzer y Richard 1981,1983). Así pues, podemos centrarnos en los tres primeros momentos de la distribución de la renta como potenciales determinantes de la estructura del sistema fiscal en las democracias consolidadas.

En un contexto diferente, aunque relacionado con el anterior, Usher (1977) centra su atención en la heterogeneidad de las preferencias por los bienes públicos, incluyendo los momentos segundo y tercero en la distribución de los gustos, como determinante de que un cierto bien sea suministrado públicamente o no. Los ciudadanos de renta más baja están especialmente enfrentados al *trade-off* entre los beneficios de la financiación redistributiva de los bienes provistos públicamente (como en el modelo de Meltzer-Richards) y la pérdida de bienestar que puede producirse cuando sus preferencias difieren sustancialmente de las de otros que están implicados en la toma de decisiones colectivas.

Las preferencias por los bienes públicos en relación con los bienes privados y el ocio también pueden verse implicadas directamente en la evolución de la estructura impositiva, así como indirectamente a través del efecto de escala. La naturaleza de tales preferencias puede afectar a la forma en la que los contribuyentes situados en diferentes tramos de la distribución de la renta reaccionan a los cambios en distintos tipos de tributación. Así pues, yendo más allá de la literatura existente, parece razonable analizar los tres primeros momentos —*la media, la varianza y la asimetría*— de las distribuciones de la renta y las preferencias por los bienes públicos como factores que pueden configurar la combinación de impuestos sobre el consumo y la renta (19).

1. Análisis del papel de los tres momentos en el *mix* impuestos sobre el consumo-impuestos sobre la renta utilizando técnicas de simulación

La investigación del papel de los tres momentos arriba indicados es una tarea compleja. Winer, Warskett y Hettich (2009) utilizan una simulación de un modelo de votación espacial para analizar el papel de estos factores. Como se sabe, este modelo puede resolverse para su equilibrio mediante la optimización de una función sintética (de apoyo político) que corresponde a una suma ponderada de utilidades indirectas, en la que los pesos reflejan la influencia política efectiva de cada grupo de ciudadanos (véase, por ejemplo, Coughlin, 1992). En el modelo de Winer *et* al. (2009), la función de utilidad es Cobb-Douglas en un bien público puro, un bien privado y ocio. La heterogeneidad de preferencias por el bien público implica determinados supuestos sobre la media, la varianza y la asimetría de los parámetros en las funciones de utilidad. Una distribución de las cualificaciones o capacidades de los individuos y, en consecuencia, de salarios y rentas, se introduce a través de las restricciones presupuestarias de los ciudadanos, que también incorporan una renta de capital exógena para cada persona. Por su parte, la distribución de la influencia política se introduce a partir de los supuestos sobre los pesos de las utilidades indirectas en la función de apoyo político.

Hay cinco grupos de votantes con pesos de población simétricos con respecto a la media, y se supone que los impuestos sobre la renta del trabajo y sobre el consumo de estos grupos son estrictamente proporcionales. El modelo se calibra de modo que el tamaño relativo del sector público es de 0,5 y los impuestos sobre rentas del trabajo y consumo son ambos no negativos. En el trabajo de Winer *et al.* (2009) se aportan más detalles.

Las simulaciones de este modelo para sociedades con distribuciones simétricas y asimétricas de las rentas y las preferencias muestran que la estructura del sistema fiscal puede variar de forma sustancial, incluso cuando la distribución de la influencia política se mantiene fija. Como una ilustración, vamos a considerar aquí los efectos de los cambios en la varianza de las cualificaciones, ya que normalmente no son objeto de estudio. En este caso, la cualificación media se mantiene constante y las preferencias son homogéneas para todos los individuos.

El cuadro n.º 7 registra los valores simulados de los tipos impositivos sobre la renta del trabajo y el consumo, t_l y t_c,, la razón impositiva, t_l/t_c, y el tamaño relativo de la administración, *tamgob*. En el modelo, los tipos impositivos y los ingresos evolucionan en paralelo, y en el cuadro sólo se representan los primeros. Observamos que, a medida que el equivalente de la varianza de las cualificaciones del modelo disminuye, t_l se de reduce y t_c aumenta, mientras que el tamaño del Gobierno en relación con la renta agregada se mantiene más o menos constante. Así pues, se registra un incremento de la dependencia relativa de la tributación sobre el consumo a medida que la distribución de las capacidades se concentra más.

CUADRO N.º 7

**UNA SOCIEDAD HOMOGÉNEA (EN PREFERENCIAS)
CUALIFICACIÓN MEDIA DEL MODELO = 850.
CAMBIO EN LA VARIANZA DE LAS CUALIFICACIONES**

Varianza del modelo	t_l	t_c	t_l/t_c	*tamgob*
10.000	0,22	0,88	0,25	0,54
20.000	0,23	0,85	0,27	0,54
30.000	0,24	0,84	0,29	0,54
40.000	0,25	0,82	0,30	0,54
50.000	0,27	0,79	0,34	0,54

Estos resultados fueron pronosticados por Cukierman y Meltzer (1991), a cuyo trabajo se ha hecho referencia previamente. En su modelo del votante mediano, una disminución en la desigualdad de la renta reduce el tamaño del Gobierno, debido a que la renta gravable total, la única base de su modelo, se reduce como consecuencia de que la importancia de las diferencias en las elasticidades de la oferta de tra-

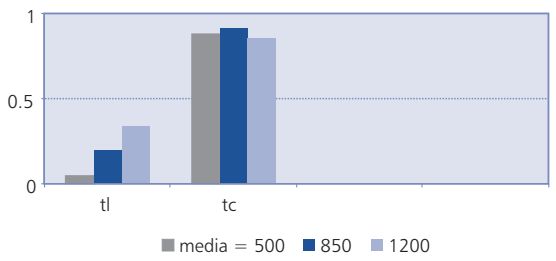
bajo de los ricos y los pobres decrece a medida que la distribución de la renta se reduce. En nuestro trabajo, en un modelo con un espacio de elementos multidimensionales (dos tipos impositivos y un bien público) observamos cambios en la estructura fiscal, aunque el tamaño del sector público no cambie.

Resulta útil examinar el cambio en la estructura impositiva si se considera una dispersión próxima a cero de las cualificaciones, y por consiguiente de la renta, de forma que no haya ricos o pobres en relación con la media (20). Los resultados, ilustrados en el gráfico 4, muestran tres casos en los que la media (del modelo) de las cualificaciones disminuye de 1.200 a 500, mientras que la distribución de las capacidades se mantiene muy concentrada.

La población con cualificaciones medias bajas presenta rentas relativamente bajas, tanto las percibidas como las procedentes de sus dotaciones iniciales. La elasticidad del ocio con respecto a la renta es relativamente elevada (véase ecuación 2.2b en Winer *et al.*, 2009), y un impuesto sobre la renta del trabajo representa un fuerte desincentivo al trabajo para todos. Así pues, al maximizar los votos esperados, lo óptimo es tener un t_l bajo. En el caso de las cualificaciones medias bajas, esto conduce a una solución esquina, en la que no hay prácticamente tributación sobre las rentas del trabajo ($t_l = 0$). Lo que sucede en este punto es que la renta del trabajo es gravada lo menos posible para hacer que las rentas brutas sean lo más elevadas posible, mientras que los servicios públicos deseados son financiados de manera relativamente eficiente desviando el gasto privado a los fondos públicos; un uso de la tributación sobre el consumo que no se suele considerar.

Por último, cabe reseñar que, cuando la preferencia media por los bienes públicos aumenta en cualquiera de las simulaciones arriba apuntadas, la imposición sobre el consumo tiende a crecer en importancia en la estructura fiscal para cualquier varianza de capacidades dada.

GRÁFICO 4
UNA SOCIEDAD HOMOGÉNEA CON UNA MÍNIMA VARIANZA DE LAS CUALIFICACIONES



Una lección general que se deduce del modelo es que la distribución de preferencias por los bienes públicos y privados, interactuando con la distribución de la renta, puede influir en la estructura impositiva, al afectar a la elasticidad de las bases imponibles y a los medios eficientes de financiación de los servicios públicos. Aunque la naturaleza específica de esta interacción depende de la estructura particular del modelo que se adopte, parece razonable esperar ciertos ajustes de este tipo cuando exista una sustancial variación en las distribuciones de renta y preferencias.

Siempre es conveniente estar al corriente del modo en el que los supuestos dan lugar a conclusiones en el modelo de simulación que hemos analizado aquí de manera sucinta (21). En función de nuestra experiencia con dicho modelo, es posible especular con que la dependencia de la tributación sobre el consumo en la Unión Europea, relativamente alta en comparación con la de Norteamérica, puede ser en parte debida a la mayor igualdad de las rentas unida a una mayor preferencia por los bienes públicos. Si es así o no, y en qué medida, son cuestiones hasta ahora no consideradas en la literatura empírica.

VIII. GLOBALIZACIÓN Y COMPETENCIA FISCAL

La competencia fiscal existe, y es un factor de remodelación de los sistemas tributarios (véanse las revisiones de Devereux, 2008, Feld y Heckmeyer, 2008, y Zodrow 2008), aunque no parece registrarse un desgaste evidente del Estado hasta el momento (Garrett, 1998; Swank y Steinmo, 2002; Ha, 2008; Bergh, 2008, y Bernholz, 2008) (22). En este apartado consideraremos el modo en el que pueden estudiarse las consecuencias de la globalización y de la competencia fiscal internacional en el contexto del modelo básico anteriormente perfilado.

En un determinado nivel, la modelización de los efectos de la globalización es sencilla. Para hacer uso de un modelo como el reflejado en el gráfico 2, es necesario conocer qué bases imponibles se hacen relativamente más elásticas, y de qué modo se traducen las consecuencias económicas de ello, para una determinada relación de tipos-ingresos, en costes políticos derivados de recaudar los ingresos a par-

tir de esas bases. Así pues, las consecuencias para la estructura fiscal se deducen de forma simple.

No obstante, son varias las complicaciones a las que hay que hacer frente antes de llegar a este punto. En primer lugar, las elasticidades implicadas son cantidades de equilibrio que, en cierta medida, resultan de la interacción estratégica entre los gobiernos nacionales, o incluso entre estados (regiones) o provincias, que actúan de forma independiente para atraer inversión exterior. Los economistas han seguido la pista de estas elasticidades fiscales de forma empírica (véase Feld y Heckmeyer, 2008, para consultar las referencias). En segundo lugar, resulta incluso más difícil de analizar el modo en el cual los cambios en las elasticidades repercuten en el apoyo político. Aunque pueden no referirse a su misión en estos términos, los estudiosos de la ciencia política han investigado esta parte de la historia (véanse, por ejemplo, Garrett, 1998, y Ha, 2008), analizando el modo en el que las instituciones políticas interiores atenúan las consecuencias del aumento en la integración internacional de las economías nacionales. En tercer lugar, el reconocimiento de que las estructuras impositivas son *sistemas de elementos relacionados* en este contexto continúa siendo un notable desafío por sí mismo.

Este tercer aspecto del estudio de la globalización conduce a una serie de cuestiones espinosas y problemas a los que han de enfrentarse los investigadores dedicados al estudio empírico de la economía política de la imposición. Uno de los más interesantes es el hecho de que, aunque las estructuras impositivas son sistemas de elementos relacionados, la interacción estratégica tiende a estudiarse impuesto por impuesto, como en el caso de la tributación de las sociedades. Es necesario ser conscientes de que las perturbaciones en cualquier parte del sistema pueden propagarse a otras áreas. En realidad, no existe razón para limitar la competencia internacional al ámbito de la tributación, ya que hay otros tipos de instrumentos políticos que, a menudo, sirven como sustitutos idóneos (Trebilcock *et al.*, 1982, Sinn, 2003) (23).

Un segundo problema surge por el hecho de que, dado que las estructuras impositivas son *sistemas*, las grandes perturbaciones comunes en los países a escala internacional influyen en buena parte del sistema fiscal de todos los países afectados, muchas veces de manera similar. Por ello, resulta difícil distinguir una situación en la que se registran reacciones semejantes y autónomas ante un *shock* común de una en la que los países interactúan estratégicamente (para este punto, véase Revelli, 2005).

Como comentario final, volvemos a la pregunta de por qué hay diferencias entre la interacción estratégica a escala nacional entre los contribuyentes y el Gobierno, por una parte, y la interacción estratégica entre países, cuando es posible la migración internacional, contrapuesta a la «migración interna» entre partidos políticos, por otra. Recordemos que esta diferencia desempeña un papel clave en algunas de las investigaciones sobre los puntos de veto que hemos considerado y, con toda seguridad, es una parte importante de los estudios sobre competencia internacional. Una respuesta razonable (y a menudo formulada) es que, excepto para personas de alta cualificación que suministren servicios negociados internacionalmente, las compañías pueden cruzar las fronteras nacionales con mayor facilidad que los trabajadores, en respuesta a políticas diferenciales favorables.

Sin embargo, aunque esta repuesta puede parecer adecuada, es importante tener en cuenta que la diferencia en la movilidad de los factores es, en parte, consecuencia de la política pública. Los gobiernos pueden regular, y de hecho regulan, la movilidad del trabajo y el capital, tanto de forma independiente como mediante acuerdos bilaterales y multilaterales. La movilidad del trabajo es menor, mientras que la del capital es cada vez mayor como consecuencia de una serie de opciones políticas deliberadas. Por consiguiente, parece razonable prever que la futura investigación sobre la diferencia entre las restricciones internas y las internacionales, en lo que respecta a las opciones políticas, generará nuevas perspectivas en el estudio positivo y normativo de los sistemas fiscales.

IX. COMENTARIOS FINALES

El análisis comparativo de los sistemas fiscales plantea numerosos interrogantes significativos para el estudio de la economía política. Los más importantes son los referidos a la influencia de las instituciones. En este artículo, dedicamos especial atención al impacto de las instituciones políticas en la estructura impositiva, si bien la tributación no se determina aisladamente con respecto a otros aspectos de la política pública. Tras presentar sucintamente un modelo idóneo para explicar los resultados fiscales como un equilibrio político, examinamos parte de la literatura más relevante en este contexto, aportando, además, nuevos resultados estadísticos. Nuestra revisión es más selectiva que exhaustiva, y se centra en lo que consideramos que son algunas de las cuestiones y algunos de los resultados más importantes dentro de un *corpus* bibliográfico en creciente expansión.

En el nivel más amplio, las comparaciones internacionales entre todos los tipos de regímenes muestran que el grado de democracia ejerce una importante influencia sobre la estructura fiscal. En los países más democráticos hay mayor dependencia de los impuestos sobre la renta personal y de los de seguridad social y sobre nóminas, incluso después de controlar los determinantes de la estructura fiscal que pueden estar correlacionados con el nivel de desarrollo. Ello sugiere que el grado de consentimiento puede desempeñar un papel esencial en la naturaleza de las estructuras observadas de ingresos.

Cuando pasamos a realizar un análisis comparativo entre las democracias modernas, se aprecia un rasgo institucional del sistema electoral que resulta de particular relevancia: si el sistema electoral es proporcional o mayoritario. Volvemos a comprobar que el entorno institucional tiene ciertamente importancia. Nuestro trabajo estadístico demuestra que los países con sistema proporcional hacen mayor uso de los impuestos de seguridad social, sobre nóminas y sobre el comercio interior, y dependen en menor medida de la tributación sobre la renta personal, la societaria y la de comercio internacional que las naciones que utilizan un sistema mayoritario. Aunque se pueden sugerir explicaciones para algunos de estos efectos, se requiere de más investigación para confirmarlos.

Cuando examinamos la microestructura comparativa de los sistemas fiscales, se plantean otras cuestiones. Particularmente relevante es la influencia de los costes de transacción o, en una formulación relacionada con ellos, el papel de los jugadores con veto que pueden bloquear o aplazar las decisiones políticas importantes. En el trabajo hemos presentado algunos nuevos resultados referidos al impacto de los puntos de veto en la estructura fiscal, un factor hasta ahora no considerado en la literatura.

La investigación de la estructura fiscal resulta compleja, ya que el analista se enfrenta a sistemas en equilibrio, en los que todos los instrumentos de política están relacionados. No resulta, pues, sorprendente que la mayor parte de la investigación empírica quede limitada a datos que son valores promedio, ya que son muchas las complicaciones en las estimaciones, incluso sin considerar los momentos más altos de las variables relevantes. No obstante, nuevos trabajos que emplean técnicas de simulación apuntan a influencias que sólo pueden registrarse con momentos más altos. Se sugiere, por ejemplo, que los cambios en la varianza de las rentas interactuando con la distribución de las preferencias por los bienes públicos pueden dar lugar a diferencias significativas, a lo largo del tiempo o entre países, en el uso de las fuentes de ingresos fiscales. La importancia cuantitativa de los momentos segundo y tercero en relación con los factores institucionales que hemos considerado está aún por investigar.

El análisis comparativo ofrece un amplio campo de investigación de los sistemas fiscales. Asimismo, plantea importantes desafíos, dado que los datos observados reflejan resultados de equilibrio, que requieren técnicas de estimación que tengan en cuenta la simultaneidad de las diferentes características políticas. Varias partes de los sistemas fiscales —lo que hemos denominado el esqueleto fiscal— están relacionadas entre sí, y no se estudian bien de forma aislada.

Iniciamos el trabajo preguntándonos, entre otras cosas, si la literatura en este campo ofrece algunas lecciones para el actual diseño fiscal. Como indicamos previamente, el análisis sugiere claramente que las instituciones tienen importancia en este contexto. Las propuestas de reforma que no tengan en cuenta el contexto institucional, de ser aplicadas, tendrían efectos colaterales significativos e imprevistos en otras partes del sistema fiscal. La futura investigación del tipo de la aquí revisada permitirá predecir mejor tales efectos, y proporcionará una mejor comprensión de por qué se aprecia una variación tan amplia en los sistemas fiscales en los diferentes países, tanto en el mundo desarrollado como en el que está en vías de desarrollo.

NOTAS

(*) Los autores se citan en orden alfabético inverso. Trabajo preparado para *Tax Systems: Whence and Whither (Recent Evolution, Current Problems and Future Challenges),* conferencia patrocinada por la Fundación de las Cajas de Ahorros de España, FUNCAS, y UNICAJA, Málaga, España, 9-11 de septiembre de 2009. Agradecemos a Sophie Bernard su colaboración en la investigación. También damos las gracias a Julio López Laborda, nuestro comentarista en la conferencia, por sus atentos comentarios, así como a los participantes en la conferencia. El trabajo también sirvió de base para la conferencia general impartida por Winer en la *XXI Riunione Scientifica Siep* (Sociedad Italiana de Economía Pública), Pavia, 24 de septiembre de 2009, con Silvia Giannini como comentarista.

(1) Además del reto de explicar por qué las estructuras fiscales varían a lo largo del espacio y el tiempo, que es nuestra tarea en este trabajo, otros temas relevantes en la economía política de la imposición son los siguientes: 1) qué determina el poder impositivo; 2) cómo y por qué las estructuras fiscales observadas difieren de los sistemas fiscales óptimos, y 3) cómo podemos entender el proceso de reforma fiscal. Entre los recientes trabajos sobre la primera cuestión se cuentan los de BESLEY y PERSSON (2010) y NORTH, WALLIS y WEINGAST (2009). Sobre la segunda cuestión pueden verse, por ejemplo, algunos de los documentos y comentarios preparados para la Comisión de Reforma del Sistema Fiscal (el Informe Mirrlees del *Institute for Fiscal Studies* británico). Sobre la tercera cuestión, se puede consultar WINER y HETTICH (1999) y HETTICH y WINER (1999, capítulo 6) y la literatura allí referenciada.

(2) La división práctica entre tipos de régimen a partir de los índices Gastil se basa en la contrastación de ISLAM y WINER (2004) del modelo de Wintrobe. NORTH *et al.* (2009) consideran que estos dos tipos de estados corresponden a lo que ellos denominan estados naturales, regidos por élites y que pueden ser estables, pero en los que el Estado de derecho no se extiende a las élites, y en los que se registran interferencias frecuentes por parte de dichas élites en el proceso «democrático».

(3) Tal es el caso cuando todas las regresiones contienen el mismo conjunto de variables explicativas, y las variables endógenas suman exactamente 1 (la suma de las participaciones en los ingresos fiscales). Véase BODKIN (1964) para consultar una explicación de esta propiedad de la estimación.

(4) Para el estudio de la interacción de dos elementos, un tipo impositivo sobre la renta y un beneficio fiscal para el sistema de impuesto sobre la renta estatal en los Estados Unidos, véase WINER y HETTICH (2002).

(5) PROFETA, PUGLISI y SCABROSETTI (2009) obtienen un resultado similar (más libertad genera mayor dependencia de la tributación sobre la renta personal), aunque sólo para una muestra de países en desarrollo y empleando exclusivamente el componente de libertades civiles del índice Gastil.

(6) En su comentario a este trabajo, Julio López Laborda señala que el grado de redistribución dependerá del tamaño del sector público y de la importancia relativa de la imposición sobre la renta, así como de la progresividad de la tarifa del impuesto sobre la renta. Puede conseguirse una redistribución sustancial al pasar una parte suficientemente grande del flujo de la renta nacional a través del sistema fiscal, con una tarifa del impuesto sobre la renta que no sea muy progresiva, especialmente si este impuesto tiene un peso relativamente importante en el conjunto del sistema fiscal.

(7) La singular falta de significación del coeficiente del segundo segmento del *spline* sobre los impuestos al comercio se debe tal vez a la corrupción en la recaudación de derechos aduaneros.

(8) Para consultar un análisis referido al consentimiento —y a su contrario, la coerción— en la tributación, véase, por ejemplo, LEVI (1981), BRETON (1996) y WINER, TRIDIMAS y HETTICH (2008).

(9) Una útil revisión de la investigación publicada hasta 2002 es aportada por BAKER y GOULD (2002). Véase también HETTICH y WINER (1999).

(10) En el modelo de Iversen-Soskice hay tres grupos de votantes —ciudadanos de renta baja, media y alta— y hay además una restricción para todos los gobiernos, que impide la introducción de políticas regresivas. Esta restricción puede originarse por la amenaza de inestabilidad política, y no queda explicada en el modelo. La política tributaria es multidimensional, por lo que el teorema del votante mediano no es aplicable en este contexto. *Bajo un sistema proporcional*, hay tres partidos (B, M y A), cada uno de los cuales es una representación perfecta del correspondiente grupo de renta. Los gobiernos consisten en una coalición de dos de estos partidos. Dada la restricción de no regresividad, el decisivo partido de renta media, M, se unirá probablemente al B, más que al A. Si M se une a B, puede beneficiarse con B de la tributación progresiva de A. Si se une a A, la restricción de no regresividad previene la explotación de B. En otras palabras, en una coalición MA, M debe compartir tanto con B como con A, mientras que en una coalición BM, M sólo comparte con B. *En un sistema mayoritario*, el partido gobernante corresponde a una coalición de dos grupos, y tiene una base de centro. Dado que el Gobierno es una coalición de diferentes grupos, sus líderes pueden no ser lo suficientemente representativos de sus constituyentes. En este caso, los votantes del grupo decisivo M prefieren formar un partido MA antes que uno BM. Aunque ambos partidos prometan una plataforma de centro, la dirección del partido BM puede decirse favorable a posiciones de izquierda, en cuyo caso los votantes de M corren el riesgo de ser gravados para financiar la redistribución orientada a los votantes de renta más baja. Por otro lado, a la vista de la restricción de no regresividad, si el partido MA se manifiesta como orientado a la derecha, el grupo M puede no empeorar, y la mejor opción para un partido MA dominado por A será la reducción del tamaño del sector público, quedando A (y cualquier otro) con mayor renta disponible. Si se desea consultar un modelo alternativo, con un enfoque similar para determinar las razones por las que la desigualdad después de impuestos es menor en los sistemas proporcionales, véase AUSTEN-SMITH (2000).

(11) El análisis se basa en parte en el modelo de las variedades del capitalismo de HALL y SOSKICE (2001).

(12) La distancia ideológica entre los jugadores con veto puede también desempeñar un papel significativo, ya que una mayor distancia suele dificultar el acuerdo sobre los cambios en el *statu quo*. Así, la creciente polarización de la élite en Estados Unidos puede resultar importante para explicar los hallazgos de HETTICH-WINER. Para más información sobre la polarización en Estados Unidos, puede consultarse, por ejemplo, la reciente revisión de FIORINA y ABRAMS (2008).

(13) STEWART (1991) es un trabajo pionero sobre la reforma fiscal en Estados Unidos, entre 1981 y 1987, que puede observarse, al menos de forma retrospectiva, como consistente con (o, al menos, incorporando elementos de) un análisis de los jugadores con veto, como el propio análisis de HETTICH y WINER.

(14) En un estudio complementario, Ha (2008) arguye que la evidencia empírica obtenida a partir de un conjunto de datos similares, recabados en países industrializados entre 1960 y 2000, indica que la presión de la globalización para aumentar el gasto en bienestar a escala nacional se reduce cuando hay más jugadores con veto partidistas o institucionales.

(15) Véase http://sitemaker.umich.edu/tsebelis/veto players data (30 de junio de 2009).

(16) Para más información sobre la asignación de los instrumentos de política en un estado federal véase, por ejemplo, BRETON y SCOTT (1978).

(17) Cuando un indicador PRESIDENCIAL reemplaza al MAYORITARIO en los cuadros n.os 3 y 4, el presidencialismo determina una menor dependencia de los impuestos sobre la renta personal, y una dependencia mayor de la tributación de la seguridad social y las nóminas, como en los sistemas proporcionales. No tenemos una explicación clara de este comportamiento.

(18) Entre los trabajos sobre los diferentes tipos de partidismo y tributación pueden consultarse, por ejemplo, el de STEWART (1991), sobre la política impositiva nacional de Estados Unidos en la década de 1980, o el de REED (2006), sobre la política impositiva en el ámbito de los distintos estados en Estados Unidos.

(19) Los momentos segundo y tercero de la distribución de la influencia política también son importantes, ya que la política impositiva es el resultado de una elección colectiva (el primer momento, o grado medio de influencia política, carece de significación, dado que la influencia es un concepto relativo). Nótese que la política de partidos, incluyendo las diferencias en la ideología de la redistribución, no está implicada aquí, y queda para una ulterior investigación.

(20) La presencia de cierta distribución es esencial, aunque la dispersión sea pequeña, ya que, de otro modo, no hay equilibrio en el modelo aplicado a una cifra pequeña de votantes.

(21) Véase, por ejemplo, RENSTROM (1996), que adopta una especificación cuasi-lineal de las preferencias, en vez de una de Cobb-Douglas, generando un modelo en el que el incremento de las preferencias por los bienes públicos da lugar a una mayor tributación sobre las rentas del trabajo, en vez de a una menor. Un mensaje de la misma índole subyace en el estudio de DEATON (1987).

(22) GARRETT (1998) muestra convincentemente que la importancia del Estado ha aumentado como consecuencia de la globalización, particularmente en los países con gobiernos de coaliciones de centro-izquierda (y representación proporcional) y abarcando a las instituciones del mercado de trabajo. En HETTICH y WINER (1999, cap. 7), Rutherford y Winer ilustran de forma singular la conexión entre la política interior de Estados Unidos y la globalización en la década de 1970. Los autores construyen un modelo de votación espacial similar al empleado en este

trabajo, con el modelo tributario GEMTAP integrado en él. Los pesos de la influencia de cada uno de los tres grupos de renta en la función de apoyo político (cuya optimización replica el equilibrio) son calibrados de forma tal que el modelo reproduzca los conjuntos de datos de referencia del GEMTAP en 1973 y 1983. A continuación, aplicando los pesos efectivos de 1973 de la influencia de los pobres (sin renta de capital) y de los grupos de renta media y alta al conjunto de datos de 1983, se obtiene un impuesto sobre el capital de equilibrio que es sustancialmente inferior, y un impuesto sobre las rentas del trabajo que es superior a los realmente observados en 1983. Ello muestra que, para reproducir el conjunto de datos de 1983, es necesario un incremento (en relación con 1973) en la influencia política interior relativa de los votantes favorables a una menor tributación de las rentas del trabajo.

(23) El estudio de TREBILCOCK, PRICHARD, HARTLE y DEWEES (1982) sobre la sustituibilidad de los instrumentos de gobierno (gastos, impuestos, regulación, etc.) es probablemente el análisis fundacional sobre sistemas de instrumentos de gobierno. SINN (2003) analiza la competencia entre sistemas nacionales de instrumentos de política. Algunos autores han explorado recientemente aspectos de la conexión entre diferentes tipos de instrumentos de política. Entre ellos se encuentran FREDRIKSSON *et al.* (2004) y HETTICH y WINER (2006), que incluyen la regulación y la imposición, y HAUPTMETER *et al.* (2008). GORDON (2010) investiga la importancia de la conexión entre la regulación del sector informal y el gravamen del sector formal en los países en desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

ADAMS, James; Samuel MERRILL, y Bernard GROFMAN (2005), *A Unified Theory of Party Competition*, Cambridge University Press.

AIDT, Toke S., y J. DUTTA (2009), «Strategic consensus and heterogenous voters: Provison of public goods with random voter turnout», *Public Finance and Management* 9 (2).

AIDT, Toke S., y Peter S. JENSEN (2009), «Tax structure, size of government, and the extension of the voting franchise in Western Europe, 1860-1938», *Journal of Public Economics*.

AUSTEN-SMITH, David (2000), «Redistributing income under proportional representation», *Journal of Political Economy*, 108(6): 1235-1269.

BAKER, Andrew C., y Peter J. GOULD (2002), «Democracy and Taxation», *American Review of Political Science*, 5: 87-110.

BERGH, Andreas (2008), «A race to the bottom for the big welfare states?», en A. BERGH y R. HOEIJER, *Institutional Competition*, Edward Elgar: 182-201.

BERNHOLZ, Peter (2008), «Institutional competition: International environment, levels and consequences», en A. BERGH y R. HOEIJER, *Institutional Competition*, Edward Elgar: 90-111.

BESLEY, Timothy, y Torsten PERSSON (2010), «The origins of State capacity: Property rights, taxation, and politics», *American Economic Review*, (de próxima aparición).

BLACK, Duncan (1958), *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge University Press.

BODKIN, Ronald G. (1974), «Additively consistent relationship for personal savings and the categories of consumption expenditures, U.S.A., 1949-1963», *Cowles Foundation Paper n.º 403*, Yale University.

BRADFORD, David F (1996), *Fundamental Issues in Consumption Taxation*, American Enterprise Institute.

BRETON, Albert (1996), *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*, Cambridge University Press.

BRETON, Albert, y Anthony SCOTT (1978), *The Economic Constitution of Federal States*, University of Toronto Press.

BUENO DE MESQUITA, Bruce; Alastair SMITH; Randolph M. SIVERSON, y James D. MORROW (2005). *The Logic of Political Survival*, MIT Press.

CANEGRATI, Emanuele (2009), «A probabilistic voting model of indirect taxation», Catholic University of Milan, no publicado.

CASTANHEIRA, Michele; Gaetan NICODÈME; Paola PROFETA, y Viktor TRASBERG (2009), «On the political economics of tax reform», trabajo presentado a la Societá Italiana di Economia Pubblica, Pavia September.

COUGHLIN, Peter (1992), *Probabilistic Voting Theory,* Cambridge University Press.

CUKIERMAN, Alex, y Allan H. MELTZER (1991), «A political theory of progressive income taxation», en A. MELTZER, A. CUKIERMAN y S.F. RICHARD (1991), *Political Economy,* Oxford University Press: 76-108.

CUSACK, Thomas R. (2002), «Taxing work», *European Journal of Political Research,* 45: 43-73.

CUSACK, Thomas R., y Pablo BERAMENDI (2006), «Taxing Work», *European Journal of Political Research*, 45: 43-73.

DEATON, Angus (1987), «Econometric issues for tax design in developing countries», en D. NEWBERY y N. STERN (eds.), *The Theory of Taxation for Developing Countries,* Oxford University Press: 92-113.

DEVEREUX, Michael (2008), «Business taxation in a globalized World», *Oxford Review of Economic Policy,* 24(4): 625-638.

FELD, Lars P., y Jost H. HECKEMEYER (2008), «FDI and taxation: A metastudy», *Discussion paper 08-128*, ZEW Center for European Economic Research.

FIORINA, Morris P., y Samuel J. ABRAMS (2008), «Political polarization in the American public», *Annual Review of Political Science*, 11: 563-588.

FREEDOM HOUSE (varios años), *Freedom in the World*; también en www.freedomhouse.org.

FREDRIKSSON, Per G.; John LIST, y Daniel L. MILLIMET (2004), «Chasing the smokestack: Strategic policymaking with multiple instruments», *Regional Science and Urban Economics,* 34(4): 387-410.

GANGHOF, Steffen (2006), *The Politics of Income Taxation: A Comparative Analysis*, ECPR Press.

GALLI, Emma, y Paola PROFETA (2009), «Tax Complexity with Heterogeneous Voters», de próxima aparición en *Heterogeneity and Public Policy,* número especial de *Public Finance and Management*.

GARRETT, Geoffrey (1998), *Partisan Politics in the Global Economy,* Cambridge University Press.

GEYS, Benny, y Federico REVELLI (2009), «Decentralization, competition and the local tax mix: evidence from Flanders», Department of Economics *Working Papers 200902*, University of Turin.

GORDON, Roger (2010), «Public finance and economic development: Reflections based on experience in China», *Journal of Globalization and Development,* 1(1), artículo 7.

GOUREVITCH P. y M. HAVES (2002), «The politics of choice among national production systems», *L'Année de la Régulation,* 6: 241-270.

HA, Eunyoung (2008), «Globalization, veto players and welfare spending», *Comparative Political Studies,* 41: 783-812.

HALL, Peter A., y David SOSKICE (2001), «Introduction», en HALL y SOSKICE (eds.), *Varieties of Capitalism,* Oxford University Press.

HALLERBERG, M., y S. BASINGER (1998), «Internationalization and changes in tax policy in OECD countries: The Importance of Domestic Veto Players», *Comparative Political Studies*, 31: 321-352.

HAUPTMETER, Sebastien; Ferdinand MITTERMAIER, y Johannes RINCKE (2008), «Fiscal competition over taxes and public inputs: Theory and evidence», *CESifo Working Paper 2499*, diciembre.

HETTICH, Walter, y Stanley L. WINER (1988), «Economic and political foundations of tax structure», *American Economic Review,* 78: 701-712.

— (1991), «Checks and balances and the structure of taxation in the United States & Canada», en A. BRETON, G. GALEOTTI, P. SALMON y R. WINTROBE (eds.), *The Competitive State*, Kluwer Academic Publishers: 39-56.

— (1999), *Democratic Choice and Taxation: A Theoretical and Empirical Analysis,* Nueva York, Cambridge University Press.

— (2006), «Analyzing the interdependence of regulation and taxation», *Public Finance Review,* 34 (4): 1-26.

HINICH, Melvin J., y Michael C. MUNGER (1997), *Analytical Politics,* Cambridge University Press.

IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance), http://www.idea.int

ISLAM, Muhammed, y Stanley L. WINER (2004), «Tinpots, totalitarians (and democrats): An empirical investigation of the effects of economic growth on civil liberties and political rights», *Public Choice,* 108: 289-323.

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.

KENNY, Lawrence, y Stanley L. WINER (2006), «Tax systems in the World: An empirical investigation into the importance of tax bases, administration costs, scale and political regime», *International Tax and Public Finance,* 13: 181-215.

LEVI, Margaret (1981), *Of Rule and Revenue,* University of California Press.

LINDERT, Peter (1994), «The rise of social spending: 1880-1930», *Explorations in Economic History, 3: 1-37.*

MCGUIRE, Martin C., y Mancur OLSON Jr. (1996), «The economics of autocracy and majority rule: The invisible hand and the use of force», *Journal of Economic Literature*, 34: 72-96.

MELTZER, Allan H., y Scott F. RICHARD (1981), «A rational theory of the size of government», *Journal of Political Economy*, 89, octubre: 914-927.

— (1983), «Tests of a rational theory of the size of government», *Public Choice*, 41(3): 403-418.

MUELLER, Dennis (2003), *Public Choice III*, Cambridge University Press.

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

MUSGRAVE, Richard A. (1969), *Fiscal Systems,* Yale University Press.

NORTH, Douglas C.; John WALLIS, y Barry R. WEINGAST (2009), *Violence and Social Order: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History,* Cambridge University Press.

OECD (2006), «Consumption Tax Trends: VAT/GST and Excise Rates», *Trends and Administration Issues,* París, OECD.

— (2006). «Fundamental Reform of Personal Income Tax», *Tax Policy Studies,* 13, París, OECD.

— (2008), *Revenue Statistics, 1965 - 2007,* Paris, OECD.

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

PROFETA, Paola, y Simona SCAMBROSETTI (2009), *The Political Economy of Taxation: Lessons from Developing Countries*, Edward Elgar.

PROFETA, Paola; Riccardo PUGLISI, y Simona SCABROSETTI (2009), «Does democracy affect taxation? Evidence from developing countries». Trabajo presentado en la Società Italiana di Economia Pubblica, Pavia, septiembre.

REED, R. W. (2006), «Democrats, republicans, and taxes: Evidence that political parties matter», *Journal of Public Economics*, 90: 725-750.

RENSTROM, Thomas (1996), «Endogenous taxation: An overlapping generations approach», *Economic Journal*, 106 (435): 471-482.

Report of a Commission on Reforming the Tax System for the 21st Century (the *Mirrlees Review*), en http://www.ifs.org.uk/mirrleesReview/publications (accesible desde el 2 de diciembre, 2009).

REVELLI, Frederico (2005), «On spatial public finance empirics», *International Tax and Public Finance,* 12: 475-492.

RUTHERFORD, Thomas, y Stanley L. WINER (1990), «Endogenous policy in a computational general equilibrium framework», reimpreso en S.L. WINER, *Political Economy in Federal States: Selected Essays of Stanley L. Winer,* Edward Elgar Publishing, 2002: 285-324.

RUTHERFORD, Thomas, y Stanley L. WINER, con Walter HETTICH (1995), «Tax policy in A computable model of economic and political equilibrium», capítulo 7 en HETTICH y WINER (1999).

SCHOFIELD, Norman, y Itai SENED (2006), *Multiparty Democracy: Elections And Legislative Politic*s, Cambridge University Press.

STEINMO, Sven (1993), *Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State,* Yale University Press.

SINN, Hans-Werner (2003), *The New Systems Competition,* Blackwell.

STEWART III, Charles H. (1991), «The politics of tax reform in the 1980's», en A. ALESSINA y G. CARLINER, *Politics and Economics in the Eighties,* University of Chicago Press: 143-173.

SWANK, Duane, y Sven STEINMO (2002), «The new political economy of taxation in advanced capitalist democracies», *American Journal of Political Science,* 46 (3): 642-655.

TREBILCOCK, M.J.; R. S. PRICHARD; D.G. HARTLE, y D.N. DEWEES (1982), *The Choice of Governing Instrument,* Ottawa, Queen's Printer for the Economic Council of Canada.

TSEBELIS, George. (1995), «Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarianism, multicameralism, and multipartyism», *British Journal of Political Science,* 25: 289-326.

— (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work,* Princeton University Press.

USHER, Dan (1977), «The welfare economics of the socialization of commodities», *Journal of Public Economics*: 151-168.

WINER, Stanley L.; George TRIDIMAS, y Walter HETTICH (2008), «Social Welfare and Coercion in Public Finance», *CESifo working paper*, revisado en junio de 2009.

WINER, Stanley L.; George WARSKETT, y Walter HETTICH (2009), «Consumption versus income taxation: Three moments in the political economy of taxation», en S.L. WINER (ed.), *Heterogeneity and Public Policy;* a special issue of *Public Finance and Management*, Part II, volumen 9(3).

WINER, Stanley L., y Walter HETTICH (1999), «Information, co-ordination and tax policy making», en R. BIRD y T. WILSON (eds.), *Rationality in*

Public Policy: Retrospect and Prospect; A Tribute to Douglas Hartle, Toronto, Canadian Tax Foundation: 19-42. También en www.carleton.ca/~winers

— (2002). «Explaining the use of related tax instruments», en S.L. WINER, *Political Economy in Federal States: Selected Essays of Stanley L. Winer*, Edward Elgar: 40-64.

WINTROBE, Ronald (1998), *The Political Economy of Dictatorship,* Cambridge University Press.

WOLDEMARIAM, Asegedech (1995), «Summary tax structure tables, 1975-92», en Parthasarathi SHOME (ed.), *Tax Policy Handbook,* Washington, International Monetary Fund.

ZODROW, George, y Charles E. MCCLURE, Jr. (2007), «Consumption-based direct taxes: A guided tour of the amusement park», *Finanzarchiv*, 63(2): 285-307.

ZODROW, George (2008), «Capital mobility and capital tax competition», ponencia presentada en la conferencia sobre *Mobility and Tax Policy*, University of Tennessee, octubre: 22-23.

ANEXO

TABLA A.1

ESTADÍSTICA DESCRIPTIVA, PAÍSES CON UN ÍNDICE GASTIL COMBINADO DE 5 O MENOS, 1975 – 1992 (*)

	Media	*Desviación estándar*	*Mínimo*	*Máximo*
MAYORITARIO	0,388	0,49	0	1
PRESIDENCIAL	0,252	0,44	0	1
INGRESOS NO FISCALES	0,122	0,08	0,021	0,460
SOCIEDADES	0,106	0,11	0	0,577
RENTA INDIVIDUAL	0,193	0,14	0	0,563
SEGURIDAD SOCIAL Y NÓMINAS	0,185	0,16	0	0,540
BIENES Y SERVICIOS	0,240	0,12	0,0096	0,500
COMERCIO	0,142	0,18	0	0,681
PROPIEDADES	0,018	0,02	0	0,067

Nota: (*) MAYORITARIO (t) = 1 si la cámara baja es elegida por sistema electoral mayoritario en el año t; t = 0 en otro caso (sistemas proporcional, mixto u otros, en un reducido número de casos). PRESIDENCIAL (t) = 1si hay un sistema presidencial en el año t; t =0 en otro caso. La clasificación sigue el trabajo de Persson y Tabellini (2000). La variable MAYORITARIO en las regresiones se define como el valor medio de la variable ficticia para cada período de muestra empleado. El índice Gastil es una media de los valores de Gastil para los distintos años en el período de tiempo en el que se dispone de dichos valores. Véase la tabla A.2 para consultar la lista de países.

ANEXO *(continuación)*

TABLA A.2

LISTA DE PAÍSES CON ÍNDICE GASTIL COMBINADO DE 5 O MENOS, 1975-1992 (*)

País	*¿En la OCDE?*	*¿Datos de jugadores con veto?*
Argentina		
Australia	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
Austria	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
Bahamas		
Barbados		
Bélgica	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
Bolivia		
Botswana		
Canadá	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
Colombia		
Dinamarca	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
República Dominicana		
Ecuador		
Fiji		
Finlandia	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
Francia	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
Gambia		
Grecia	OCDE	
Islandia	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
India		
Irlanda	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
Israel		
Italia	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
Jamaica		
Japón	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
Luxemburgo	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
Mauricio		
Noruega	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
Nueva Zelanda	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
Países Bajos	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
Papúa-Nueva Guinea		
Portugal	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
Islas Salomon		
España	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
Sri Lanka		
Suecia	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
Suiza	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
Reino Unido	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
Estados Unidos	OCDE	
Venezuela		
Alemania	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO

Nota: (*) Países de la OCDE no incluidos en la submuestra: República Checa, Hungría, Corea del Sur, México, Polonia, Eslovaquia y Turquía. La lista completa usada en el cuadro n.º 2 aparece en Kenny y Winer (2006).

COMENTARIO

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 Winer, 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 directos 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 micro-estructura 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):

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

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 $t = t_{IRPF} + t_O$):

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

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 (continentales 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 Sucesiones 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 Desing. 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», mímeo.

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 Desing. 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.

COLABORADORES EN ESTE NÚMERO

ALBI, Emilio. Doctor en Economía por la Universidad Complutense de Madrid y por la Universidad de York (Inglaterra). Es censor jurado de cuentas. Catedrático de Hacienda Pública y Derecho Fiscal en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid. Es autor de dieciocho libros, dedicados al Sistema Fiscal Español y a la economía y gestión pública, y más de cien artículos. Ha llevado a cabo tareas de asesoramiento tanto en el sector privado como en el público.

BAHL, Roy. Catedrático de Economía y Administración Pública en la Andrew Young School of Policy Studies de la Georgia State University. Sus principales líneas de investigación son las finanzas públicas locales, la economía urbana y regional y las finanzas públicas en países desarrollados. El profesor Bahl tiene una amplia experiencia como asesor de agencias públicas y privadas, como Standard & Poor's, en cuestiones relacionadas con las haciendas subcentrales. En este sentido, ha dirigido las comisiones fiscales de Georgia y Ohio. Ha formado parte de los consejos editoriales de las revistas *National Tax Journal*, *The Journal of Public Budgeting and Finance* y *Growth and Change*. Ha sido asesor jefe de economía del *Worldwide Tax Practice* de IBM. Ha sido también asesor gubernamental de asuntos fiscales para países en vías de desarrollo y en transición, así como de organismos como el Fondo Monetario Internacional, el Banco para el Desarrollo Asiático, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, las Naciones Unidas y el Banco Mundial. Es autor de numerosos libros, monografías y artículos especializados sobre economía urbana/regional, finanzas públicas y desarrollo económico.

BOADWAY, Robin. Licenciado en Ingeniería en el Royal Military College de Canadá. Posteriormente estudió ciencias económicas, primero en Oxford y luego en la Universidad de Queen, donde realizó su doctorado. Ha enseñado en la Universidad de Queen desde 1973, con algunas interrupciones para hacerse cargo de una beca post-doctorado en la Universidad de Chicago (1976-77) y para trabajar como profesor invitado en las universidades de Oxford (1980-81) y Católica de Lovaina (1986-87). Fue director del Departamento de Economía de la Universidad de Queen entre los años 1981 a 1986 y actualmente es director adjunto del John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy. Sus líneas de investigación son la economía del sector público y la economía del bienestar, con un énfasis especial en política y teoría tributaria, redistribución, federalismo fiscal y análisis del coste-beneficio. Es autor de varios libros y de una gran cantidad de artículos en las revistas académicas de mayor prestigio. El profesor Boadway ha participado en proyectos de investigación del Instituto John Deutsch, el Consejo Económico de Canadá, el Banco Mundial, la OCDE, la Comisión Financiera y Fiscal de Sudáfrica y la Fundación Fiscal de Canadá.

BIRD, Richard M. Doctorado en 1961 por la Universidad de Columbia. Ha enseñado, entre otras, en las universidades de Harvard, Columbia, Georgia y Toronto. Ha trabajado en instituciones internacionales como el Banco Mundial, el Institute for Policy Analysis de la Universidad de Toronto y el Fondo Monetario Internacional, donde fue jefe de la división de política tributaria entre 1972 y 1974. Ha ejercido como consejero para el gobierno de Colombia, el Instituto Fiscal de Sudáfrica de la Universidad de Pretoria y el Programa de Fiscalidad Internacional de la Universidad de Duke. Sus líneas de investigación incluyen tributación internacional, administración fiscal, relaciones fiscales entre gobiernos, así como política tributaria y presupuestaria en países en desarrollo. Sobre estas cuestiones el profesor Bird ha publicado un gran número de libros, monografías y revistas. Su actividad investigadora incluye artículos en revistas del máximo prestigio como *American Economic Review*, *Journal of Political Economy*, *National Tax Journal*, *Public Finance Review, Public Finance and Management* e *International Tax and Public Finance*.

CASTELLANO REAL, Francisco. Doctor en Ciencias Económicas. Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Inspector de Hacienda del Estado (excedente). Ha realizado numerosos trabajos sobre fiscalidad en España. Formó parte del equipo de investigación que analizó el fraude del IRPF en España. Dirigió un grupo de trabajo que estudió los efectos económicos de la implantación del IVA en España. Participó en la elaboración de un informe, dirigido por el profesor Fuentes Quintana, sobre la reforma del Impuesto sobre Sociedades. Ha sido miembro tanto de la primera como de la segunda Comisión para la Reforma del IRPF. Es jefe de la Asesoría Fiscal de la Confederación Española de Cajas de Ahorros.

CNOSSEN, Sijbren. Catedrático de Economía en la Universidad de Pretoria. Ha enseñado, entre otras, en las universidades de Maastricht, Erasmus de Rotterdam y Nueva York. Ha trabajado como consultor para instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el Banco Mundial o la Comisión Europea. Ha trabajado como consultor para los gobiernos de China, India, Indonesia, Pakistán, Polonia, la Federación Rusia y Sudáfrica. Sus líneas de investigación incluyen política y administración tributaria, política fiscal en la Unión Europea, imposición del capital en la Unión Europea, economía del medio ambiente, imposición del valor añadido, implicaciones fiscales del envejecimiento, impuesto personal sobre la renta y coordinación fiscal en la Unión Europea. En este ámbito, ha organizado diez conferencias internacionales y ha escrito o editado varios libros y numerosos artículos publicados en revistas como *Bulletin for International Fiscal Documentation*, *European Taxation*, *FinanzArchiv*, *European Economic Review*, *International Tax and Public Finance*, *National Tax Journal* y *Tax Notes*. Asimismo, el profesor Cnossen ha sido editor de *De Economist* e *International Tax and Public Finance*.

CREMER, Helmuth. Doctorado en 1987 por la Universidad de Lovaina. Entre 1988 y 1994 fue *assistant professor* y *associate professor* en el Departamento de Economía del Instituto Politécnico de Virginia. Desde 1993 es catedrático de Economía en la Universidad de Toulouse I. Sus líneas de investigación se orientan a la economía pública, la organización industrial y la teoría microeconómica Entre sus actividades editoriales se encuentra su posición como editor jefe en la *German Economic Review* y su labor como editor asociado en las revistas *Journal of Public Economics*, *Journal of Public Economic Theory*, *German Econo-*

mic Review, *Finanzarchiv*, *BE Journals in Economic Analysis and Policy*, *Économie Publique* y *Journal of Population Economics*. El profesor Cremer es miembro del Conseil Economique de la Nation desde octubre de 2005. Ha publicado más de cien artículos en revistas tan prestigiosas como *American Economic Review*, *Journal of Public Economics*, *Journal of Industrial Economics*, *Public Finance Review*, *Journal of Population Economics* y *Journal of Regulatory Economics*.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, José M. Nació en Málaga en 1958. Doctor en Ciencias Económicas. Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Málaga. Es vocal del Consejo Directivo de la Organización de Economistas de la Educación, y ha sido miembro de la Comisión sobre Innovación Docente en la universidad andaluza. Es también director de la División de Secretaría Técnica de Unicaja y consejero de diversas sociedades, como Analistas Económicos de Andalucía, Analistas Financieros Internacionales y Escuela Superior de Estudios de Empresa. Autor de varios libros y numerosos artículos sobre diversos aspectos de la economía del sector público y del sistema financiero.

DURÁN CABRÉ, José M. Licenciado en Ciencias Económicas y en Derecho. Es *Msc* en Estudios Fiscales por la Universidad de Bath (Reino Unido). Doctorado en Economía en la Universidad de Barcelona en 2002. Es profesor del Departamento de Economía Política y Hacienda Pública de la Universidad de Barcelona. Sus líneas de investigación están referidas a imposición sobre la riqueza, federalismo fiscal, sistemas fiscales, reformas impositivas e imposición ambiental.

ESTELLER MORÉ, Alejandro. Nació en Barcelona en 1972. Licenciado en Economía por la Universidad de Barcelona (1995), *MA in Economics* por la Universidad de Essex (Reino Unido) (1997) y doctor en Economía por la Universidad de Barcelona (2002). Desde 1996, es profesor del departamento de Hacienda Pública de la Universidad de Barcelona y desde 1999 miembro del Institut d'Economia de Barcelona (IEB).

HASSELDINE, John. Catedrático de Contabilidad y Tributación en la Escuela de Negocios de la Universidad de Nottingham. Es codirector del Tax Research Institute en esa misma universidad. Su actividad investigadora se centra en administración tributaria internacional, costes de cumplimiento y otras regulaciones (*study of red-tape*), efectos de los impuestos sobre los individuos y las pequeñas y medianas empresas, y comportamiento e investigación experimental. El profesor Hasseldine ha desarrollado una intensa actividad investigadora publicando desde la última década más de veinte artículos en las revistas más prestigiosas de tributación, contabilidad, sicología y gestión.

HETTICH, Walter. Catedrático de Economía en la California State University. Ha enseñado en las universidades de Carleton y Queen, y en la Universidad de California en Berkeley. Sus artículos han sido publicados, entre otras revistas, en *American Economic Review*, *Journal of Public Economics*, *Canadian Journal of Economics*, *National Tax Journal*, *European Journal of Political Economy* y *Public Choice*. El profesor Hettich ha trabajado también como consultor del Gobierno canadiense.

KENNY, Lawrence W. Catedrático de la Universidad de Florida. Obtuvo su doctorado por la Universidad de Chicago en 1977. Sus líneas de investigación están orientadas a la teoría de la elección pública, la economía de la educación y la economía del trabajo. Actualmente es presidente de la Public Choice Society. Ha formado parte de los consejos editoriales de *Economic Inquiry* y *Public Finance Review*, y actualmente forma parte de los consejos editoriales de *Education Finance and Policy* y *Public Choice*. Sus artículos se encuentran publicados en las revistas más prestigiosas de Economía como *Journal of Political Economy*, *Public Choice*, *Southern Economic Journal*, *Journal of Public Economics* y *Research in Population Economics*.

LABANDEIRA, Xavier. Catedrático de Universidad en el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Vigo. Investigador asociado de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA) y director de la cátedra IBERDROLA-FEDEA sobre Energía y Cambio Climático. Sus líneas de investigación se centran en instrumentos regulatorios de política ambiental, con especial atención a la fiscalidad ambiental y a la reforma fiscal ecológica, evaluación de los impactos de cambio climático y demanda de energía y cambio climático. Ha participado en proyectos europeos y nacionales, y publicado sus trabajos en las principales revistas nacionales e internacionales de su área.

LIU, Yongzheng. Obtuvo su grado en Finanzas en la Jinan University (Guangzhou, China) y el máster en Economía en la Central University of Finance and Economics (Beijing, China). Actualmente es doctorando de la Andrew Young School of Policy Studies en la Georgia State University. Sus líneas de investigación incluyen financiación pública, desarrollo económico y microeconometría aplicada.

LÓPEZ LABORDA, Julio. Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Zaragoza. Ha sido jefe de estudios de investigación en el Instituto de Estudios Fiscales. Sus líneas de especialización son el federalismo fiscal, la distribución y redistribución de la renta y la planificación fiscal. Ha realizado investigaciones para las fundaciones BBV, Argentaria, FUNCAS y el Instituto de Estudios Fiscales. Ha publicado sus trabajos en revistas especializadas, como *Public Finance Review*, *Hacienda Pública Española*, PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, *Revista de Economía Aplicada*, *Economistas* y *Revista del Instituto de Estudios Económicos*.

ONRUBIA FERNÁNDEZ, Jorge. Profesor titular del Departamento de Hacienda Pública y Sistema Fiscal. En el Instituto de Estudios Fiscales, del Ministerio de Economía y Hacienda, ha sido investigador en plantilla desde 1991 hasta 2001, y vocal asesor de Investigación de 2001 a 2003. Ha participado en proyectos de investigación para la Fundación de las Cajas de Ahorros, para la Fundación BBVA, para la Fundación Modernización de España y, como consultor en materia de política fiscal y reglas fiscales, para el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Es miembro del Consejo de Redacción de la revista *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, de la cual ha sido secretario del Consejo Editor entre 2001 y 2003. Sus principales líneas de investigación son la economía de la imposición, la distribución y redistribución de la renta, el análisis económico de la gestión pública, la economía de la vivienda y los aspectos institucionales de la política fiscal, sobre las que tiene numerosas publicaciones nacionales y extranjeras.

MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge. Catedrático de Economía en la Andrew Young School of Policy Studies de la Georgia State University, donde es director del Programa de Estudios Internacionales. Su investigación está dirigida a la economía del sector público y a la microeconomía aplicada. Sus amplios conocimientos

en descentralización fiscal, fiscalidad y gestión tributaria le han permitido realizar labores de asesoría para agencias federales y gobiernos estatales de Estados Unidos. También cuenta con una gran experiencia internacional como asesor en instituciones como el Banco Mundial, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, el Banco para el Desarrollo Asiático, las Naciones Unidas, el Banco Inter-Americano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y un amplio número de gobiernos, entre los que se encuentran Kazajstán, Letonia, Polonia, México, Uganda y Sudáfrica. El profesor Martínez-Vázquez ha publicado en las revistas académicas del mayor prestigio como *Econometrica*, *Journal of Public Economics*, *Southern Economic Journal* y *The Review of Economics and Statistics*.

PABLOS ESCOBAR, Laura de. Doctora en Ciencias Económicas. En la actualidad es profesora titular de Hacienda Pública en el Departamento de Hacienda Pública y Sistema Fiscal de la Universidad Complutense de Madrid. Fue directora de dicho departamento en los años 2000 a 2007. Sus líneas de investigación se han orientado a la incidencia de la educación superior, el análisis de las políticas públicas desde la perspectiva de género y la incidencia de la imposición sobre la riqueza.

PESTIEAU, Pierre. Doctorado por la Universidad de Yale en 1972. Fue profesor agregado de 1971 a 1976 en la Cornell University. Catedrático de la Université de Lieja hasta 2008, donde actualmente es Emérito. Es miembro de CORE (Louvain-La-Neuve), miembro asociado de PSE (París) y CEPR, IZA, y miembro de CESifo. Es co-editor de *Journal of Public Economics* y editor asociado de *Public Finance*, *FinanzArchiv*, *CESifo Economic Studies*, *Journal of Public Economic Theory* y *Economica*. En 1989 recibió el Premio Francqui. Su actividad investigadora se ha centrado en economía pública, seguridad social y economía de la población. Fruto de ello es la gran cantidad de artículos publicados en revistas como *European Economic Review*, *Journal of Regional Science*, *Journal of Economic Theory*, *Economica*, *Labour Economics*, *Journal of Population Economics*, *Journal of Public Economics*, *International Tax and Public Finance* y *Journal of Public Economic Theory*. Ha sido consultor para organizaciones internacionales como el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el Fondo Monetario Internacional y la Unión Europea.

RUBIO GUERRERO, Juan José. Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid, con premio extraordinario de doctorado. Ha sido director del Departamento de Economía Aplicada VI. Ha sido editor científico de la revista *Hacienda Pública Española* entre 1991 y 2000. Asimismo, ha sido socio fundador de la Rama Española de la Public Choice Society y miembro del Instituto Internacional de Finanzas Públicas y del Registro de Economistas Asesores Fiscales. Ha publicado más de veinte libros y monografías, así como más de cien artículos en revistas especializadas en materias económicas, financieras y fiscales. Ha sido consultor internacional para el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Secretaría de Estado de la Confederación Helvética, desarrollando actividades de asistencia técnica e implantación de sistemas de formación y presupuestación en Europa del Este y Latinoamérica. Hasta el 15 de mayo de 2004 fue director general del Instituto de Estudios Fiscales. En la actualidad, es catedrático de Hacienda Pública y Régimen Fiscal de la Empresa en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Castilla-la Mancha y vicerrector de Ordenación Académica y Planes de Estudios de esa universidad.

RUIZ-HUERTA CARBONELL, Jesús. Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos. Ha sido director del Instituto de Estudios Fiscales. Sus campos de investigación prioritarios son: análisis del sector público, distribución de las rentas, políticas públicas y federalismo fiscal, campos en los que ha publicado diversos libros y artículos, y dirigido diez tesis doctorales.

SANDMO, Agnar. Se doctoró en Economía en 1970. Ha sido investigador visitante en las universidades de Yale, Católica de Lovaina y Essex. Ha sido miembro de la Econometric Society, de la European Economic Associaction, del International Institute of Public Finance y del CESifo. Entre sus actividades editoriales se encuentran sus labores como editor en revistas como *Scandinavian Journal of Economics*, *Journal of Public Economics*, *International Tax and Public Finance*, *German Economic Review*, *Journal of the European Economic Association* y *Finanzarchiv*. Sus primeras publicaciones estuvieron orientadas a la economía de la incertidumbre, aunque posteriormente reorientó su interés hacia la economía pública y la economía del medio ambiente. Sus investigaciones han sido publicados en revistas tan prestigiosas como *Econometrica*, *Review of Economic Studies*, *American Economic Review*, *Journal of Political Economy*, *Journal of Public Economics* y *Enviromental and Resource Economics*.

SANZ SANZ, José Félix. Nació en Madrid en 1965. Es licenciado y doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid. Como becario de la Fundación Ramón Areces, en 1995 se graduó como MSc. in Economics por la Universidad británica de York, donde desarrolló, durante el año académico 1995-1996, actividades docentes y de investigación como *research/teaching fellow*. Ha obtenido premios como el Ramón Trías Fargas (1995), concedido por la Universidad de Barcelona y el Banco de España, el premio Joven Economía 99, otorgado por la Fundación General de la UCM y el *Young Scholars Award,* concedido por el International Institute of Public Finance (IIPF) en su 54 Congreso Internacional celebrado en Argentina (1998). Actualmente es catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Complutense de Madrid. Entre octubre de 2000 y julio de 2004 fue subdirector general de Estudios Tributarios del Instituto de Estudios Fiscales, donde puso en marcha la Unidad de Microsimulación (UMIEF). Ha trabajado como consultor para la Comisión Europea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y las Naciones Unidas en su Programa de Desarrollo (PNUD). Desde 2005 es miembro del Consejo del Instituto de Estudios Fiscales Centroamericano (ICEFI). Su interés académico se centra fundamentalmente en el estudio del impacto económico de los impuestos, tema sobre el que ha publicado intensamente en revistas nacionales y extranjeras.

TANZI, Vito. Doctor en Economía por la Universidad de Harvard. Entre 1974 y 2000 trabajó para el Fondo Monetario Internacional, del que, posteriormente, entre los años 1981 a 2000, fue director de Asuntos Fiscales. Ha trabajado como consultor para organismos internacionales como el Carnegie Endowment for International Peace y el Inter-American Development Bank. Entre 2001 y 2003 fue Secretario de Estado de Economía y Finanzas en el Gobierno Italiano. Durante años, su actividad investigadora se orientó a las finanzas públicas y la macroeconomía. En los últimos años ha estado trabajando en cuestiones relacionadas con el crecimiento a largo plazo del gasto público en países industrializados y analizando el papel del Estado en las economías de mercado. Ha escrito numerosos artículos so-

bre la economía de la corrupción, la economía sumergida y la relación entre globalización y sistemas impositivos. Es doctor *honoris causa* por las universidades de Córdoba (Argentina), Lieja (Bélgica), Torino (Italia), Lisboa (Portugal) y Bari (Italia).

VULOVIC, Violeta. Graduada en Economía por la Universidad de Belgrado y master en Economía por la Georgia State University. Ha trabajado como analista fiscal en el Ministerio de Hacienda de Serbia. Actualmente es doctoranda de la Andrew Young School of Policy Studies, en la Georgia State University. Sus líneas de investigación incluyen el endeudamiento de las haciendas subcentrales y la sostenibilidad macroeconómica, la imposición internacional, las relaciones fiscales entre gobiernos y la economía urbana.

WINER, Stanley L. Catedrático de Economía de la School of Public Policy, en la Calerton University de Ottawa. Ha enseñado en diferentes universidades como la Carnegie-Mellon University, la University of Western Ontario, People's University of China, el Canada-Vietnam Financial Management Project, la Hebrew University of Jerusalem y la Duke University. Ha realizado trabajos de investigación para Statistics Canada, la Research School of the Social Sciences, Australian National University, la University of Montreal, el Center for Economic Studies de la Universidad de Munich y el International Center for Economic Research de Turín. Sus investigaciones están relacionadas con la integración de la economía y las opciones colectivas. Ha publicado numerosos artículos en revistas internacionales y monográficos como el *Oxford Handbook of Political Economy* (2006). El profesor Winer ha sido vicepresidente ejecutivo del International Institute of Public Finance (2001-2005), y miembro de la junta directiva de la European Public Choice Society (2004-2006). Es miembro del CESifo y de la Junta Editorial de la Carleton Library Series. Fue el primer supervisor del Programa de Doctorado de Política Pública en Carleton University, y co-organizador fundador del Canadian Public Economics Study Group. Ha sido asesor de los gobiernos de Canadá, Ontario y Terranova.

ZUBIRI, Ignacio. Catedrático de de la Universidad del País Vasco (UPV). Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad del País Vasco. Obtuvo el máster en Economía Pública y el doctorado en Economía en la Universidad de Princeton (New Jersey, EE.UU.). Su director de tesis fue el premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz. Ha sido profesor en Princeton y en la UPV. Ha impartido cursos y seminarios en más de una treintena de universidades y organismos. En la actualidad, es catedrático y director del Departamento de Hacienda Publica en la UPV. Ha sido editor ejecutivo de la revista *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*. En el pasado ha dirigido también otras publicaciones académicas y ha pertenecido al consejo de las revistas españolas de economía más importantes. Es codirector del Máster en Hacienda y Finanzas Públicas de la UPV. Ha actuado como evaluador para más de una veintena de revistas nacionales e internacionales y para diversos organismos. Ha sido miembro del Comité Europeo de Expertos en el Programa SÓCRATES. Ha publicado casi cien artículos científicos y varios libros, siendo, además, coautor de un manual de Hacienda Pública. Ha actuado también, como asesor para diversas instituciones y organismos nacionales e internacionales, incluyendo la Comisión Europea.

CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS

BANCAJA (Caja de Ahorros de Valencia, Castellón y Alicante). Castellón.
BBK (Bilbao Bizkaia Kutxa). Bilbao.
CAIXA CATALUNYA (Caixa d'Estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa). Barcelona.
CAIXA GALICIA (Caja de Ahorros de Galicia). La Coruña.
CAIXA GIRONA (Caixa d'Estalvis de Girona). Gerona.
CAIXA LAIETANA (Caixa d'Estalvis Laietana). Mataró (Barcelona).
CAIXA ONTINYENT (Caja de Ahorros y M.P. de Ontinyent). Ontinyent (Valencia).
CAIXA PENEDÈS (Caixa d'Estalvis del Penedès). Villafranca del Penedès (Barcelona).
CAIXANOVA (Caixa de Aforros de Vigo, Ourense e Pontevedra). Vigo (Pontevedra).
CAJA CANARIAS (Caja General de Ahorros de Canarias). Santa Cruz de Tenerife.
CAJA CANTABRIA (Caja de Ahorros de Santander y Cantabria). Santander.
CAJA CÍRCULO (Caja de Ahorros y M.P. del Círculo Católico de Obreros de Burgos). Burgos.
CAJA DE ÁVILA (Caja de Ahorros de Ávila). Ávila.
CAJA DE BADAJOZ (M.P. y Caja General de Ahorros de Badajoz). Badajoz.
CAJA DE BURGOS (Caja de Ahorros Municipal de Burgos). Burgos.
CAJA DE EXTREMADURA (Caja de Ahorros y M.P. de Extremadura). Cáceres.
CAJA ESPAÑA (Caja España de Inversiones, Salamanca y Soria, C.A. y M.P.). León.
CAJA GRANADA (Caja General de Ahorros de Granada). Granada.
CAJA INMACULADA (Caja de Ahorros de la Inmaculada de Aragón). Zaragoza.
CAJA MADRID (Caja de Ahorros y M. P. de Madrid). Madrid.
CAJA MURCIA (Caja de Ahorros de Murcia). Murcia.
CAJA NAVARRA (Caja de Ahorros y M.P. de Navarra). Pamplona.
CAJA RIOJA (Caja de Ahorros de La Rioja). Logroño.
CAJA SEGOVIA (Caja de Ahorros y M.P. de Segovia). Segovia.
CAJASOL (M.P. y Caja de Ahorros de San Fernando de Guadalajara, Huelva, Jerez y Sevilla). Sevilla.
CAJASTUR (Caja de Ahorros de Asturias). Oviedo.
CAJASUR (Caja de Ahorros y M.P. de Córdoba). Córdoba.
CAM (Caja de Ahorros del Mediterráneo). Alicante.
CCM-CAJA CASTILLA LA MANCHA (Caja de Ahorros de Castilla La Mancha). Cuenca.
COLONYA CAIXA POLLENÇA (Caja de Ahorros de Pollença). Pollença (Islas Baleares).
IBERCAJA (Caja de Ahorros y M.P. de Zaragoza, Aragón y Rioja). Zaragoza.
KUTXA (Caja de Ahorros y M.P. de Gipuzkoa y San Sebastián). San Sebastián.
LA CAIXA (Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona). Barcelona.
LA CAJA DE CANARIAS (Caja Insular de Ahorros de Canarias). Las Palmas de Gran Canaria.
SA NOSTRA (Caja de Ahorros y M.P. de las Baleares). Mallorca.
UNICAJA (M.P. y Caja de Ahorros de Ronda, Cádiz, Almería, Málaga, Antequera y Jaén). Málaga.
UNNIM (Caixa d'Estalvis Unió de Caixes de Manlleu, Sabadell i Terrassa).
VITAL KUTXA (Caja de Ahorros de Vitoria y Álava). Vitoria.

PUBLICACIONES DE LA FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

Últimos números publicados:

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

N.º 123. Fondos estructurales y convergencia regional
N.º 124. La reforma del mercado de trabajo

PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO

N.º 98. La MiFID y el mercado español de instrumentos financieros
N.º 99. La dimensión en el sector bancario

PANORAMA SOCIAL

N.º 10. Familias en transformación
N.º 11. Envejecimiento, adaptación y cambio social

ECONOMÍA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

N.º 22. Galicia y Norte de Portugal. Claves económicas de una eurorregión

CUADERNOS DE INFORMACIÓN ECONÓMICA

N.º 217. Endeudamiento, calificación y solvencia
N.º 218. Del ahorro del miedo al consumo extemporáneo

ESTUDIOS DE LA FUNDACIÓN

En INTERNET: http://www.funcas.es/suscriptores/area.asp

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

Caballero de Gracia, 28. 28013 Madrid. Teléf. 91 596 54 81
suscrip@funcas.es

AÑO 2010

Deseo suscribirme a: — Euros

☐ *Papeles de Economía Española*	55,00
Números sueltos	17,00
☐ *Perspectivas del Sistema Financiero*	48,00
Números sueltos	17,00
☐ *Cuadernos de Información Económica*	66,00
Números sueltos	13,00
☐ *Panorama Social* (dos números)	25,00
Números sueltos	15,00
☐ *Estudios de la Fundación* (un ejemplar)	13,00

(más gastos de envío)

El pago lo efectuaré:

☐ Contra reembolso del primer envío ☐ Giro postal núm ..... ☐ Cheque bancario

Nombre o razón social .....
Profesión, actividad o departamento .....
Domicilio ..... Teléfono .....
Ciudad ..... C.P. ..... Provincia o país .....
Fecha ..... Correo electrónico .....

☐ Domiciliación bancaria
Muy Sres. míos: Ruego carguen hasta nuevo aviso los recibos que les presentará LA FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS a mi nombre en la siguiente Cuenta corriente o Libreta de ahorros:

Firma o sello,

Entidad	Oficina	DC	Núm. de Cuenta
☐☐☐☐	☐☐☐☐	☐☐	☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐

Para mayor rapidez envíe su pedido por FAX: 91 596 57 96