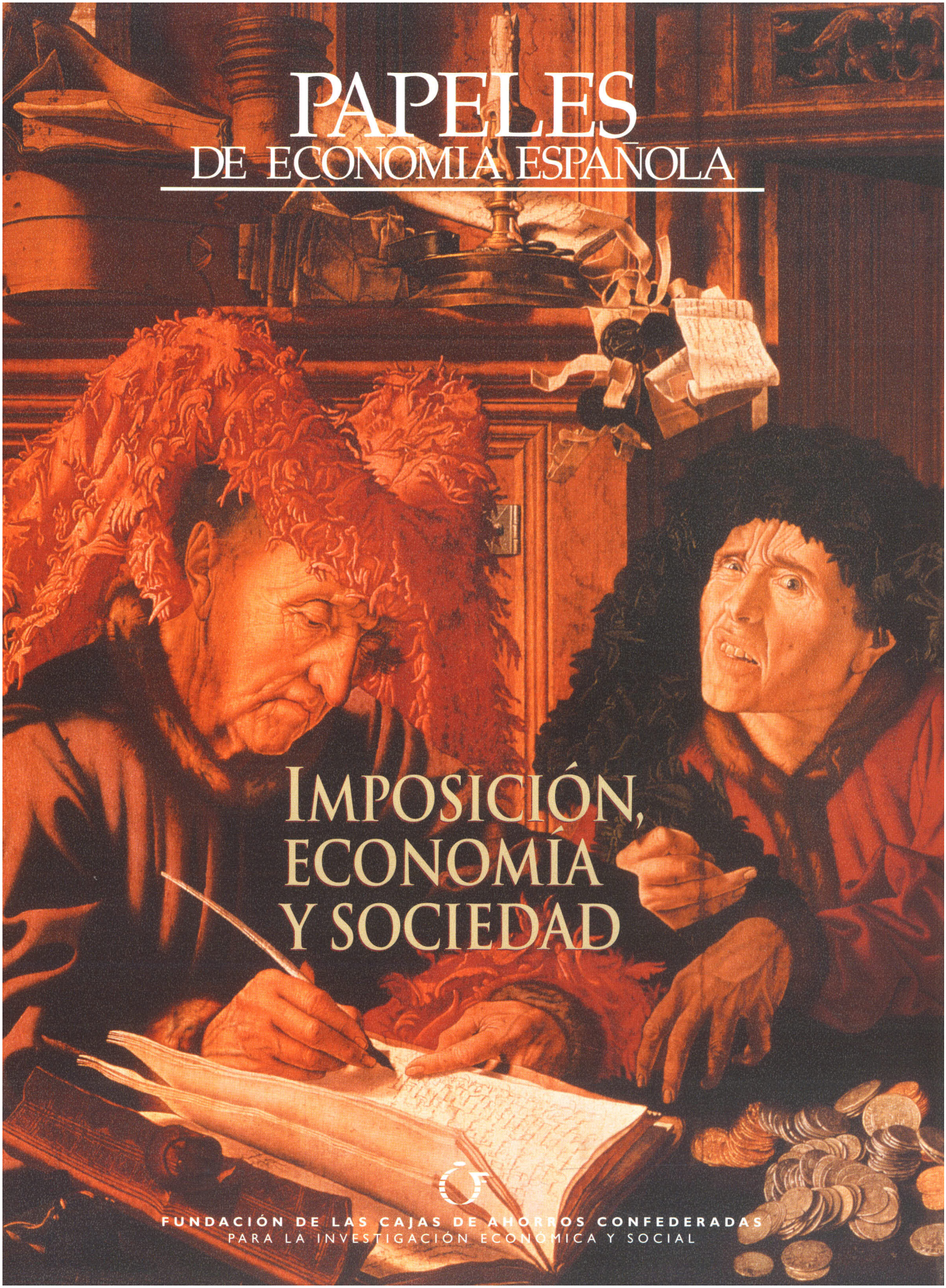


PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

IMPOSICIÓN, ECONOMÍA Y SOCIEDAD

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS
PARA LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA es una revista que edita trimestralmente la Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social. La revista pretende ofrecer una información rigurosa y responsable de los problemas económicos españoles. Cinco son los criterios a los que PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA desea ajustar su contenido:

- La plena libertad intelectual de quienes colaboran en sus páginas.
- La responsabilidad de las opiniones emitidas y el respaldo riguroso de las afirmaciones realizadas mediante datos y pruebas que avalen los planteamientos efectuados y las soluciones propuestas.
- El compromiso de las opiniones con los problemas planteados. La economía española se encuentra ante uno de los mayores retos de su historia, y dar opiniones comprometidas en estos momentos es obligación ineludible de los profesionales más cualificados.
- La búsqueda y la defensa de los intereses generales en los problemas planteados.
- La colaboración crítica de los lectores, para que nuestros papeles se abran al diálogo y la polémica, si fuera preciso, para buscar soluciones a problemas de la economía española.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA se ofrece como un medio de expresión a cuantos se interesen por nuestros temas económicos, cumpliendo con el único requisito de la previa aceptación de las colaboraciones remitidas por el Consejo de Redacción que, sin embargo, respetuoso con la libertad intelectual no modificará las ideas, opiniones y juicios expresados por los autores ni tampoco se solidarizará con ellas.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA está abierta a la colaboración de todos los investigadores que deseen aportar sus trabajos sobre temas referentes a la economía española. Los envíos de originales deberán hacerse al Redactor-Jefe de PAPELES en la Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas, Padre Damián, 48. 28036 Madrid.

* * *

Suscripción para el año 2001 (cuatro números):
España: 8.800 ptas. (IVA incluido).
Extranjero: 10.500 ptas.
Número suelto año 2001: 2.800 ptas. (IVA incluido).
Solicitud de suscripciones e información:
Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social.
Juan Hurtado de Mendoza, 19. 28036 Madrid.
Teléfono: 91 350 44 00.
Fax: 91 350 80 40.
Correo electrónico: suscrip@funcas.ceca.es
Internet: www.funcas.ceca.es

Precio de este número 87: 2.800 ptas.

PAPELES
DE ECONOMIA ESPAÑOLA

87
2001

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS PARA LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

PATRONATO

Manuel Pizarro Moreno *(Presidente)*
Juan Ramón Quintás Seoane *(Vicepresidente)*
José Antonio Bonilla *(Secretario)*
Julio Fernández Gayoso
Aleix Gimbernat Martí
Francisco José Isasi Martínez
Antonio Martín Jiménez
Jesús Medina Ocaña
Pere Rifá Pujol
Julio Rodríguez López
Atilano Soto Rábanos

PRESIDENTE DE HONOR

Enrique Fuentes Quintana

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

CONSEJO DE REDACCIÓN

Victorio Valle Sánchez *(Director)*
Julio Alcaide Inchausti
José Antonio Antón Pérez
Santiago Carbó Valverde
Francisco Castellano Real
Manuel Lagares Calvo
Juan Antonio Maroto Acín
Fernando González Olivares *(Redactor-jefe)*
Carmela Martín González
Fernando Pampillón Fernández
Jorge Pereira Rodríguez
José Luis Raymond Bara
José Villaverde Castro

Coordinación gráfica
Cristina Ruiz Tello

Portada
Bravo-Lofish
Ilustración: Marinus van Reymerswaele (¿1493-1567?)
«Los recaudadores de impuestos»
Autor de la diapositiva: Oronoz

Edita
Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas
para la Investigación Económica y Social
Padre Damián, 48. 28036 Madrid

Imprime
GRAFICAS MURIEL, S.A.
Buigas, s/n Pol. Ind. El Rosón - Getafe (Madrid)

Depósito legal: M. 402 - 1980
ISSN: 0210-9107

© Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas. 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.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN EDITORIAL

Economía de la imposición: un enfoque actual sobre un tema de siempre V

I. ASPECTOS GENERALES DE LA IMPOSICIÓN

La política impositiva nacional en un mundo globalizado: 2 *Vito Tanzi*
Tendencias recientes de la fiscalidad internacional: 10 *Xosé Carlos Álvarez, Jaime Alonso, Alberto Gago* y *Xosé M. González*
Armonización fiscal europea: balance de situación: 33 *Emilio Albi*
Una nota sobre los principios impositivos en perspectiva histórica: 44 *Victorio Valle*
Principios de técnica legislativa tributaria: 58 *José Antonio Antón*

II. SISTEMA IMPOSITIVO ESPAÑOL: UNA VISIÓN DE CONJUNTO

Reformas pendientes en el sistema fiscal español: 68 *Manuel Lagares*
El sistema impositivo español: estructura y situación comparada: 91 *Francisco Castellano Real*
Los españoles y la Hacienda ante el siglo XXI: 103 *Francisco Alvira Martín* y *José García López*
Flexibilidad impositiva y reforma del IRPF en España: un ejercicio de microsimulación: 114 *Valentín Edo Hernández, Josep Oliver Alonso* y *José Luis Raymond Bara*
Equidad en la imposición: redistribución y bienestar social: 128 *Jorge Onrubia Fernández*
Valoración del fraude fiscal en España: balance de una década: 144 *Isabel Encabo Rodríguez*
Diferentes aproximaciones a la medición del exceso de gravamen: 155 *Manuela Escribano, Lourdes Serna* y *Amaia Urquiola*

Recuadro

Reglas de Imposición óptimas: [157] *Redacción de* PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

La fiscalidad como instrumento económico para la protección del medio ambiente: 165 *Francisco J. Paniagua Soto*
Turismo y fiscalidad ambiental: 179 *Alberto Gago Rodríguez* y *Xavier Labandeira Villot*
Los impuestos especiales sobre el automóvil y la financiación autonómica: 187 *Alfonso Utrilla de la Hoz*
Imposición y precios de consumo: 199 *José Félix Izquierdo, Ángel Melguizo* y *David Taguas*
Una aproximación a la eficiencia en la gestión de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria: 221 *Juan de Dios Jiménez Aguilera* y *Pedro Enrique Barrilao González*

III. LOS IMPUESTOS Y EL COMPORTAMIENTO ECONÓMICO EN ESPAÑA

Oferta de trabajo y fiscalidad en España. Hechos recientes y tendencias tras el nuevo IRPF: 230 *José Mª Labeaga* y *José Félix Sanz*

Fiscalidad y productos financieros: 244 *José M. González-Páramo* y *Nuria Badenes Plá*

Ahorro familiar y fiscalidad: aspectos teóricos y evidencia empírica para el caso español: 258 *José Manuel Domínguez Martínez* y *Manuel Jaén García*

Los incentivos fiscales a la inversión empresarial y al empleo: líneas de investigación y evidencia para España: 271 *Desiderio Romero Jordán*

Incentivos fiscales e inversión transnacional: 284 *Miguel Ángel Vázquez Taín*

Subsidios fiscales a la vivienda: 293 *Miguel-Ángel López García*

Fiscalidad y nuevas tecnologías en el comercio y la información: 309 *José A. Rodríguez Ondarza* y *Juan José Rubio Guerrero*

Principios de planificación fiscal: 335 *Félix Domínguez Barrero* y *Julio López Laborda*

Introducción Editorial

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TENDENCIAS DE LA IMPOSICIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PRINCIPIOS IMPOSITIVOS

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

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

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

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

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

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

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

SISTEMA IMPOSITIVO ESPAÑOL: ESTRUCTURA, ACTITUDES Y REFORMAS PENDIENTES

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

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

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

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

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

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

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

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

LA FLEXIBILIDAD DE LA IMPOSICIÓN ESPAÑOLA

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

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

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

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

LA EQUIDAD IMPOSITIVA A EXAMEN: PROGRESIVIDAD Y FRAUDE

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

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

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

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

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

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

IMPUESTOS Y EFICIENCIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IMPOSICIÓN Y COMPORTAMIENTO ECONÓMICO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ALGUNAS NOVEDADES IMPOSITIVAS

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

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

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

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

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

* * *

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

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

COLABORACIONES

I. ASPECTOS GENERALES DE LA IMPOSICIÓN

LA POLÍTICA IMPOSITIVA NACIONAL EN UN MUNDO GLOBALIZADO

Vito TANZI (*)

I. INTRODUCCIÓN

LA inmensa mayoría estaría de acuerdo en que durante las dos últimas décadas el mundo ha cambiado a un ritmo más rápido de lo que lo había hecho en años anteriores. Este cambio ha sido provocado por la revolución de las comunicaciones impulsada por internet y por los cambios en las políticas aplicadas realizados por muchos países. Ambos factores, de manera conjunta, están acelerando el proceso de globalización que, de algún modo, y a un ritmo más lento, viene produciéndose desde hace ya algún tiempo. La globalización está ocasionando muchos cambios en el mundo, algunos de ellos positivos, otros no tanto. El hecho de que hayan surgido fuertes movimientos contra las fuerzas de la globalización indica que, al menos en opinión de algunos grupos, existe un lado de la globalización que podría no ser del todo positivo.

Este artículo centra su atención en un aspecto limitado de la globalización, concretamente, su impacto sobre los ingresos y los sistemas impositivos en general. La razón por la que se destaca este aspecto es que en varias ocasiones algunos ministros de finanzas han expresado su preocupación por el hecho de que la globalización pueda hacer más difícil su labor de obtener ingresos o afectar a los sistemas impositivos de diversas maneras que se consideran indeseables, al menos por quienes están a cargo de las políticas nacionales. El hecho de que algunos economistas académicos puedan dar la bienvenida a estos cambios inducidos en los sistemas impositivos no disminuye la preocupación de los responsables de la financiación del gasto público.

En el presente trabajo, queremos centrarnos en el modo en que las fuerzas de la globalización están reduciendo los grados de libertad con los que cuentan las autoridades en materia impositiva y en cómo dichas fuerzas les están obligando a prestar atención a lo que otros países están haciendo en esa área. Ésta es una situación relativamente nueva. De hecho, hace no demasiado tiempo los responsables de la política económica de un país no tenían necesidad de preocuparse por lo que llamaremos «la dimensión internacional de la política impositiva». Dicho de otro modo, estos responsables no consideraban el uso del sistema impositivo como un medio para obtener ventajas competitivas frente a otros países, con dos posibles excepciones: en primer lugar, los impuestos sobre el comercio internacional, y más concretamente los impuestos sobre la exportación, aplicados por los grandes países exportadores con el objetivo de obtener algunos beneficios monopolísticos de su establecimiento; en segundo lugar, los incentivos fiscales para atraer inversiones extranjeras directas que, de no haber existido dichos incentivos, habrían tenido como destino otros países.

El artículo ofrece una visión general de algunos de los cambios que han tenido lugar en años recientes. El apartado II describe las características económicas más relevantes que prevalecían en el momento del tiempo en que los modernos sistemas impositivos se desarrollaron. En el apartado III se describen las razones por las que la dimensión internacional de la política impositiva ha cobrado importancia. Por su parte, el apartado IV recoge algunas reformas que podrían ser necesarias para afrontar la nueva situación y la necesidad creciente de financiar los bienes públicos internacionales. Por último, en el apartado V se exponen algunas conclusiones.

II. EL PERÍODO DE FORMACIÓN DE LOS MODERNOS SISTEMAS IMPOSITIVOS

Los sistemas impositivos de la mayoría de los países se desarrollaron a lo largo de un dilatado período de tiempo. Durante muchos años no tuvieron que generar un elevado ingreso, dado que los gobiernos no gastaban mucho dinero, de forma que los impuestos sencillos eran suficientes. La mayoría de los gobiernos comenzaron a gastar considerablemente más que en años precedentes sólo alrededor y después de la Segunda Guerra Mundial. Asumiremos que el período durante el que se desarrollaron los modernos sistemas impositivos fue el comprendido entre 1940 y 1960. Fue en este período en el que las fuentes de ingresos impositivos más importantes de la actualidad –impuestos personales sobre la renta, impuestos sobre el valor añadido y cotizaciones a la seguridad social– se crearon o se convirtieron en las principales fuentes de ingresos.

Los factores que en ese momento influenciaban las relacio-

nes económicas entre países eran muy diferentes de los que lo hacen en la actualidad. Mencionaremos algunos de ellos, aunque sin entrar en demasiado detalle.

Movimientos de bienes, personas y capital. Como consecuencia, fundamentalmente, de la Gran Depresión, durante la década de los treinta y la de la Segunda Guerra Mundial el comercio entre los países se hizo muy limitado. La mayoría de éstos se hicieron relativamente autárquicos respecto a los esquemas actuales: importaban poco y exportaban poco, y establecieron elevados impuestos a la exportación, y cuotas y otras formas de restricción cuantitativa para reducir las importaciones procedentes del resto del mundo. La importación de bienes de consumo estaba prohibida o sujeta a aranceles muy elevados, e incluso prohibitivos. Las importaciones de materias primas o de bienes de capital no estaban prohibidas, pero estaban también sujetas a aranceles elevados. El acceso a las divisas para importar bienes era objeto de un control estricto.

La mayoría de los países no permitía la conversión de moneda nacional en moneda extranjera, por lo que era preciso contar con licencias especiales para importar casi cualquier cosa. Los exportadores tenían a menudo la obligación de vender al banco central las divisas que habían ganado. En muchos países, era habitual la existencia de múltiples tipos de cambio para las diferentes categorías de bienes importados. Los movimientos de capital estaban sometidos a un control estricto, y los que en determinadas ocasiones tenían lugar se producían gracias a la manipulación por parte de importadores y exportadores de los precios de las importaciones y de las exportaciones. Esta forma de evasión de capitales se hizo habitual en algunos países, especialmente en los de América Latina. En los países desarrollados, las inversiones extranjeras directas continuaron siendo importantes, sobre todo las relativas a la explotación de los recursos naturales.

Aparte de los flujos migratorios, existía un movimiento de personas relativamente escaso. Eran pocos los que obtenían algún ingreso en países extranjeros, y las rentas de la mayoría de las personas provenían de una única fuente doméstica. Por otra parte, las personas gastaban sus rentas principalmente en su propio país, dado que sus posibilidades de viajar eran limitadas y no era fácil obtener divisas. Además, el coste de viajar, tanto en dinero como en tiempo, era mucho mayor de lo que lo es hoy en día, sobre todo si se pone en relación con las rentas medias. Esta limitada movilidad daba a los gobiernos mucha libertad a la hora de establecer los tipos de los impuestos sobre la renta y los de los impuestos sobre ventas, no teniendo que preocuparse por los incentivos que dichos tipos pudiesen crear.

Por las mismas razones antes mencionadas, los movimientos de capital financiero eran muy reducidos. De hecho, algunas de las instituciones que actualmente participan en estos movimientos –bancos de inversión, fondos de pensiones, fondos de inversión de alto riesgo (*hedge funds*)– o bien estaban en mantillas o bien eran inexistentes. Incluso, de haber existido, las políticas y la tecnología vigentes entonces no habrían permitido que estas actividades tuviesen lugar a gran escala. Los paraísos fiscales, que en la actualidad atraen y fomentan grandes movimientos de capital, no jugaban entonces un papel importante.

Los modernos sistemas impositivos nacieron en el entorno anteriormente descrito. El impuesto personal sobre la renta, y especialmente su versión «general», que se hizo popular durante y, fundamentalmente, después de la Segunda Guerra Mundial, recibieron su impulso intelectual más fuerte con el influyente libro de Henry Simons publicado en 1938. El impuesto sobre el valor añadido se introdujo por primera vez en Francia a finales de la década de los cincuenta y se exportó, primero, a los países europeos y, más tarde, a otros continentes, en los últimos años de la década de los sesenta y años posteriores. Se hizo especialmente popular en los años ochenta. En la actualidad, unos 120 países cuentan con este impuesto, lo que lo convierte en el desarrollo técnico más importante en materia impositiva de los últimos cincuenta años. Debido al estado embrionario de los sistemas de pensiones, las cotizaciones a la seguridad social no alcanzaron importancia hasta décadas recientes. El crecimiento de los ingresos procedentes de los impuestos personales sobre la renta, de los impuestos sobre el valor añadido y de las cotizaciones a la seguridad social hizo posible el logro de cargas fiscales elevadas. Sin estos impuestos, la aparición de los estados del bienestar no habría sido posible.

III. EL IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN

En los últimos años, los impuestos a la importación han experimentado en muchos países una brusca caída, y los cupos y otras restricciones cuantitativas al comercio se han hecho mucho menos comunes. Se ha producido, como consecuencia, una gran expansión del comercio mundial, que durante muchos años ha crecido a una tasa que ha duplicado

la tasa de crecimiento de la economía mundial. Los países, en su mayoría, se han hecho mucho más abiertos. La liberalización del comercio ha generado en muchos países grandes ganancias de eficiencia, debido tanto a la reducción de las importantes distorsiones asociadas con los aranceles elevados y otras restricciones al comercio como a una mejor distribución de los recursos mundiales.

Al mismo tiempo, el papel que las compañías multinacionales juegan en el comercio mundial se ha hecho abrumador. De hecho, una gran proporción del comercio total entre países es, en la actualidad, comercio entre diferentes partes (sucursales o empresas subsidiarias) de las mismas compañías multinacionales. Este hecho ha creado dificultades a la imposición sobre los beneficios obtenidos por éstas, debido a la posibilidad de que los precios internos –esto es, los precios de transferencia que cobra una de las partes de la empresa multinacional a las otras– se puedan manipular con el propósito de reducir la carga fiscal total de la multinacional en su conjunto.

La importancia de los precios de transferencia ha aumentado debido también a que las multinacionales han extendido sus actividades a las manufacturas, mientras que sus actividades relacionadas con la tradicional explotación de los recursos naturales han perdido peso relativo. Los países han seguido ofreciendo incentivos fiscales a las inversiones extranjeras directas, si bien la competencia que se daba en los años sesenta por dar dichos incentivos podría haberse reducido debido, en parte, a la caída brusca y generalizada de los impuestos sobre la renta de las sociedades. Algunas de estas empresas han internacionalizado hasta tal punto sus actividades que sus vínculos económicos con aquellos países en los que inicialmente se crearon y en los que todavía tienen su domicilio social se han atenuado en gran medida. En algunos casos, el valor que se añade en el interior de un país a productos fabricados en él por empresas multinacionales «extranjeras» ha llegado a ser mayor que el que se incorpora a productos similares fabricados por compañías «nacionales».

En los últimos tiempos, se ha producido un crecimiento espectacular de los movimientos de capital a corto plazo, superando en la actualidad el billón de dólares diarios. Este crecimiento es el resultado tanto de los cambios introducidos en las políticas de los países como de los cambios en la tecnología. En la década de los setenta, la mayor parte de los movimientos de capital asociados a inversiones extranjeras directas tomaron la forma de préstamos a plazo fijo concedidos por los principales bancos extranjeros a las instituciones públicas de los países deudores. La crisis de la deuda en América Latina, que se inició en Méjico en 1982, tuvo su origen en estos movimientos. En la segunda mitad de la década de los ochenta y, fundamentalmente, durante los años noventa, los movimientos de capital ya no se limitaron sólo a las dos categorías mencionadas –inversiones directas y préstamos bancarios a los gobiernos– sino que, de manera creciente, se materializaron en préstamos a corto plazo al sector privado, incluidos los bancos privados domésticos, y en inversiones directas en acciones y otros valores. Este dinero tenía mucha más movilidad, con lo que podía entrar y salir de un país de forma mucho más fácil y rápida. La crisis financiera que golpeó a los países del Sudeste asiático en 1997 estuvo, en gran medida, relacionada con estos movimientos de capital.

Esta clase de movimientos de capital era un reflejo tanto de los cambios introducidos en las políticas nacionales, que estaban permitiendo inversiones en cartera y otros tipos de inversiones que habían estado prohibidos con anterioridad, como de los cambios en la tecnología. Los ordenadores y la revolución de las comunicaciones hicieron posible la transferencia de información y de dinero entre países en períodos de tiempo muy cortos. Las transferencias electrónicas de dinero comenzaron a jugar un papel de importancia creciente, haciendo posible movilizar en segundos enormes sumas de dinero entre países (véase Grupo de los Diez, 1997). Estos movimientos de capital no estaban monopolizados por los grandes bancos, y el dinero no se dirigía hacia gobiernos prestatarios o actividades relacionadas con inversiones extranjeras directas, como había sucedido en años anteriores. Muy al contrario, el nuevo dinero se estaba dirigiendo directamente a los mercados de acciones y a los valores y bancos nacionales; indirectamente, financiaba activos reales, incluidas las inversiones inmobiliarias y otras inversiones. Los gestores de los fondos de inversión de alto riesgo, como Soros, desempeñaron un papel importante. En el Sudeste asiático, antes de la crisis de 1997, muchos edificios lujosos, centros comerciales y otras inversiones domésticas se habían financiado directa o indirectamente mediante estos movimientos de capital a corto plazo. Por este motivo, hubo quien culpó a la liberalización de los movimientos de capital de la crisis de 1997.

A este respecto, el creciente papel de los fondos de inversión, de los fondos de pensiones y de los fondos de inversión de alto riesgo merece una mención espe-

cial. Los fondos de pensiones privados, por ejemplo, han estado jugando un papel creciente en los movimientos internacionales de capital debido a que en algunos países las autoridades encargadas de su regulación les permiten actualmente invertir en el extranjero. En el pasado, tenían con frecuencia limitadas sus inversiones a determinados activos domésticos. La importancia creciente de algunas de estas instituciones en la movilización de capital a través de las fronteras es un desarrollo relativamente reciente, cuyas implicaciones son todavía difíciles de prever. Así, las actividades de los fondos de inversión de alto riesgo son muy secretas, incluso cuando el capital que controlan o sobre el que influyen a través de sus actuaciones puede alcanzar volúmenes increíblemente elevados, como así lo demuestra la experiencia del Long Term Capital Management de 1998. En el caso de estos prestamistas, a las autoridades fiscales les resulta difícil determinar cuándo se produce la renta, dónde se produce y quién tiene competencias para gravarla. En ocasiones, estos fondos de inversión de alto riesgo pueden ser capaces de convertir las rentas en ganancias de capital, que en muchos países no están gravadas o lo están a menores tipos impositivos. Por ello, es difícil para las autoridades «nacionales» gravar las ganancias obtenidas por estos fondos. Esto sucede sobre todo cuando dichas instituciones operan desde centros situados en el exterior o desde paraísos fiscales, como así lo hacen habitualmente.

La combinación de grandes volúmenes de capital financiero para invertir y de la existencia de muchas jurisdicciones encantadas de ofrecer refugios a estas actividades ha creado situaciones muy diferentes de aquéllas que se dieron en el pasado. La complejidad de los mercados financieros internacionales en los que «sesudos científicos» han estado desarrollando estrategias de inversión cada vez más difíciles de entender (véase Lowenstein, 2000) y la falta de una clara identidad nacional para el dinero invertido, e incluso para las instituciones que realizan la inversión, ha provocado que la regulación de estas actividades sea muy difícil, e incluso imposible. De hecho, prácticamente no existe regulación relativa a los fondos de inversión de alto riesgo que operan desde paraísos fiscales y es escasa la relativa a aquéllos registrados en países que no lo son. De acuerdo con estimaciones oficiosas, las tenencias de depósitos en el exterior se sitúan en la actualidad entre los cinco y los siete billones de dólares. Es poco probable que gran parte de las rentas generadas por estos depósitos se declare ante las autoridades fiscales nacionales de los países en los que los titulares de dichas tenencias tienen fijado su domicilio legal.

Otra tendencia que debemos mencionar es la creciente capacidad de un elevado número de individuos para viajar al extranjero y para trabajar, gastar e invertir en más de un país. Cuando sesenta millones de turistas visitan Francia o España al año, más de un diez por ciento de la población de Japón o de Estados Unidos viaja al extranjero, y un elevado y creciente número de personas trabaja en el extranjero u ofrece sus servicios a extranjeros sin cambiar permanentemente su domicilio legal, es evidente que las fronteras nacionales se han hecho mucho menos restrictivas para las actividades económicas de lo que lo solían ser. Esto ha hecho la tarea de las administraciones fiscales mucho más complicada, dado que el gravamen de las actividades extranjeras comporta una dificultad mucho mayor que el de las actividades domésticas. Hoy en día, con internet y una tarjeta de crédito, un gran número de personas puede comprar en muchos países sin ni siquiera salir de sus casas, pudiendo serles enviadas sus compras directamente, siendo éstas objeto de comprobaciones por parte de las autoridades aduaneras u otras autoridades sólo de forma ocasional.

Las tendencias descritas en párrafos precedentes están comenzado a tener consecuencias de gran calado en los sistemas impositivos de los diferentes países (1). En primer lugar, los «desbordamientos» transfronterizos se han hecho comunes debido a que ahora la política impositiva de un país puede tener efectos significativos sobre la economía o la política impositiva de otros países. En segundo lugar, los países están siendo cada vez más conscientes de que, mediante cambios bien dirigidos en sus sistemas impositivos, pueden obtener ventajas competitivas respecto a otros países. Así, podrían ser capaces de exportar parte de su carga impositiva induciendo a los compradores extranjeros a comprar en el país en cuestión mediante tipos impositivos reducidos (véase OCDE, 1998). La globalización y la competencia fiscal pueden, asimismo, obligar a los países a realizar cambios no deseados en sus sistemas impositivos debido a las acciones llevadas a cabo por otros países. Por ejemplo, algunos países saben que no pueden gravar los ingresos por rentas de capital porque sus ciudadanos tienen la opción de invertir su dinero en países que no gravan los ahorros de los extranjeros; otros se han visto forzados a reducir sus impuestos sobre el tabaco porque sus vecinos han mantenido dichos impuestos en niveles bajos, animando de esta forma a

los ciudadanos de aquéllos a realizar sus compras en los citados países vecinos.

Es probable que la persistencia de los desarrollos actuales disminuya la carga fiscal sostenible desde el punto de vista político o tecnológico en muchos países, con lo que, con el tiempo, se reduciría la capacidad de los gobiernos para mantener su nivel de gasto sin aumentar sus déficit fiscales. Este problema potencial puede ser especialmente serio para aquellos países que disfrutan del Estado del bienestar, los cuales necesitan financiar un gasto público que representa proporciones muy elevadas del PIB. Los economistas que creen que los gobiernos gastan demasiado y de forma bastante ineficiente dan la bienvenida a estas tendencias, ya que, desde su punto de vista, obligan a los gobiernos a reducir tanto el gasto como los tipos impositivos marginales. Los teóricos de la imposición también acogen con satisfacción la competencia fiscal porque reduce los costes del bienestar, al forzar una disminución de los impuestos sobre bases imponibles elásticas y, fundamentalmente, sobre el capital financiero. Sin embargo, los responsables de la política macroeconómica, que tienen que hacer frente a obligaciones de gasto ineludibles, y que son políticamente incapaces de reducirlas, están mostrando una comprensible y creciente aprensión hacia estas tendencias.

Los acontecimientos descritos en párrafos precedentes probablemente faciliten la evasión o la elusión fiscal (*tax avoidance*). Las compañías multinacionales pueden usar los precios de transferencia, o subcapitalización, o la distribución estratégica de sus costes fijos entre las diversas partes de la empresa, o la valoración arbitraria de las marcas u otros *inputs* con el fin de transferir beneficios de las partes de la compañía que operan en países en los que los tipos impositivos son elevados a partes que operan en países con tipos bajos. La OCDE y algunos gobiernos, tales como el americano, están realizando grandes esfuerzos para neutralizar estos acontecimientos. Sin embargo, si bien estos esfuerzos resultan útiles, es poco probable que lleguen a ser un completo éxito.

La evasión fiscal puede también ir asociada a las actividades de las personas que obtienen su renta en más de un país y no declaran los ingresos obtenidos en el extranjero en las declaraciones de impuestos que tienen que presentar ante sus autoridades nacionales. La renta obtenida en el extranjero se convierte a menudo en renta no declarada debido a que muchos contribuyentes no la declaran, y también a las dificultades con las que se encuentran las administraciones fiscales nacionales a la hora de determinarla. En muchos países, como consecuencia del proceso de globalización descrito anteriormente, estas rentas generadas en el extranjero están creciendo a un ritmo mucho más rápido que el de las nacionales.

Actualmente, existe una literatura limitada, aunque creciente, que argumenta que el intercambio de información entre las administraciones fiscales de los distintos países eliminaría o reduciría de forma drástica la evasión que se origina con las rentas exteriores. Sin embargo, en las circunstancias actuales, el alcance y la utilidad de los intercambios de información se ven limitados por obstáculos políticos, legales, técnicos y administrativos (véase Tanzi, 1995, y Tanzi y Zee, 2000). Es improbable que, en los términos actuales, el intercambio de información entre países mejore y aumente lo suficiente en el futuro inmediato como para que se dé esa eliminación o reducción de la evasión.

Concluyendo, se ha venido produciendo una creciente separación entre los sistemas impositivos que se crearon en un espacio dilatado de tiempo, cuando las economías eran cerradas, no existían movimientos de capital financiero y los individuos no viajaban demasiado, y los sistemas impositivos que se defenderían bien en un entorno como el actual, muy diferente del anterior. Será necesario realizar cambios en los propios sistemas impositivos actuales y en la arquitectura internacional que los caracteriza. Hay quien argumenta que la evidencia cuantitativa relativa al impacto de las tendencias descritas sobre los sistemas impositivos todavía es limitada, y que en la mayoría de los países las *ratios* que muestran la relación entre ingresos impositivos totales y producto interior bruto no han cambiado demasiado en los últimos años. Sin embargo, a menos que se realicen cambios en los sistemas fiscales nacionales que los inmunicen frente a las tendencias ya mencionadas, podrían hacerse patentes efectos más claros en años venideros.

Algunos de los cambios que podrían introducirse en los sistemas impositivos para hacerlos más resistentes en términos de generación de ingresos se han descrito en Tanzi (2000); por ello, no serán objeto de discusión en este trabajo. No obstante, es necesario entender que para proteger los ingresos impositivos frente a las fuerzas de la globalización se requerirían cambios de gran magnitud en la estructura de los sistemas impositivos. Sería imposible para los países mantener al mismo tiempo el nivel y la estructura de los sistemas impositivos actuales. Cuanto más traten los países de proteger los niveles de

ingresos impositivos, mayor será la necesidad de cambiar la estructura fiscal.

El siguiente apartado aborda la cuestión de la arquitectura actual del sistema económico internacional y de cómo la imposición encaja en esta arquitectura. Describe, además, algunos cambios a realizar en la misma que, con el paso del tiempo, se harán esenciales.

IV. IMPOSICIÓN Y ARQUITECTURA DEL SISTEMA ECONÓMICO INTERNACIONAL

En este apartado se esbozan algunos de los pasos que podría ser necesario dar para evitar que los desarrollos actuales reduzcan excesivamente la discrecionalidad de los responsables de la política económica en lo que se refiere al sistema impositivo que los países puedan tener. Se entiende que para muchos países no constituiría una alternativa deseable, desde el punto de vista político, dejar que la competencia fiscal fuera la que determinase la forma final de los sistemas y de los ingresos impositivos.

Desde 1988, el autor ha defendido en diversos escritos que en el futuro se hará necesaria la existencia de una organización mundial responsable del manejo de los temas impositivos. En la actualidad, hay decenas, e incluso cientos, de organizaciones que se ocupan de muchos aspectos, pero ninguna que lo haga de los impuestos. Por el momento, la creación de una organización mundial «con poder para establecer y recaudar impuestos» no parece ser una posibilidad realista. Muchos gobiernos poderosos, especialmente el gobierno americano, no permitirían que se llevase a efecto tal creación, dado que dicha organización reduciría drásticamente el papel de los estados nación y de los responsables de las políticas macroeconómicas nacionales en un área que, desde el punto de vista político, es muy sensible. De cualquier forma, los obstáculos técnicos que tendría que afrontar una organización de este tipo en el desarrollo de sus funciones serían enormes. En 1988, mucho antes de que estas cuestiones se hicieran populares, el autor escribió: «La "revolución de la información", que ya ha comenzado, y el gran volumen de información de que se dispone acerca de los individuos, que ha hecho que deba almacenarse en ordenadores, pueden ofrecer a los gobiernos herramientas fiscales [nuevas], si logran tener acceso a ellas. Los gobiernos de varios países necesitarán de forma creciente compartir parte de esta información. *Se puede concebir que llegará un día en el que los países crearán una "Agencia Tributaria Internacional" para recaudar los impuestos que no sean accesibles a los gobiernos de forma independiente y para destinar estos ingresos tanto a la provisión de bienes públicos internacionales como a su reversión a los países.* Tal institución internacional podría, asimismo, recopilar información sobre los contribuyentes en beneficio de las administraciones tributarias de sus miembros» (véase Tanzi, 1988, pág. 277; lo que aparece en cursiva se ha añadido en el presente trabajo).

Se hizo una propuesta menos ambiciosa y más realista en un libro de 1995 titulado *Imposición en un mundo integrado*, y fue objeto de mayor desarrollo en un trabajo publicado en 1999 (véase Tanzi, 1999). El autor propuso la creación de una «Organización Mundial del Impuesto» que: a) ejercería una especie de función de vigilancia de los desarrollos impositivos en todo el mundo; b) ofrecería un foro mundial para la discusión de las dimensiones internacionales de la política impositiva; c) sugeriría soluciones a las controversias sobre competición impositiva; d) sometería a algún tipo de presión moral proveniente de otros países a aquellos que intentasen obtener ventajas a expensas de los demás, a través, por ejemplo, de cambios impositivos que resultasen perjudiciales para esos otros países; e) reuniría estadísticas de impuestos; f) informaría a los países de las prácticas impositivas más apropiadas; g) desarrollaría un código de buena conducta en la legislación y en la administración impositivas, etcétera.

Esta institución no podría recaudar impuestos ni tendría poder para legislar cambios en la imposición nacional. Su papel se limitaría estrictamente al control de los acontecimientos y al asesoramiento a los países, quizá con algún poder de persuasión moral. Su principal objetivo sería intentar que *los sistemas impositivos fuesen consistentes con el interés público del mundo en su totalidad más que con el de los países en particular*. Debido a su reducido papel, la oposición de los países a su creación no sería tan fuerte como la que se daría de tratarse de una «Agencia Tributaria Internacional». No obstante, dependiendo de la distribución del poder en las actividades de toma de decisiones de tal organización, se podrían anticipar ya fuertes objeciones por parte de los países poderosos (2).

De llegar a nacer una institución como la descrita, podría promover una política de coordinación en materia impositiva entre los países de todo el mundo. Con coordinación en materia impositiva no nos estamos refiriendo a que todos los países tengan el mismo sistema impositivo o los mismos tipos impositivos, sino,

simplemente, a que los elementos particulares de los sistemas impositivos que se prestan a una competencia impositiva injusta puedan ser discutidos entre los países. Muchos elementos de los sistemas impositivos no requieren esta coordinación. Sin una organización de la imposición a escala mundial, la consecución de acuerdos internacionales que pretendan reducir la competición impositiva potencial sería difícil.

En los últimos años se ha venido observando una creciente preocupación por el hecho de que los bienes públicos o los «males» públicos no se restringen exclusivamente a los límites nacionales, sino que, en ocasiones, cruzan las fronteras y, en determinados casos, pueden ser relevantes para todo el mundo. Esto hace que surja la pregunta de qué tratamiento darles. En los casos en los que los bienes públicos o los «males» públicos son verdaderamente internacionales, en el sentido de que son muchos los países directa o indirectamente afectados por ellos, la solución habitual ha sido manejar el problema mediante regulaciones acordadas internacionalmente. Esto es lo que se ha hecho en el caso de los productos químicos que destruyen la capa de ozono. Tales acuerdos han sido difíciles de alcanzar, y en casos particulares pueden no ser alcanzables, especialmente cuando pueden surgir dudas acerca de la eficacia de la solución sugerida, o cuando algunos países o grupos no encuentran equitativa la distribución de la carga que comparten los países. Esto fue lo que sucedió con el calentamiento del planeta.

En algunos casos, tratar con bienes o «males» públicos requiere no sólo regulaciones, sino también recursos financieros. El manejo de situaciones de crisis grave puede ser un ejemplo en el que (bajo el supuesto de que la solución a estas situaciones se encuentra en el interés público internacional, tratándose, por tanto, de un bien público internacional) se necesita dinero.

Dado que el mundo se está integrando cada vez más, más bienes públicos (paz, medio ambiente, etc.) adquieren carácter internacional y la solución de algunos de ellos precisa de recursos financieros, no existe ninguna duda respecto a la utilidad de contar con fuentes de ingresos que no dependan de la buena disposición de algunos países a contribuir a la financiación mundial. Puede pensarse en varias bases impositivas que podrían prestarse a la posibilidad de obtener estos recursos. Por ejemplo, los impuestos sobre los combustibles y los productos químicos contaminantes a escala global podrían ser una posibilidad. En este caso, el mundo en su conjunto estaría estableciendo un impuesto sobre una externalidad negativa. Sin embargo, los problemas administrativos, técnicos y políticos que provocarían estos impuestos serían enormes. Es improbable que algo así pueda ocurrir sin algún tipo de organización mundial que se ocupe de la imposición.

V. CONCLUSIONES

Este trabajo ha esbozado algunos de los aspectos que surgen de la consideración de que la política impositiva, que solía ser predominantemente nacional, ha ido adquiriendo de forma progresiva una mayor dimensión internacional. Esta evolución tiene muchas implicaciones que merecen ser estudiadas y analizadas con mucha mayor profundidad de lo que aquí se ha hecho. El trabajo ha introducido el tema de la creciente importancia de los bienes públicos internacionales y el hecho de que hoy en día no hay ningún mecanismo obvio que asegure que estos bienes recibirán la atención que merecen. Con seguridad, cuando su manejo requiere dinero, las circunstancias actuales prácticamente garantizan que los problemas no se resolverán. Por lo tanto, puede llegar un momento en el que haya que proceder a un replanteamiento serio de estos temas. No es probable que la aproximación puramente nacional que se ha realizado durante mucho tiempo siga siendo la mejor alternativa.

NOTAS

(*) El autor es Asociado Senior del Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC. Traducción: Mª Jesús Guijarro Antón (FUNCAS).

(1) Para mayor detalle, véase TANZI (2000).

(2) Sería muy distinto que el poder de voto dependiese del tamaño de la economía de los distintos países (como sucede en el FMI) o que cada país tuviese un voto (como sucede en las Naciones Unidas).

BIBLIOGRAFÍA

GRUPO DE LOS DIEZ (1997), *Electronic Money*, abril.

LOWENSTEIN, Roger (2000), *When Genius Failed: The Rise and Fall of Long-Term Capital Management*, Random House, Nueva York.

OCDE (1998), *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, París.

SIMONS, Henry (1938), *Personal Income Taxation*, Chicago University Press.

TANZI, Vito (1988), «Forces that shape tax policy», en STEIN, Herbert (ed.), *Tax Policy in the Twenty First Century*, John Wiley and Sons, Nueva York.

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

— (1999), «Is there a need for a World Tax Organization?», en RAZIN, Assaf, y SADKA Efraim (eds.), *The economics of globalization. Policy perspectives from public economics*, Cambridge University Press, Nueva York.

— (2000), «Globalization, technological developments, and the work of fiscal termites», *Working Paper del FMI*, WP/00/181, Fondo Monetario Internacional, Washington DC.

TANZI, Vito, y HOWELL, Zee (2000), «Taxation in a borderless world: The role of information exchange», *Intertax*, vol. 28, nº 2, febrero 2000, págs. 58-63.

Resumen

Los modernos sistemas impositivos se crearon en su mayoría alrededor del período de la Segunda Guerra Mundial, cuando las economías de los países eran en gran parte cerradas. En las últimas décadas, sin embargo, dichas economías se han hecho mucho más abiertas. Ahora, bienes, servicios, capital y personas pueden cruzar las fronteras con mucha mayor facilidad y son muchas las empresas que operan en diversos países. Este cambio tiene importantes consecuencias para los sistemas impositivos. La apertura ha hecho de la imposición una herramienta que algunos países pueden usar para conseguir ventajas competitivas. Mientras que algunos países pueden ser, en la actualidad, capaces de exportar parte de su carga tributaria, otros pueden encontrar mayores dificultades para mantener su actual nivel de ingresos fiscales. El presente trabajo trata algunos de estos aspectos y sus consecuencias.

Palabras clave: globalización, bienes públicos internacionales, competencia fiscal internacional, política impositiva.

Abstract

Modern tax systems were largely created around the period of World War II when the countries' economies were largely closed. In recent decades, however, the economies of countries have become much more open. Now goods, services, capital, and persons can cross frontiers much more easily and many enterprises operate in several countries. This change has important consequences for tax systems. Openness has made taxation a tool that some countries can use for competitiveness advantages. While some countries may now be able to export part of their tax burden, others may encounter greater difficulties to maintain their current tax revenue. The paper discusses some of these aspects and their consequences.

Key words: globalization, international public goods, international tax competition, tax policy.

JEL classification: E0, H2, H5, O3.

TENDENCIAS RECIENTES DE LA FISCALIDAD INTERNACIONAL

Xosé Carlos ÁLVAREZ
Jaime ALONSO
Alberto GAGO
Xosé M. GONZÁLEZ

I. INTRODUCCIÓN

LAS dos últimas décadas del siglo XX han sido una época de una considerable agitación fiscal, sobre todo a partir de las reformas fiscales aplicadas por Estados Unidos y Gran Bretaña en el bienio 1984-86. Desde entonces, en un efecto *imitación* ó *fascinación* sin precedentes en la historia de la fiscalidad (Messere, 2000), la mayoría de los países avanzados han transformado a fondo sus sistemas tributarios, situando los asuntos fiscales en primera línea del debate social y de sus respectivas agendas políticas.

Este trabajo tiene como primer objetivo conocer la dirección de esos cambios. Para ello, en los dos siguientes apartados haremos una presentación muy sintética del *modelo extensivo*, principal referencia teórica que ha constituido su inspiración, y de la evolución de los principales parámetros fiscales a lo largo del período 1980-1998. Esta revisión permitirá verificar la generalización y dominancia de dicho esquema reformista en todo el ámbito OCDE, sobre todo en la década de los ochenta, y la estabilidad de este *statu quo* fiscal durante los últimos años del siglo XX.

Pero, mientras tanto, los asuntos fiscales se han movido siguiendo el ritmo de las hondas transformaciones económicas e institucionales que caracterizan la más reciente evolución del mundo avanzado. El cuarto epígrafe del trabajo trata de reflexionar sobre las nuevas señales de cambio fiscal que se dibujan en el horizonte del siglo XXI. Los procesos de globalización económica y competencia fiscal definen un nuevo marco tributario que concede márgenes más estrechos para la reforma fiscal. El resultado es un escenario convergente, aunque de intensidad limitada y con diversos matices definitorios.

En todo caso, esas tendencias uniformizadoras no han limitado por el momento el volumen de negocios del sector público. Aún así, los cambios que se observan en la estructura interna de los gastos e ingresos públicos hacen pensar que estemos asistiendo al nacimiento de un nuevo Estado del bienestar y, con él, a la definición de un nuevo modelo tributario basado en la imposición sobre factores de reducida movilidad, en la imposición indirecta y en la imposición ambiental. En este tránsito hay riesgos en términos de crecimiento económico y equidad que tratamos de hacer presentes en el trabajo. Y está por ver, por último, cuál sea la inminente adaptación de los sistemas fiscales modernos al cambio de ciclo, probablemente el reto empírico de mayor calado para los próximos años.

II. LA ESTRATEGIA DE REFORMA FISCAL EN LOS PAÍSES AVANZADOS DURANTE EL PERÍODO 1980 – 2000

Durante las décadas de los sesenta y setenta, el desarrollo de los análisis teórico-empíricos relacionados con los impuestos y su incidencia propició una acumulación de resultados muy importante y con un perfil reformista muy acentuado. Los fundamentos resaltaron la necesidad de considerar los argumentos de eficiencia y la empiria demostró el error de haberlos minusvalorado, con un coste importante en términos de bienestar.

Las estimaciones de las pérdidas de eficiencia asociadas al peso muerto de los sistemas tributarios vigentes tuvieron en cuenta las distorsiones causadas por las faltas de neutralidad y los elevados tipos marginales en magnitudes relevantes como la oferta de ahorro, la asunción de riesgos, las decisiones de constitución y localización de las empresas, el nivel de fraude, el comportamiento en el mercado de trabajo, etc. Una incidencia negativa que debía asociarse a la creciente complejidad normativa de las soluciones fiscales aplicadas, invadidas de excepciones y tratamientos preferenciales, y a una evidente despreocupación por los argumentos de equidad horizontal, mientras el debate social, político y académico se enredaba de manera cada vez más estéril en el diseño vertical de los impuestos personales (1).

A principios de los ochenta, los países avanzados tuvieron que insertar este diagnóstico fiscal en un marco económico general muy exigente para el sector público, al que se hacían continuas demandas de equilibrio presupuestario y eficiencia en la ejecución del gasto. Por lo que respecta al ingreso, la respuesta a esta presión fue la puesta en práctica de procesos reformistas muy similares en prácticamente todos los sistemas fiscales avanzados (Gago y Álvarez, 1995a). Con base en un nuevo equilibrio de principios impositivos en favor de la eficiencia, la sencillez y la equidad horizontal, la perspectiva fiscal adoptada puede resumirse en los siguientes enunciados:

— Preferencia por impuestos más anchos, menos altos y con estructuras liquidatorias más limpias.

— Recuperación del carácter preferentemente financiero de los impuestos, ampliando la imposición sobre las cosas y reduciendo la imposición sobre las personas.

— Diseño de los reequilibrios estructurales en los sistemas fiscales en un marco de neutralidad recaudatoria. Los aplanamientos de las tarifas no pueden generar más déficit y, por lo tanto, deben ser aplicados simultáneamente a un conjunto coherente de medidas capaz de compensar las pérdidas recaudatorias.

Teniendo en cuenta estos criterios genéricos, la estrategia reformista adoptada por los países de la OCDE siguió una pauta muy parecida, y puede ser ilustrada como propone el cuadro nº 1.

Este esquema compensatorio es conocido en el mercado político de la reforma fiscal como *modelo extensivo*, y puede considerarse como el referente principal de los cambios fiscales producidos en los países avanzados durante el período 1985-2000. Como vamos a ver en el siguiente apartado, la evolución de los principales parámetros fiscales reproduce este modelo con fidelidad. La mayor parte de las reformas se pusieron en práctica durante el quinquenio 1985-90, produciéndose entonces importantes cambios estructurales. Durante la década de los noventa, la situación fiscal ha sido más estable, salvo en aquellos países, como España, que en su día no ajustaron su sistema fiscal a esta pauta reformista, lo que les ha obligado a replicar sus criterios y contenidos con cierto retraso.

III. EVOLUCIÓN DE LOS PARÁMETROS FISCALES BÁSICOS EN EL PERÍODO 1980-1999

La información que se presenta en este apartado aporta un conjunto de indicadores sobre la estructura interna de las principales modalidades impositivas –imposición sobre renta personal y societaria e imposición sobre el valor añadido– y la dimensión y composición recaudatoria de los sistemas fiscales, lo que permite una visión global de la evolución reciente de las tendencias fiscales en el ámbito de la OCDE (2).

CUADRO Nº 1

ESQUEMA BÁSICO DE REFORMA FISCAL APLICADO POR LOS PAÍSES DE LA OCDE EN LA DÉCADA DE LOS OCHENTA

MEDIDAS REDUCTORAS DE INGRESOS	NEUTRALIDAD / RECAUDATORIA	*MEDIDAS QUE INCREMENTAN INGRESOS Y SIMPLIFICAN LA ESTRUCTURA IMPOSITIVA*
— Reducción de los tipos marginales máximos del IRPF. — Reducción en los tipos estándar del Impuesto sobre Sociedades.		— Extensión de las bases imponibles. — Eliminación de tratamientos preferenciales. — Reducción de sistemas generalistas de incentivo. — Reducción del número de tramos en la tarifa del IRPF. — Incremento tipos mínimos en el IRPF. — Incremento de tipos en el IVA.

Fuente: Elaboración propia.

1. Tipos marginales máximos en la imposición personal sobre la renta

La evolución de los tipos marginales máximos en la imposición personal sobre la renta ha seguido una tendencia continuada y generalizada de *aplanamiento V2*. Como se observa en el cuadro número 2 , durante el período 1980-1999 el promedio de la OCDE ha descendido 15 puntos porcentuales, si bien con diferencias destacables por subperíodos. En los ochenta, la reducción fue de 12 puntos, con signo negativo en todos los países de la muestra y una especial intensidad en Nueva Zelanda, México, Reino Unido, Suecia y Noruega. En los noventa, sin embargo, resueltas la mayor parte de las reformas fiscales extensivas, los tipos han mantenido la tendencia, con una reducción promedio de 3 puntos, aunque han permanecido en una situación mucho más estable (nueve países no han introducido modificación alguna a lo largo de toda la década), con cambios de limitada intensidad (una reducción del 7 por 100 promedio frente al 21,5 por 100 de la década anterior) y una cierta rectificación de tendencia en algunos países (Canadá, México y Suecia), que han regresado a niveles superiores a los existentes en el inicio del período.

2. Tipos marginales mínimos en la imposición personal sobre la renta

Para mantener el equilibrio financiero, las reducciones anteriores fueron compensadas, en primer lugar, con extensiones de las bases imponibles (3) e incremen-

CUADRO Nº 2

CAMBIOS EN LOS TIPOS MARGINALES MÁXIMO Y MÍNIMO DEL IRPF OCDE. PERÍODO 1980 - 1999
(Con redondeo al entero más próximo)

	TIPO MARGINAL MÁXIMO					*TIPO MARGINAL MÍNIMO*				
PAÍS	*80*	*90*	*Porcentaje 80-90*	*99*	*Porcentaje 90-99*	*80*	*90*	*Porcentaje 80-99*	*99*	*Porcentaje 90-99*
Alemania	56	53	– 5,4	53	0,0	22	19	– 13,6	24	25,8
Australia	60	47	– 21,7	47	0,0	32	21	– 34,4	20	– 4,8
Austria	62	50	– 19,4	50	0,0	23	10	– 56,5	10	0,0
Bélgica	72	55	– 23,6	55	0,0	24	25	4,2	25	0,0
Canadá	51	48	– 6,1	50	3,8	6	17	183,3	17	0,0
Dinamarca (2)	73	68	– 6,8	59	– 13,2	20	22	—	32	43,2
España	**65**	**56**	**– 13,8**	**48**	**– 14,3**	**15**	**25**	**66,7**	**18**	**– 28,0**
EE. UU.	50	45	– 10,0	40	– 12,0	11	15	36,4	15	0,0
Finlandia (2)	68	59	– 13,2	55	– 6,5	6	23	—	23	– 0,4
Francia	60	57	– 5,0	54	– 5,3	5	5	0,0	10	90,0
Grecia	60	50	– 16,7	45	– 10,0	11	18	63,6	5	– 72,2
Holanda	72	60	– 16,7	60	0,0	17	39	129,4	36	– 8,3
Irlanda	65	53	– 18,5	46	– 13,2	25	30	20,0	24	– 20,0
Islandia (1) (2)	39	40	2,0	46	—	19	40	—	41	2,7
Italia	62	50	– 19,4	46	– 8,0	10	10	0,0	19	90,0
Japón	70	65	– 7,1	65	0,0	15	15	0,0	15	0,0
Corea	67	54	– 19,3	44	– 18,2	7	5	– 16,9	11	103,7
Luxemburgo	57	56	– 1,8	47	– 15,8	12	10	– 14,6	10	0,0
México	55	35	– 36,4	40	14,3	3	3	– 3,2	3	0,0
Noruega	65	45	– 30,8	42	– 7,8	6	20	233,3	28	40,0
Nueva Zelanda	60	33	– 45,0	33	0,0	14	24	71,4	22	– 10,4
Portugal (3)	—	40	—	40	0,0	—	15	—	15	0,0
Reino Unido	60	40	– 33,3	40	0,0	30	25	– 16,7	10	– 60,0
Suecia (2)	75	51	– 32,0	56	9,8	4	30	—	30	0,0
Turquía	68	50	– 26,5	40	– 20,0	10	25	150,0	15	– 40,0
Media OCDE	**63**	**51**	**– 18,8**	**48**	**– 5,6**	**15**	**18**	**+ 21,5**	**17**	**– 7,1**
Mediana OCDE	**62**	**51**	**– 17,7**	**47**	**– 7,5**	**13**	**19**	**+ 42,3**	**16**	**– 13,5**
Media CE	**65**	**54**	**– 16,4**	**51**	**– 5,8**	**18**	**20**	**+ 11,5**	**17**	**– 12,0**
D.T. OCDE	**6,73**	**8,22**		**7,66**		**8,31**	**8,92**		**7,92**	
C.V. OCDE	**0,11**	**0,16**		**0,16**		**0,56**	**0,49**		**0,47**	

(1) y (2) No se ha podido incorporar la influencia del IRPF territorial en 1980 para el tipo máximo en los países señalados con un (1) y para el tipo mínimo en los países señalados con un (2). Esta limitación provoca resultados poco relevantes en términos de comparación, por lo que se han excluido del cálculo de medias y medidas de dispersión en todo el período analizado en la variable respectiva. Ello explica que la media CE sea para 14 países en el tipo máximo y para 11 en el mínimo. Además, para Islandia no se dispone de datos para 1999, se ofrece el dato de 1997.

(3) En 1980 no aplica un IRPF homologable, por lo que ha sido excluido del cálculo de medias y dispersión en todo el período en ambas variables.

Fuente: GAGO Y ÁLVAREZ (1995), PRICEWATERHOUSECOOPERS (1999) y elaboración propia.

tos en los tipos marginales mínimos aplicados en los IRPF. Como recoge el mismo cuadro nº 2, la evolución de esta última magnitud ha sido menos intensa que la anterior y con mayor diversidad en los comportamientos individuales. Durante todo el período, para el promedio OCDE, los tipos marginales mínimos han crecido 2 puntos porcentuales, si bien este crecimiento se ha concentrado en los ochenta, con un aumento de 3 puntos, manteniéndose una situación mucho más estable en los noventa. De los 14 países que han utilizado este recurso, los que lo han hecho con mayor intensidad han sido Canadá, Noruega, Turquía y Holanda, aunque cabe señalar que los tres primeros partían de tipos reducidos. Por el contrario, Australia y Reino Unido partían de niveles elevados y se acercan a la media con una tendencia inversa.

3. Tramos en la estructura progresiva de la imposición personal sobre la renta

La estructura progresiva de los IRPF ha cambiado durante estas dos últimas décadas, fun-

damentalmente, en dos elementos: el número de tramos y la definición de la progresividad en frío, con un primer gran tramo exento de gravamen. Fijándose en diversos aspectos, Owens y Whitehouse (1996: 539) señalan esta simplificación estructural como «... la única área del sistema fiscal que se ha hecho más simple» (4). Efectivamente, como podemos ver en el cuadro nº 3, esta variable experimenta una muy fuerte reducción. De nuevo, los cambios más importantes se producen en la década de los ochenta, ya que todos los países de la OCDE, excepto Grecia y Dinamarca, que partían de una estructura tarifaria estrecha, aplican un fuerte recorte en el número de tramos, pasando en promedio de 14 a 6, con una reducción relativa superior al 50 por 100. Por su parte, en los años noventa las variaciones son menores y, en general, se explican como reformas retardadas (caso de España, Francia o Luxemburgo) o como una segunda fase de procesos iniciados anteriormente (el caso, por ejemplo, de Australia, Grecia, Irlanda, Italia, Corea, o Noruega).

4. Tipo estándar en la imposición sobre la renta de las sociedades

La estrategia seguida con la imposición sobre las sociedades ha sido similar a la descrita para las personas físicas: ampliación

CUADRO Nº 3

CAMBIOS EN EL NÚMERO DE TRAMOS DEL IRPF (*) OCDE. PERÍODO 1980 - 1999

PAÍS	*1980*	*1990*	*Porcentaje de variación 80 - 90*	*1999*	*Porcentaje de variación 90 - 99*
Alemania (1)	—	—	—	—	—
Australia	6	5	– 16,7	4	– 20,0
Austria	11	5	– 54,5	5	0,0
Bélgica	20	7	– 65,0	7	0,0
Canadá	13	3	– 76,9	3	0,0
Dinamarca	3	3	0,0	3	0,0
España	**28**	**16**	**– 42,9**	**6**	**– 62,5**
Estados Unidos	14	5	– 64,3	5	0,0
Finlandia	12	6	– 50,0	6	0,0
Francia	13	12	– 7,7	6	– 50,0
Grecia	16	9	– 43,8	5	– 44,4
Holanda	12	3	– 75,0	4	33,3
Irlanda	6	3	– 50,0	2	– 33,3
Islandia (2)	3	1	– 66,7	2	100,0
Italia	32	7	– 78,1	5	– 28,6
Japón	15	5	– 66,7	5	0,0
Corea	17	8	– 52,9	4	– 50,0
Luxemburgo	22	24	9,1	17	– 29,2
México	27	6	– 77,8	10	66,7
Noruega	11	3	– 72,7	2	– 33,3
Nueva Zelanda	5	2	– 60,0	2	0,0
Portugal (3)	—	5	—	4	– 20,0
Reino Unido	6	3	– 50,0	3	0,0
Suecia	18	2	– 88,9	3	50,0
Turquía	6	6	0,0	6	0,0
MEDIA OCDE	**14**	**6**	**– 54,4**	**5**	**– 20,1**
MEDIANA OCDE	**13**	**5**	**– 61,5**	**5**	**0,0**
MEDIA CE (13)	**15**	**8**	**– 49,7**	**6**	**– 28,0**
D.T. OCDE	**7,87**	**5,06**		**3,18**	
C.V. OCDE	**0,57**	**0,81**		**0,64**	

(*) No se incluye como tramo el mínimo exento.

(1) No se ofrecen datos porque la estrutura progresiva de su tarifa está definida con una fórmula sin tramos nominales.

(2) No se dispone de datos para 1999, se ha tomado el dato de 1997.

(3) En 1980 no aplica un IRPF homologable, por lo que ha sido excluido del cálculo de medias y dispersión en todo el período.

Fuente: GAGO Y ÁLVAREZ (1995), PRICEWATERHOUSECOOPERS (1999) y elaboración propia.

de base y reducción de tipos. Lo primero se ha conseguido con la eliminación y/o reducción de diversos esquemas de incentivo (Owens y Whitehouse 1996: 541). Las reducciones de tipos han seguido también una tendencia generalizada y mantenida, como resume el cuadro nº 4. Así, el tipo impositivo promedio se ha reducido del 45 por 100 al 33 por 100. Buena parte de esta reducción se produce en el primer subperíodo (disminuyendo la media en 7 puntos, esto es, un 16 por 100). Los noventa prolongan esta tendencia, con nuevas y generalizadas rebajas de tipos, que son más acusadas en Alemania, Austria, Dinamarca, Grecia, Islandia, Suecia y Turquía.

5. Mayor fortaleza de las fórmulas IVA

Con el objetivo de reducir las distorsiones y las pérdidas de eficiencia, las reformas fiscales de los últimos años han apostado por la imposición indirecta, que, además, garantiza una mayor eficacia y flexibilidad recaudatorias que la imposición personal. El crecimiento relativo de la imposición indirecta se ha debido, fundamentalmente, a una mayor presencia y fortaleza de las fórmulas IVA. Este hecho puede ilustrarse de dos maneras. En primer lugar, observando la progresiva y generalizada implantación de este tipo de impuestos en sustitución de los monofásicos sobre ven-

CUADRO Nº 4

CAMBIOS EN LOS TIPOS DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES OCDE. PERÍODO 1980 - 1999
(Con redondeo al entero más próximo)

PAÍS	*1980*	*1990*	*Porcentaje de variación 80 - 90*	*1999*	*Porcentaje de variación 90 - 99*
Alemania	56	50	– 10,7	40	– 20,0
Australia	46	39	– 15,2	36	– 7,7
Austria	55	43	– 21,8	34	– 20,9
Bélgica	43	41	– 4,7	39	– 4,9
Canadá	51	40	– 21,6	38	– 5,0
Dinamarca	40	40	0,0	32	– 20,0
España	**35**	**35**	**0,0**	**35**	**0,0**
Estados Unidos	46	34	– 26,1	35	2,9
Finlandia	33	25	– 24,2	28	12,0
Francia	50	37	– 26,0	33	– 9,9
Grecia	49	46	– 6,1	35	– 23,9
Holanda	43	35	– 18,6	35	0,0
Irlanda (1)	50	40	– 20,0	32	– 20,0
Islandia (1)	50	50	0,0	33	– 34,0
Italia	36	36	0,0	37	2,8
Japón	43	38	– 11,6	35	– 9,2
Corea	40	30	– 25,0	28	– 6,7
Luxemburgo	40	34	– 15,0	30	– 11,8
México	42	35	– 16,7	35	0,0
Noruega	28	28	0,0	28	0,0
Nueva Zelanda	42	28	– 33,3	33	17,9
Portugal (2)	—	37	—	34	– 8,1
Reino Unido	52	35	– 32,7	30	– 14,3
Suecia	58	40	– 31,0	28	– 30,0
Turquía	46	46	0,0	30	– 34,8
MEDIA OCDE	**45**	**38**	**– 15,7**	**33**	**– 11,7**
MEDIANA OCDE	**45**	**38**	**– 15,7**	**34**	**– 10,2**
MEDIA CE (14)	**46**	**38**	**– 16,1**	**33**	**– 12,8**
D.T. OCDE	**7,32**	**6,36**		**3,45**	
C.V. OCDE	**0,16**	**0,17**		**0,10**	

(1) No se dispone de datos para 1999, para Irlanda se ha tomado el dato de 1998 y para Islandia el de 1997.

(2) En 1980 no aplica un Impuesto sobre Sociedades homologable, por lo que ha sido excluido del cálculo de medias y dispersión en todo el período analizado.

Fuente: GAGO Y ÁLVAREZ (1995), PRICEWATERHOUSECOOPERS (1999) y elaboración propia.

tas o plurifásicos *«en cascada»*. Como vemos en el cuadro nº 5, luego de la reforma aplicada por Australia en julio del pasado año (Kobetsky, 2000; Boccabella, 2000), Estados Unidos es el único país de la OCDE que no aplica una fórmula IVA como eje de su imposición indirecta. En segundo lugar, la fortaleza de esta clase de impuestos se ha producido por el crecimiento de sus tipos impositivos. Si nos fijamos en los datos que resume el cuadro nº 6 comprobaremos que prácticamente todos los países que a principios de los años ochenta tenían implantado este impuesto aumentan considera blemente el tipo impositivo, pasando el promedio del 16,6 por 100 al 19,2 por 100. Este incremento ha sido particularmente intenso en los casos de Bélgica, Dinamarca, Italia, Luxemburgo y Suecia, que han elevado sus tipos en más de 5 puntos. El resultado estructural de estos cambios lo observamos en los datos del cuadro número 7 con un incremento de la participación impositiva del IVA del 10 al 16 por 100 en promedio OCDE.

6. Cambios en la estructura y composición del sistema fiscal

El análisis de la estructura interna de las principales figuras impositivas ha revelado movimientos de signo opuesto que parecen indicar que las reformas fiscales llevan aparejados movimientos compensatorios en los pesos relativos de las distintas figuras. Por tanto, parece indicado preguntarse si estos cambios observados han afectado a los niveles de presión fiscal, generando dinámicas con-

CUADRO Nº 5

LA IMPLANTACIÓN DE FÓRMULAS IVA OCDE. PERÍODO 1960 - 1999

PAÍS	*AÑO*	*1960*	*1970*	*1980*	*1990*	*1999*
Alemania	1968	–	Sí	Sí	Sí	Sí
Australia (1)	2000	–	–	–	–	Sí
Austria	1973	–	–	Sí	Sí	Sí
Bélgica (2)	1971	–	Sí	Sí	Sí	Sí
Canadá (1)	1991	–	–	–	Sí	Sí
Dinamarca	1967	–	Sí	Sí	Sí	Sí
España	**1986**	**–**	**–**	**–**	**Sí**	**Sí**
EE. UU.	–	–	–	–	–	–
Finlandia (3)	1964	–	Sí	Sí	Sí	Sí
Francia (4)	1954	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Grecia	1987	–	–	–	Sí	Sí
Holanda	1969	–	Sí	Sí	Sí	Sí
Irlanda	1972	–	–	Sí	Sí	Sí
Islandia	1990	–	–	–	Sí	Sí
Italia1973	–	–	Sí	Sí	Sí	
Japón	1989	–	–	–	Sí	Sí
Corea	1977	–	–	Sí	Sí	Sí
Luxemburgo	1970	–	Sí	Sí	Sí	Sí
México	1980	–	–	Sí	Sí	Sí
Noruega	1970	–	Sí	Sí	Sí	Sí
Nueva Zelanda (1)	1986	–	–	–	Sí	Sí
Portugal	1986	–	–	–	Sí	Sí
Reino Unido	1973	–	–	Sí	Sí	Sí
Suecia	1969	–	Sí	Sí	Sí	Sí
Suiza (5)	1995	–	–	–	–	Sí
Turquía	1.985	–	–	–	Sí	Sí

(1) Estos países aplican un "Goods and Services Tax" (GST) homologable al IVA. Australia se ha incorporado en una reciente reforma y entrará en vigor el 01/Julio/00. En Canadá entró en vigor el 01/01/1991.

(2) La Ley que implanta el IVA en Bélgica es de 03/07/1969, pero se retrasa su aplicación hasta 01/01/1971 (Derouin, 1981, pág. 4).

(3) El IVA es aplicado en Finlandia desde 1964 sólo parcialmente. Posteriormente es generalizado en 1976.

(4) El IVA entra en vigor en Francia en 1954, aunque sólo parcialmente. Posteriormente pasa a su forma generalizada el 01/01/1968. (Derouin, pág. 4).

(5) COOPERS AND LYBRAND (1997) pág. S-156.

Fuente: OCDE (1988 y 1994), PRICEWATERHOUSECOOPERS (1999) y elaboración propia.

CUADRO Nº 6

CAMBIOS EN EL TIPO *STANDARD* DEL IVA OCDE. PERÍODO 1980 - 1999

PAÍS	*1980*	*1990*	*Porcentaje de variación 80 - 90*	*1999*	*Porcentaje de variación 90 - 99*
Alemania	13,0	14,0	7,7	16,0	14,3
Australia (1)	—	—	—	10,0	—
Austria	18,0	20,0	11,1	20,0	0,0
Bélgica	16,0	19,0	18,8	21,0	10,5
Canadá (1)	—	7,0	—	7,0	0,0
Dinamarca	20,3	22,0	8,4	25,0	13,6
España	**—**	**12,0**	**—**	**16,0**	**33,3**
Estados Unidos	—	—	—	—	—
Finlandia	16,3	20,5	25,8	22,0	7,3
Francia	17,6	18,6	5,7	20,6	10,8
Grecia	—	18,0	—	18,0	0,0
Holanda	18,0	18,5	2,8	17,5	– 5,4
Irlanda	25,0	23,0	– 8,0	21,0	– 8,7
Islandia (2)	—	24,5	—	24,5	0,0
Italia	14,0	19,0	35,7	20,0	5,3
Japón	—	3,0	—	5,0	66,7
Corea	10,0	10,0	0,0	10,0	0,0
Luxemburgo	10,0	12,0	20,0	15,0	25,0
México	15,0	10,0	– 33,3	15,0	50,0
Noruega	20,0	20,0	0,0	23,0	15,0
Nueva Zelanda (1)	—	12,5	—	12,5	0,0
Portugal	—	17,0	—	17,0	0,0
Reino Unido	15,0	15,0	0,0	17,5	16,7
Suecia	20,6	25,0	21,4	25,0	0,0
Suiza	—	—	—	7,5	—
Turquía	—	10,0	—	15,0	50,0
MEDIA OCDE	**16,6**	**16,1**	**– 2,9**	**16,8**	**+ 4,5**
MEDIANA OCDE	**16,3**	**18,0**	**+ 10,4**	**17,5**	**– 2,8**
MEDIA CE (15)	**17,0**	**18,2**	**+ 7,4**	**19,4**	**+ 6,6**
D.T. OCDE	**3,91**	**5,65**		**5,57**	
C.V. OCDE	**0,24**	**0,35**		**0,33**	

(*) Los datos globales para cada año se han calculado sin considerar, en cada caso, aquellos países en los que no hay impuesto sobre el valor añadido.

(1) Estos países aplican un Goods and Services Tax (GST) que equivale a una variante del IVA. En Canadá entró en vigor en 1991, y en N. Zelanda en 1986. Australia lo ha incorporado en una reciente reforma que entró en vigor el 01/julio/00.

(2) No se dispone de datos para 1999, se ha tomado el dato de 1997.

Fuente: OCDE (1988), COOPERS & LYBRAND (1991), PRICEWATERHOUSECOOPERS (1999) y elaboración propia.

tractivas o expansivas, y si se han producido movimientos de recolocación en el *tax mix* de los sistemas fiscales.

El cuadro nº 8 confirma el carácter no contractivo de las dinámicas fiscales de las dos últimas décadas. La presión fiscal presenta una tendencia creciente en todo el período analizado, que coincide con una reducción gradual de la dispersión, lo que nos indica la existencia de una dinámica convergente en el largo plazo a una dimensión común de los sistemas fiscales. En promedio de la OCDE, esta variable pasa del 32,1 por 100 al 36,7 por 100, siendo más acusado su crecimiento en la década de los ochenta, en la que sólo en cuatro países disminuye de una forma muy suave, mientras que aumenta en los veintidos restantes, con incrementos importantes en los casos de España, Finlandia, Grecia, Italia, Japón o Portugal. En la década de los noventa el crecimiento promedio se mantiene aunque de una forma más atenuada, siendo veinte los países que adoptan un comportamiento expansivo y seis (Grecia, Holanda, Japón, Luxemburgo, Nueva Zelanda y Suecia) los que aplican reducciones. El único país que presenta una tendencia contractiva para todo el período estudiado es Holanda, que reduce su presión fiscal en 2,4 puntos.

CUADRO Nº 7

EVOLUCIÓN PRINCIPALES COMPONENTES IMPOSICIÓN INDIRECTA OCDE. PERÍODO 1980 - 1998
(Con redondeo al entero más próximo)

	I. GENERAL S/ V. AÑADIDO (PORCENTAJE S/ ITT)					*IMPOSICIÓN ESPECÍFICA (PORCENTAJE S/ ITT)*				
PAÍS	*80*	*90*	*Porcentaje 80-90*	*98*	*Porcentaje 90-98*	*80*	*90*	*Porcentaje 80-90*	*98*	*Porcentaje 90-98*
Alemania	17	17	0,0	18	7,8	11	10	– 3,8	10	– 5,9
Australia (1)	0	0	—	0	—	26	20	– 23,3	17	– 14,1
Austria	20	21	3,5	19	– 10,1	11	11	– 6,2	9	– 13,2
Bélgica	17	16	– 2,4	15	– 6,8	9	10	6,4	10	– 4,0
Canadá (1)	0	7	—	7	0,0	21	12	– 42,4	11	– 11,6
Dinamarca	22	19	– 17,0	20	6,5	15	12	– 18,5	13	5,7
España (1)	**0**	**16**	**—**	**17**	**5,7**	**11**	**12**	**17,1**	**13**	**3,3**
EE. UU. (1)	0	0	—	0	—	11	9	– 12,3	9	– 8,6
Finlandia	17	20	12,1	18	– 8,7	17	12	– 28,8	12	0,8
Francia	21	18	– 12,0	17	– 7,1	9	10	4,3	9	– 6,2
Grecia (1) (2)	0	25	—	22	– 9,3	28	18	– 37,4	18	0,6
Holanda	16	17	4,4	17	2,4	9	10	5,3	11	10,1
Irlanda	15	21	39,2	22	7,8	29	22	– 24,9	17	– 24,0
Islandia (1)	0	29	—	27	– 4,2	31	19	– 38,4	17	– 11,0
Italia	16	15	– 5,8	14	– 3,4	11	12	17,1	12	– 6,5
Japón (1)	0	4	—	9	107,0	16	9	– 44,8	10	8,9
Corea	22	20	– 7,3	17	– 19,1	41	28	– 31,4	24	– 14,0
Luxemburgo	10	12	22,1	12	5,2	11	12	9,4	12	6,9
México	16	21	33,3	19	– 6,7	35	35	– 2,3	32	– 7,8
Noruega	18	19	3,3	21	13,3	17	17	– 2,3	16	– 5,4
N. Zelanda (1)	0	22	—	26	16,1	12	11	– 8,3	10	– 10,8
Portugal (1)	0	20	—	23	19,4	29	24	– 15,7	18	– 25,6
Reino Unido	15	17	15,6	18	6,5	15	14	– 4,0	14	0,7
Suecia	13	15	11,2	14	– 9,4	11	10	– 4,7	8 – 20,8	
Suiza (1)	0	0	—	10	—	11	8	– 26,3	8	– 1,2
Turquía (1)	0	18	—	22	18,6	26	8	– 69,6	6	– 26,9
Media OCDE	**10**	**16**	**+ 60,0**	**16**	**+ 4,4**	**18**	**14**	**– 20,6**	**13**	**– 8,4**
Mediana OCDE	**14**	**18**	**+ 25,6**	**17**	**– 1,1**	**15**	**12**	**– 19,3**	**12**	**– 2,1**
Media CE (15)	**13**	**18**	**+ 34,1**	**18**	**+ 0,2**	**15**	**13**	**– 11,6**	**12**	**– 7,1**
D.T. OCDE	**8,72**	**7,39**		**6,72**		**9,09**	**6,48**		**5,48**	
C.V. OCDE	**0,89**	**0,47**		**0,41**		**0,50**	**0,45**		**0,42**	

(*) Se ha tomado como imposición s/ V.A. el epígrafe 5111 de la clasificación de la OCDE y como imp. específica la suma de los epígrafes 5120 (Impuestos s/ bienes y servicios específicos) y 5200 (impuestos s/ uso o permiso de uso de bienes o desarrollo de actividades)

(1) En la imposición general sobre valor añadido, las medias, mediana y dispersión se han calculado tomando el valor 0,0 para los países que no aplican una modalidad impuesto sobre el valor añadido.

(2) No se dispone de datos de Grecia para 1998, se han tomado los valores de 1997.

Fuente: OCDE (2000) y elaboración propia.

El cuadro nº 9 presenta la evolución de las medias OCDE para las principales componentes de los sistemas fiscales. La conclusión general es la existencia de modificaciones relevantes en los tres grandes ámbitos del *tax mix*. Por un lado, se aprecia una pérdida de peso de la imposición directa en su conjunto, que resulta de una disminución de 2,5 puntos del IRPF, y un aumento de 1,2 puntos de la imposición sobre sociedades. Por otro lado, en el campo de la imposición indirecta observamos recolocaciones de gran intensidad y calado. En esta área se manifiestan dos tendencias de fondo características de las reformas de los ochenta: el asentamiento ya comprobado de la base IVA como piedra angular de la imposición general sobre el consumo y la considerable pérdida de peso relativo de la imposición específica. Estas tendencias se concretan en un incremento de 6,6 puntos en la participación promedio del IVA y una caída de 4,9 puntos en la imposición específica. Por último, en el capítulo de la cotizaciones sociales también se constata una reordenación interna, con un incremento de 1,4 puntos del peso de las

CUADRO Nº 8

PRESIÓN FISCAL ≅ INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES EN PORCENTAJE DEL PIB OCDE. PERÍODO 1980 - 1998

PAÍS	*1980*	*1990*	*Porcentaje de variación 80 - 90*	*1998*	*Porcentaje de variación 90 - 98*
Alemania	33,1	32,6	–1,5	37,0	13,5
Australia	27,4	29,3	6,9	29,9	2,0
Austria	39,5	40,2	1,8	44,4	10,4
Bélgica	43,1	43,1	0,0	45,9	6,5
Canadá	32,0	36,1	12,8	37,4	3,6
Dinamarca	43,9	47,1	7,3	49,8	5,7
España	**22,9**	**33,0**	**44,1**	**34,2**	**3,6**
Estados Unidos	27,0	26,7	–1,1	28,9	8,2
Finlandia	36,2	44,7	23,5	46,2	3,4
Francia	40,6	43,0	5,9	45,2	5,1
Grecia (1)	24,0	29,4	22,5	33,7	14,6
Holanda	43,4	42,8	–1,4	41,0	–4,2
Irlanda	31,5	33,6	6,7	32,2	–4,2
Islandia	29,2	31,4	7,5	33,6	7,0
Italia	30,3	38,9	28,4	42,7	9,8
Japón	25,4	30,9	21,7	28,4	–8,1
Corea	17,7	19,1	7,9	21,1	10,5
Luxemburgo	40,8	40,7	–0,2	41,5	2,0
México	16,2	17,3	6,8	16,0	–7,5
Noruega	42,7	41,8	–2,1	43,6	4,3
Nueva Zelanda	33,0	38,1	15,5	35,2	–7,6
Portugal	24,6	29,6	20,3	34,2	15,5
Reino Unido	35,3	36,0	2,0	37,2	3,3
Suecia	47,1	53,7	14,0	52,0	–3,2
Suiza	28,9	30,9	6,9	35,1	13,6
Turquía	17,9	20,0	11,7	28,7	43,5
MEDIA OCDE	**32,1**	**35,0**	**+ 9,2**	**36,7**	**+ 5,0**
MEDIANA OCDE	**31,8**	**34,8**	**+ 9,6**	**36,1**	**+ 3,7**
MEDIA CE (15)	**35,8**	**39,2**	**+ 9,7**	**41,1**	**+ 4,9**
D.T. OCDE	**8,64**	**8,60**		**8,33**	
C.V. OCDE	**0,27**	**0,25**		**0,23**	

(1) No se dispone del dato para 1998, se recoge el de 1997.
Fuente: OCDE (2000) y elaboración propia.

cotizaciones de asalariados frente a una disminución de 0,9 de las cotizaciones de los empleadores. Detrás de estos datos debemos ver, fundamentalmente, la presión que los sistemas de previsión social ejercen sobre el gasto público. El elevado desempleo y la mejora en las tasas de supervivencia han exigido continuos incrementos de recursos durante las pasadas décadas, que se han concretado en un incremento del 20 por 100 del promedio de la participación relativa de las cotizaciones de los asalariados. Sin embargo, la creciente preocupación por los efectos de desincentivo de la brecha fiscal sobre el mercado laboral y la senda futura de crecimiento explican la leve tendencia decreciente en el peso relativo de las cotizaciones de los empleadores.

IV. NUEVAS TENDENCIAS FISCALES PARA EL SIGLO XXI

La evolución de los parámetros fiscales que acabamos de describir permite hacerse una idea bastante precisa de la dominancia del *modelo extensivo* de reforma fiscal y de la estabilidad alcanzada en el *statu quo* fiscal vigente. Esta evidencia, sin embargo, no debiera interpretarse, en un sentido restrictivo, como ausencia de alternativas. Porque durante la década de los noventa en el mundo avanzado se han producido hondas transformaciones económicas e institucionales y un intenso debate a la búsqueda de modelos fiscales más eficientes.

Los cambios han comenzado a producirse en el propio marco tri-

CUADRO Nº 9

COMPOSICIÓN FISCAL MEDIA (*TAX MIX*) OCDE. PERÍODO 1980 - 1998

				VAR. ABSOLUTA		VAR. RELATIVA (PORCENTAJE)	
	1980	1990	1998	80-90	90-98	80-90	90-98
IRPF	31,2	29,9	28,7	– 1,3	– 1,2	– 4,2	– 4,0
SOCIEDADES	7,6	7,9	8,8	0,3	0,9	4,2	11,3
COT. SS - A	7,0	7,7	8,4	0,7	0,6	10,7	8,3
COT. SS - E	14,0	13,3	13,1	– 0,7	– 0,2	– 5,3	– 1,4
I. S/ V. A.	9,8	15,6	16,3	5,9	0,7	60,0	4,4
ESPECÍFICA	18,2	14,4	13,2	– 3,7	– 1,2	– 20,6	– 8,4
I. DIRECTA	38,9	37,9	37,6	– 1,0	– 0,3	– 2,6	– 0,8
COT. SS	21,0	21,0	21,4	0,0	0,4	0,0	2,1
I. INDIRECTA	27,9	30,0	29,5	2,1	– 0,5	7,6	– 1,7
OTROS	12,3	11,2	11,5	– 1,1	0,4	– 9,2	3,2

(*) Se reflejan en este cuadro los valores de la media de la OCDE en cada año analizado cuando se han adoptado los siguientes criterios:
— Se excluye a México y Portugal de la media en las variables IRPF e imposición sobre renta de sociedades en los tres años analizados.
— Se excluye a México en las Cot. SS y se toma el valor 0,0 en aquel año en que un país no tenga en vigor alguna de las modalidades de cotización social (de asalariados o de empleadores).
— Se toma el valor 0,0 en aquél año en que un país no tenga en vigor un impuesto s/ valor añadido homologable.
Fuente: OCDE (2000) y elaboración propia.

butario de referencia, muy influido por los procesos de globalización económica y de competencia fiscal internacional. Este nuevo escenario obliga a plantear una primera discusión en términos de convergencia fiscal, que nuestros resultados indican positiva. ¿Significa esto que se reducen los márgenes de actuación para los sistemas fiscales individualmente considerados? Sin duda, globalización, competencia y convergencia estrechan los márgenes reformistas de manera progresiva. Pero, salvo excepciones que confirman la regla, hasta el momento no han limitado el volumen de negocios del sector público en los países avanzados y, por lo tanto, permiten transformaciones en la estructura interna de sus gastos e ingresos públicos. Así se resuelve la aparente paradoja entre las tendencias competitivas y uniformizadoras, por un lado, y los continuos cambios fiscales de los últimos años, por otro.

Toda esta agitación permite dibujar en el horizonte los nuevos caminos por los que transitarán las reformas fiscales del siglo XXI. Es posible que estemos asistiendo al nacimiento de un nuevo Estado del bienestar y, con él, a la definición de un nuevo modelo tributario basado en la imposición sobre factores inmóviles, en la imposición indirecta y en la imposición ambiental. Pero en este tránsito hay riesgos en términos de crecimiento económico y equidad que conviene tener presentes. Y está por ver, por último, cuál sea la inminente adaptación de los sistemas tributarios modernos al cambio de ciclo, todo un reto que han asumido Alemania y Francia en los últimos meses, diseñando nuevas reformas fiscales de redivivo perfil lafferiano.

1. Un nuevo marco tributario: Globalización y competencia fiscal internacional

Entendida como una forma de usar los impuestos para captar en el extranjero actividades, empresas, capitales y rentas, la competencia fiscal internacional ha sido desde hace décadas la estrategia seguida por algunos países para hacerse con bases imponibles pertenecientes a otros. Pero estos comportamientos, minoritarios, ocasionales y más o menos consentidos han sido exacerbados y se han generalizado durante los últimos años como consecuencia del proceso de globalización económica. Porque la globalización ha implicado un intenso proceso de apertura comercial, de mundialización de las empresas, de máxima libertad y rapidez en los movimientos de capitales, mercancías y personas, y de multiplicación de las operaciones mercantiles, todo ello favorecido por las enormes facilidades proporcionadas por los avances en la tecnología informática y el mundo internet.

En este medio de cultivo, la competencia fiscal internacional se ha desarrollado de manera exponencial y compleja, con perfiles

positivos y negativos. Su versión más cuestionada es resultado de la acumulación en el tiempo de comportamientos fiscales poco rigurosos. Y así, a la existencia de los paraísos fiscales tradicionales se han ido añadiendo toda una serie de reductos o *nichos fiscales* liberatorios, definidos en, o protegidos por países, «muy respetables» en la escena internacional, que a su vez son asociados al mantenimiento del secreto bancario y la multiplicación de trabas al flujo de información entre países. Y a todo ello hay que añadir los problemas adicionales de control que plantea la economía cibernética (Owens, 1997; Gago, 2000), por cuanto multiplica las operaciones transfronterizas, limita la soberanía fiscal de las administraciones tributarias, vela u oculta el conocimiento de algunas referencias básicas (sujeto pasivo, residencia fiscal, etc.) y dificulta con todo ello los procesos de gestión e inspección fiscales.

Competencia fiscal perniciosa denomina la OCDE a la estrategia que promueve o utiliza esta combinación de factores para captar bases imponibles de manera desleal, teniendo su límite menos conocido en la práctica de una competencia implícita por la vía de la laxitud en la aplicación de las políticas anti-fraude (Cremer y Gahvari, 2000). Las consecuencias de este tipo de comportamientos parecen claras: desfiscalización de las rentas del capital financiero, niveles superiores de fraude fiscal internacional y una mayor descohesión institucional. Luego volveremos a lo que estos hechos pueden significar en términos de equidad, crecimiento y empleo. Pero ahora interesa señalar lo que representan como referencia para la reforma fiscal moderna.

Bien es verdad que en la experiencia fiscal reciente pueden observarse también comportamientos de competencia fiscal explícita a los que cabe atribuir efectos positivos. Esto puede ser así cuando los países actúan guiados por una disciplina que tiene como referencia la actuación comparada de los sistemas tributarios pertenecientes a otros países de su entorno económico, adoptando, por tanto, una estrategia defensiva. El efecto positivo se produce cuando la iniciativa fiscal de un país genera réplica en otro sin renunciar a objetivos sociales y de estabilidad presupuestaria. La ecuación, en este caso, sólo puede resolverse con ajustes estructurales internos, tanto de ingreso como de gasto, promoviendo la máxima eficiencia de la administración tributaria y la reducción de los programas de gasto socialmente más improductivos (González-Páramo, 2000). El resultado final debe considerarse positivo, y por eso la OCDE habla en este caso de *Competencia fiscal beneficiosa o no lesiva*.

Éste es el nuevo marco o ambiente fiscal en que están teniendo que moverse los sistemas fiscales al inicio del siglo XXI. Los nuevos modelos y las nuevas propuestas fiscales que se están aplicando o proponiendo durante los últimos años tienen un ojo puesto en estos referentes. En todo caso, siendo conscientes de lo que hay que resolver para compatibilizar globalización y cumplimiento fiscal, la reforma fiscal moderna no parece exigir, como luego argumentaremos, el adelgazamiento del sector público, sino más bien la reestructuración interna de sus programas de gasto y de los sistemas tributarios que los financian.

2. Reforma fiscal y convergencia

La homogeneidad fiscal que hemos descrito en el apartado III revela la existencia de movimientos centrípetos muy fuertes en los sistemas tributarios modernos. Este hecho permite razonar en términos de convergencia, siguiendo así la moda impuesta por la moderna teoría del crecimiento económico.

La motivación de los estudios de convergencia económica reside en saber cómo se reparte el crecimiento económico o, más concretamente, si los procesos de crecimiento económico en el largo plazo permiten que las economías se aproximen o, al contrario, generan una mayor distancia entre países o territorios. Después de un proceso tan generalizado de reforma tributaria, la traslación de este tipo de análisis al campo fiscal parecería inevitable: ¿convergen los sistemas fiscales en el tiempo?, ¿se aproximan cada vez más? En realidad, lo que subyace a estas preguntas es el interés por contrastar si hay algo parecido a un pensamiento fiscal uniforme, y, por lo tanto, cuánto son de amplios los márgenes que permiten hacer reforma tributaria en cada país.

La literatura hacendística aconseja que seamos cautos con la traslación de esta idea y con su contrastación empírica en el campo fiscal. Fundamentalmente, porque la convergencia fiscal no es un concepto unívoco, ni probablemente tenga capacidad para suministrar la información genérica que se le pide. Su definición puede ser abordada, al menos, desde las siguientes perspectivas:

a) *Convergencia fiscal cuantitativa*, entendida como un proceso de reducción de las distancias entre variables fiscales relevantes. A su vez, esta fórmula general de medición admite dos variantes:

a.1) *En términos absolutos, con datos individuales*, midiendo

para cada país las distancias a la media de una determinada variable en los extremos de un período de tiempo. El diagnóstico será convergente/divergente según la diferencia de las distancias al principio y al final de resultado negativo/positivo, respectivamente. Este tipo de medición, que realizó Messere (1993) utilizando como variable relevante la presión fiscal, renuncia a conocer demasiadas cosas importantes para definir una idea precisa de aproximación fiscal. Dos países pueden reducir, e incluso anular, sus diferencias en términos de presión fiscal siendo totalmente diferentes la estructura interna de sus sistemas tributarios y las principales soluciones fiscales que utilizan; un país puede alejarse transitoriamente de la media en presión fiscal como consecuencia de una reforma fiscal puesta en marcha en un determinado ejercicio, si bien el modelo aplicado puede ser el mismo que el del resto de países, y su intensidad tal que provoque una nueva espiral reformista de carácter absolutamente convergente.

a.2) *En términos relativos, con datos agregados*, analizando la dispersión en torno a la media de cada variable con medidas como la desviación típica y el coeficiente de variación, y observando su evolución en el tiempo. Este tipo de medición, que realizaron Gago y Alvarez (1995b) utilizando un conjunto de diez magnitudes fiscales relevantes (5), permite un análisis más preciso y elimina algunos problemas técnicos de la variante anterior. El cuadro nº 10 pone al día este ejercicio, incorporando en la estimación las cotizaciones sociales por cuenta de empleados y empleadores. Ciertamente, los resultados que obtenemos apuntan a una tendencia convergente suave, aunque generalizada y bastante mantenida, en línea con los obtenidos para el mismo período por De Bandt y Mongelli (2000) (6), conclusión que confirma el ambiente de dominancia reformista al que nos referimos antes y es coherente con la presión ejercida por la competencia fiscal y, de manera particular, con la sincronización de la política monetaria y la armonización de la política fiscal en el ámbito de la Unión Europea.

Pero este tipo de medidas muestran también alguna debilidad, por cuanto son muy sensibles a los datos manejados, a los

CUADRO Nº 10

DISPERSIÓN EN LAS VARIABLES FISCALES OCDE. PERÍODO 1980 - 1999
(Cuadro resumen)

	DESVIACIÓN TÍPICA			*COEFICIENTE DE VARIACIÓN*		
VARIABLES	*1980*	*1990*	*1999*	*1980*	*1990*	*1999*
1. DE ESTRUCTURA:						
Tipo máximo IRPF	6,73	8,22	7,66	0,11	0,16	0,16
Tipo mínimo IRPF	8,31	8,92	7,92	0,56	0,49	0,47
Nº tramos IRPF	7,87	5,06	3,18	0,57	0,81	0,64
Tipo I. sociedades	7,32	6,36	3,45	0,16	0,17	0,10
Tipo *standard* IVA (1)	3,91	5,65	5,57	0,24	0,35	0,33
	1980	*1990*	*1998*	*1980*	*1990*	*1998*
2. PRESIÓN FISCAL	8,64	8,60	8,33	0,27	0,25	0,23
3. DE DIMENSIÓN:						
IRPF	11,8	99,89	9,57	0,38	0,33	0,33
I. s/ sociedades	4,72	4,53	3,71	0,62	0,57	0,42
C. SS asalariados	5,22	5,87	6,15	0,75	0,76	0,74
C. SS empleadores	9,57	8,03	7,12	0,68	0,61	0,54
IVA	8,72	7,39	6,72	0,89	0,47	0,41
Imp. específica	9,09	6,48	5,48	0,50	0,45	0,42

(*) Se han calculado los valores de las medidas de dispersión considerando en cada año sólo a aquellos países que en ese año tenían implantada una fórmula homologable de imposición sobre el valor añadido. Si se toma el valor 0,0 para el tipo impositivo de aquellos países que no tenían IVA en cada año, los valores de dispersión resultantes son:

Desviación típica:	8,72	7,40	6,35
Coeficiente de variación:	0,91	0,52	0,39

Fuente: elaboración propia.

extremos en las posiciones de partida y a los comportamientos fiscales más intensos, cualquiera que sea su signo. La aparente homogeneidad de los datos fiscales en el ámbito OCDE, por ejemplo, salta hecha añicos en cuanto queramos considerar, y estamos obligados a hacerlo dada su importancia, la imposición aplicada en niveles diferentes de gobierno. Como explicamos en el *anexo*, la consideración de tramos de imposición e impuestos locales en la imposición sobre la renta, por ejemplo, modifica la evolución de algunos parámetros básicos y altera sustancialmente el resultado de convergencia que se obtendría en caso contrario, incluso cambiando el signo. Por supuesto, los resultados también cambian si para un mismo período de tiempo estudiamos diferentes ámbitos geográficos. Pero esto es así incluso si comparamos dos conjuntos de países, uno de los cuales incluye al otro. La influencia de los extremos hace, por ejemplo, que los resultados obtenidos para la Unión Europea y la OCDE sean diferentes para un mismo período. Influencia que es todavía más evidente si comparamos los resultados de convergencia para un solo grupo de países con y sin extremos. Con datos de la Unión Europea, por ejemplo, González-Páramo (2000: 105) muestra cómo la convergencia apreciada en términos de presión fiscal con coeficientes de variación desaparece si excluimos de la muestra a los países del Sur (España, Italia, Portugal y Grecia), precisamente aquellos que han hecho un esfuerzo de aproximación más grande durante los últimos años. Pero la incidencia de los sistemas fiscales extremos puede producirse también en otro sentido. Una reducción importante en los tipos marginales del IRPF y de Sociedades como la que recientemente ha aprobado Alemania, por ejemplo, incrementará los futuros coeficientes de variación y producirá, por tanto, un resultado divergente, a pesar de que se mantienen el tipo de soluciones y el modelo reformista aplicado por el resto de países durante los últimos quince años.

b) *Convergencia fiscal cualitativa*. Por último, el análisis anterior resalta el interés de entender la convergencia fiscal desde una perspectiva cualitativa, como un proceso de aproximación de las normas y soluciones adoptadas por diferentes sistemas fiscales. Este elemento identitario tiene poco que ver con los análisis numéricos sobre variables fiscales relevantes, pero indudablemente resulta muy ilustrativo. Para comprenderlo pensemos en el caso de dos países cuyos IRPF proporcionan unos resultados recaudatorios y unas participaciones impositivas más próximos al final que al principio de un determinado período, demostrando de esta forma un comportamiento aproximatorio o convergente. Sin embargo, estos datos pueden ocultar, por ejemplo, que un impuesto es sintético y otro dual, o que uno aplica tipos altos a bases imponibles estrechas y otro tipos reducidos a bases extensas. La convergencia fiscal cuantitativa es una condición necesaria, más precisa cuantas más variables fiscales relevantes se tengan en cuenta, pero insuficiente para ilustrar la aproximación real entre dos sistemas tributarios.

A estas alturas, se habrá entendido ya la cautela que nos impusimos al desarrollar el argumento de convergencia fiscal. Las conclusiones no debieran ser menos cuidadosas: el concepto de convergencia parece demasiado sensible al ruido de los datos discretos que se manejan en el campo fiscal. No significa esto, en nuestra opinión, que carezca por completo de utilidad para contrastar el argumento de aproximación general de los sistemas fiscales. Los resultados de convergencia fiscal numérica son modestos, pero generales y claros y, en este sentido, ilustran a grandes rasgos un determinado comportamiento.

Pero las dudas que expusimos permiten afirmar que este concepto en absoluto es suficiente para abarcar la idea de tendencia común que, a la postre, tratamos de contrastar. Como sugiere un Messere (2000) más preciso, quizás el error consista en mezclar las dos cosas y en tratar de llegar a una por la otra. Distingamos entre convergencia fiscal y tendencia fiscal: podemos estar más juntos y ser más diferentes. Puede haber una tendencia fiscal común entre países, en el sentido de que sus sistemas fiscales aplican las mismas soluciones y van en la misma dirección, y, sin embargo, puede no darse convergencia, porque el ritmo y la intensidad de los cambios no son los mismos entre ellos; y viceversa: puede haber convergencia fiscal numérica sin que exista una pauta fiscal común.

Esta distinción entre convergencia fiscal y tendencia fiscal introduce en la discusión el argumento de la existencia o no de una cultura fiscal uniforme. Gago, Álvarez y Del Río (1998) abordaron esta cuestión aplicando una técnica *cluster* al conjunto de magnitudes fiscales antes mencionado. Sus resultados cuestionan la existencia en la actualidad de estilos tributarios diferenciados y apuntan hacia una única pauta fiscal en el ámbito de los países avanzados. Es posible, por lo tanto, que la dominancia de un modelo fiscal tenga su reflejo en un proceso posterior de convergencia fiscal numérica. Se impone de esta forma un determinado *estilo fiscal* que, a la vez, aproxima los parámetros fiscales

relevantes y marca tendencia durante un tiempo, diluyendo las diferencias y limitando provisionalmente los márgenes de actuación para la reforma fiscal. Hasta que un país líder asume los avances en la teoría tributaria y cambia o altera el modelo. Se produce entonces un cambio de tendencia y, transitoriamente, divergencia fiscal y diferenciación de estilos. Y el proceso vuelve a repetirse no como una espiral, sino con un movimiento espasmódico similar a la cadencia de muelle con que un gusano mueve sus anillos al caminar (7).

3. Reforma fiscal, competencia y Estado del bienestar

El nuevo marco tributario que presentamos en el epígrafe IV. 1., caracterizado por el *aplanamiento* de tarifas, la competencia fiscal y la desfiscalización de las rentas del capital financiero, pone sobre la mesa una lógica preocupación por la viabilidad financiera y el futuro del Estado del bienestar. En apariencia, los gobiernos se encuentran en una encrucijada. Por un lado, la competencia fiscal parece reducir sus fuentes internas de financiación impositiva; por otro, la globalización económica provoca inseguridades y volatilidades en el sector privado, generando presiones alcistas sobre el gasto público. ¿Marcará esta situación el inicio de una crisis fiscal que ponga en riesgo la supervivencia del Estado del bienestar?

Con los datos que hemos manejado hasta ahora, no parece que ésta deba ser una preocupación relevante (8). La duda se plantea porque, de manera instintiva, identificamos competencia fiscal con reducción recaudatoria, lo que no se corresponde con la realidad. Durante el período 1985-2000, la competencia fiscal no ha generado una reducción en la presión fiscal de los sistemas fiscales avanzados, sino todo lo contrario, tal y como constatamos anteriormente, produciéndose un incremento de 4,6 y de 5,3 puntos en el promedio de la OCDE y la UE, respectivamente.

Lo que estos datos nos recuerdan es que las reformas fiscales modernas, en general, no han sido contractivas, sino que han respondido a modelos compensados con cambios en la estructura interna de los ingresos. Antes, como vimos, con incrementos en la imposición indirecta tradicional; ahora, como veremos en los siguientes epígrafes, con una mayor carga fiscal sobre los factores productivos de menor movilidad y la incorporación de nuevos impuestos ambientales.

En realidad, cabe pensar que tales reformas no podrían haber sido de otra manera, dados los compromisos de gasto asumidos y las nuevas demandas planteadas a los sectores públicos modernos. Por un lado, el argumento Rodrik (1998) sobre las demandas de cobertura de riesgos que plantea el sector privado ante la creciente dependencia de las economías nacionales frente a los *shocks* externos. Esta nueva versión del gasto público como seguro social para las rentas privadas (De la Dehesa, 2000; González-Páramo, 2000) exige a los gobiernos que actúen en la mejora de las condiciones que determinan positivamente la competitividad internacional de los agentes nacionales, lo que, entre otras iniciativas, obliga a intensificar esfuerzos en programas de promoción de las actividades de I+D, programas de mantenimiento y mejora de las infraestructuras de transporte y comunicaciones, de control y calidad medioambientales, de formación continua y reciclaje de la mano de obra, de estímulo en la acumulación de capital humano mediante, por ejemplo, la mejora de las infraestructuras educativas y sanitarias, etc. Y, por otro, junto a esta mayor demanda del gasto público productivo, se constata la dificultad de recortar su componente social, teniendo en cuenta la evolución de las tasas de natalidad, supervivencia y desempleo. Al contrario, desde esta perspectiva, el Estado del bienestar puede ser visto como un diseño inacabado si tenemos en cuenta el conjunto de necesidades desatendidas o sin atención sistemática por parte del sector público, como es el caso, por ejemplo, de la cobertura sanitaria de enfermedades crónicas y adicciones, la atención de las minusvalías, la erradicación de la marginalidad, la integración social de la inmigración, el cuidado infantil, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y la lucha contra la discriminación de género, etcétera (9).

Así pues, el nuevo marco tributario de referencia para los próximos años no parece que vaya a poner en cuestión el Estado del bienestar ni su volumen de negocios. Ahora bien, como hemos apuntado antes, el proceso de globalización económica y las estrategias de competencia fiscal no son inocuas para el sector público (10) y exigen a los gobiernos su transformación interna. Nuestro análisis ha querido dejar claro que estos cambios deben cubrir todo el ámbito de la actuación pública. Reestructuración del gasto público, por un lado, tratando de invertir o frenar el continuo crecimiento de la presión fiscal y de dar entrada, al mismo tiempo, a las nuevas demandas sociales y del sector productivo; y reestructuración del ingreso, tratando de incorporar nuevos tributos que generen ganancias de bienestar y de hacer recaer la presión fiscal sobre las figuras tradicionales menos negativas

para el crecimiento económico, la creación de empleo y la distribución de la renta. Este último es el argumento que pretendemos desarrollar en el siguiente apartado.

4. Reforma fiscal, rentas salariales y crecimiento económico

Una de las consecuencias menos favorables de la competencia fiscal internacional ha sido la creciente cobertura de necesidades con traslaciones de carga hacia las bases imponibles menos vulnerables a la apertura exterior de la economía. Puesto que el capital financiero tiene una movilidad internacional muy elevada y la fuerza de trabajo todavía muy reducida, esta estrategia ha supuesto, como demuestra Sorensen (2000), que el crecimiento de la presión fiscal de las dos últimas décadas haya sido soportado casi exclusivamente por el factor trabajo (11).

Esta reestructuración de ingresos, defendible de una manera genérica en términos de imposición óptima (12), puede causar efectos negativos para el crecimiento económico y la distribución de la renta. En primer lugar, el estímulo público de la competitividad productiva y del crecimiento económico obliga a diseñar una política fiscal que minimice las consecuencias adversas para el ahorro, pero también para la oferta y la demanda de trabajo. Ambas son reducidas por una mayor imposición sobre las rentas salariales, efecto tanto más grave cuanto mayores y más persistentes sean los niveles de paro y desempleo en el punto de partida. La disminución del rendimiento del trabajo neto de impuestos reduce el número total de horas de trabajo ofertadas en la economía, y además induce una desaceleración en la acumulación de capital humano, con el consiguiente impacto negativo sobre la oferta de unidades eficientes de trabajo (Milesi-Ferreti y Roubini, 1998). Por otro lado, dada la distribución inicial de las rentas del capital y del trabajo por tramos de renta, el desplazamiento de la presión fiscal hacia las rentas salariales empeora en sí mismo la distribución de la renta. Este efecto debe ser puesto en relación con la pérdida de márgenes para el diseño de las políticas impositivas nacionales, lo que obliga a centrar todo el esfuerzo redistribuidor en el lado del gasto y limita de esta forma la capacidad pública para influir sobre los niveles de cohesión social.

Aunque con dificultades, estos riesgos pueden ser traducidos en términos de bienestar social. Según las estimaciones de Sorensen (2000), la armonización fiscal de la imposición sobre el capital con objetivos de maximización del bienestar social produciría mejoras en esta magnitud con respecto a la situación actual que oscilarían entre el 0,1 y el 1 por 100 del PIB, dependiendo del ámbito regional de la armonización y de los supuestos económicos adoptados para realizar el cómputo. Aunque esta armonización supondría un cambio en la presión fiscal soportada por el capital frente al trabajo, las ganancias de bienestar se producirían por la mejora en la distribución de rentas causada por dicha reestructuración impositiva.

5. Impuestos ambientales y reforma fiscal verde

Una parte importante de esa reestructuración global del sector público a la que aludimos antes exige la incorporación de nuevos ingresos capaces de compensar las reducciones en la imposición directa tradicional y de financiar las nuevas demandas de gasto. Para continuar con la estrategia de *aplanamiento de tarifas*, sin embargo, hacía falta una solución compensatoria distinta a la propuesta inicialmente por el *modelo extensivo* (cuadro nº 1), una vez agotados los márgenes recaudatorios de la extensión de bases, la eliminación de tratamientos preferenciales y los incrementos de tipos en el IVA. En el inicio de la década de los noventa, la imposición ambiental pareció ser el instrumento perfecto para la que podía ser considerada como una nueva fase de ese esquema compensatorio.

Por varias razones. En primer lugar, porque este nuevo tipo de impuestos permite actuar en sentido económico frente a los diversos riesgos ambientales destacados por la evidencia científica durante los últimos años (destrucción de la capa de ozono y calentamiento global, lluvia ácida, etc.). En segundo lugar, porque estas figuras muestran un elevado grado de coherencia con los principios fiscales dominantes (imposición indirecta, aplicada sobre productos y consumos , sin preocupación por la equidad vertical y con una aplicación relativamente sencilla). Y en tercer lugar, porque de su aplicación cabe esperar beneficios adicionales en términos ambientales incluso superiores a los obtenidos con la receta inicialmente aplicada por el *modelo extensivo*.

Efectivamente, a las ganancias de eficiencia derivables de las nuevas reducciones en los tipos máximos (*dividendo fiscal*), podían añadirse ahora otras ganancias adicionales de naturaleza estrictamente ambiental, derivadas del carácter disuasorio-corrector de los impuestos ambientales (*dividendo ambiental*). E incluso, si las reducciones de tipos se extendiesen a las cotizaciones sociales, podría esperarse un efecto favorable sobre el empleo como consecuencia de la reducción del cos-

te fiscal del trabajo, generándose así una nueva ganancia de bienestar (*dividendo laboral*).

El objetivo de proseguir con las reducciones de tipos máximos y esta idea del dividendo múltiple se concretaron en el modelo de *reforma fiscal denominado reforma fiscal* verde, que puede ser visto, por lo tanto, como una fase ulterior del *modelo extensivo* dominante. El cuadro número 11 hace una presentación sintética de sus principales propuestas. En un marco de neutralidad recaudatoria, la imposición ambiental asume ahora la función de contrapesar las nuevas reducciones de tipos máximos realizadas en la imposición sobre la renta, incluyendo IRPF, Sociedades y cotizaciones sociales. Por lo tanto, la imposición ambiental pasa a convertirse en actor principal de los cambios tributarios, asumiendo un papel central en la alteración del equilibrio impositivo en el mismo sentido, aunque con mayor intensidad, que lo hizo el *modelo extensivo* en su primera fase.

Casi todos los países de la OCDE han incorporado imposición ambiental a sus sistemas fiscales. La mayoría, sin embargo, lo ha hecho de manera restringida, sin conexión con una estrategia reformista general. Es posible que esto haya sido así hasta ahora por la existencia de márgenes recaudatorios, fundamentalmente en accisas, IVA e impuestos afectados, que han permitido el trueque con la reducción de tipos que demanda el *modelo extensivo*. Pudiera haber influido también el deseo de no asumir riesgos con una iniciativa fiscal que puede resultar polémica en algunos aspectos (13).

Pero los márgenes con los impuestos actuales se agotan, y en este momento parece evidente que tales riesgos, si existen, están cada vez más controlados. Entre otras cosas, porque la *reforma fiscal verde* ha sido el modelo fiscal defendido por la Comisión Europea para la última década de este siglo en su informe sobre *Crecimiento y empleo*, publicado en 1993. Y porque, además, este refrendo institucional ha contado con el apoyo de un grupo destacado de países europeos, que han optado por esta vía reformista para poner al día sus sistemas fiscales, estando en condiciones ya de trasladar esta experiencia positiva. En este sentido, el cuadro nº 12 presenta un análisis sintético de la experiencia comparada de los países europeos durante la década de los noventa con diversas variantes del modelo de *reforma fiscal verde*, tal y como acaba de ser definido.

Como se observa, durante la década de los noventa el modelo de *reforma fiscal verde* ha alcanzado una influencia creciente en el mercado político de la reforma fiscal de los países europeos. Y, con toda probabilidad, su proximidad a los argumentos ambientales, de empleo y de eficiencia que inspiran los objetivos de la política económica moderna hará que esa influencia se incremente en los próximos años.

CUADRO Nº 11

ESQUEMA BÁSICO DE UN MODELO DE REFORMA FISCAL VERDE

MEDIDAS REDUCTORAS DE INGRESOS	NEUTRALIDAD RECAUDATORIA	*MEDIDAS QUE INCREMENTAN INGRESOS*
— Reducción de los tipos marginales máximos del IRPF		— Adaptación e incremento de los tipos específicos de las accisas vigentes
— Reducción en los tipos estándar del Impuesto sobre Sociedades		— Incorporación de nuevos impuestos ambientales
— Reducción de los tipos aplicados en las cotizaciones sociales		

Fuente: Elaboración propia.

6. Reforma fiscal, competencia y ciclo económico

Para finalizar, la realidad fiscal del último semestre de 2000 ha lanzado al mercado político algunas señales reformistas que no queremos dejar de comentar. Nos referimos, en concreto, al proyecto de reforma fiscal aprobado en Alemania, cuyas propuestas tienen una importancia cuantitativa considerable, además de abrir una dirección reformista distinta a la dominante durante las dos últimas décadas del siglo. El esquema básico de esta nueva iniciativa de reforma fiscal es sintetizado por el cuadro nº 13.

La reforma fiscal aprobada por el parlamento alemán en julio de 2000 propone una reducción impositiva muy importante para el quinquenio 2001-2005, con reducciones intensas en IRPF y Sociedades, una pérdida recaudatoria superior a los cinco billones de pesetas y sin ningún tipo de esquema compensatorio prefijado. Un esquema que en gran medida reproduce el proyecto francés de reforma fiscal para el período 2001-2003, presentado por el gobierno a finales del pasado septiembre, y

CUADRO Nº 12

PRINCIPALES RASGOS DE LAS REFORMAS FISCALES VERDES APLICADAS EN LOS PAÍSES EUROPEOS

PAÍS	*AÑO*	*IMPUESTOS ELIMINADOS O REDUCIDOS*	*PRINCIPALES IMPUESTOS AMBIENTALES INCORPORADOS*
Alemania	1999	Cotizaciones sociales	I. general sobre energía (CO2)
Austria	2000 (1)	Cotizaciones sociales	I. general sobre energía (CO2) (2)
Dinamarca	1993	IRPF e I. sobre Sociedades	Adaptación accisas Impuesto sobre consumo de carbón Impuestos sobre vertederos
Finlandia	1990/1998	IRPF, I. sobre Sociedades y cotizaciones sociales	I. general sobre energía (CO2) Impuesto sobre vertederos
Gran Bretaña	1996	Cotizaciones sociales	Impuesto sobre vertederos
Holanda	1996	IRPF, I. sobre Sociedades y cotizaciones sociales	I. general sobre energía (CO2) Impuesto sobre vertederos
Noruega	1992/1995	IRPF e I. sobre Sociedades	I. general sobre energía (CO2) I. sobre fertilizantes/pesticidas
Suecia	1990	IRPF e I. sobre Sociedades	I. general sobre energía (CO2) Impuesto sobre emisiones de SO2 I. sobre fertilizantes/pesticidas

(1) Fecha límite prevista para la entrada en vigor de esta reforma.
(2) En julio de 1996 entraron en vigor sendos impuestos energéticos que gravan el consumo de gas natural y electricidad, formando parte de esta propuesta general.
Fuente: EKINS Y SPECK (2000) y elaboración propia.

CUADRO Nº 13

LA REFORMA FISCAL ALEMANA DE 2000 - ESQUEMA BÁSICO

	AÑO	*TIPO MÍNIMO (en porcentaje)*	*TIPO MÁXIMO (en porcentaje)*	*BASE EXENTA*
IRPF:	2000	22,9	51,0 (a partir de 114.696 DM)	13.499 DM
	2001	19,9	48,5 (a partir de 107.568 DM)	14.093 DM
	2003	17,0	47,0 (a partir de 102.276 DM)	14.525 DM
	2005	15,0	42,0 (a partir de 102.000 DM)	15.011 DM

	AÑO	*TIPO MÍNIMO (en porcentaje)*	*TIPO MÁXIMO (en porcentaje)*
SOCIEDADES:	2000	30,0 para beneficios distribuidos	40,0 para beneficios a reservas
	2001	25,0 para beneficios distribuidos	25,0 para beneficios a reservas

PÉRDIDA RECAUDATORIA ESTIMADA: 60.000 millones DM.

Fuente: HARTMANN (2000) y elaboración propia.

que no cuenta todavía con refrendo parlamentario. Esta propuesta incluye una reducción sucesiva de los tipos marginales que se aplican en los seis tramos del IRPF hasta el ejercicio 2003; la reducción simultánea del tipo estándar del impuesto sobre Sociedades, con mayor intensidad para las PYME, y de los tipos aplicados en las cotizaciones sociales a cargo de los empresarios; y otras reducciones adicionales en el impuesto especial sobre gasóleo para calefacción y en el impuesto sobre circulación de vehículos (la denominada *vignette*, que se elimina); todo ello con una pérdida recaudatoria estimada de tres billones de pesetas.

El elemento más destacado de estas nuevas propuestas reformistas (14) es la ausencia de mecanismos compensatorios, lo que las aleja de los modelos aplicados durante los últimos años. Puede ser ésta la señal, por lo tanto, de que se esté abriendo una nueva etapa para la reforma fiscal moderna, que probablemente girará alrededor de dos objetivos:

1) En primer lugar, una readaptación de los mecanismos fiscales hacia los argumentos de crecimiento económico y duración del ciclo que dominan la política económica de fin de siglo. Las fuertes propuestas reductoras de Alemania y Francia pretenden aprovechar los excedentes recaudatorios acumulados durante los últimos años de expansión económica (por vía fiscal y por la política de privatizaciones masivas) para dinamizar así la demanda interna y retardar lo más posible, si no anular, el viraje recesivo del ciclo.

2) En segundo lugar, subyace a estas propuestas una más que probable utilización competitiva de los instrumentos fiscales para la captación de inversiones, actividades, rentas y bases imponibles, en línea con las consecuencias antes mencionadas del proceso de globalización.

Ambos objetivos, muy relevantes para el *policy maker*, sobrepasan ampliamente el perímetro de los modelos de reforma fiscal conocidos hasta el momento. La inspiración lafferiana de estas nuevas propuestas no permite inferir por el momento su éxito potencial. En todo caso, la reforma fiscal recupera por esta vía el enfoque macro del que había permanecido alejada durante las dos últimas décadas, definiendo un nuevo marco fiscal cuya consistencia y permanencia constituyen, desde ahora mismo, un reto teórico y empírico.

V. CONCLUSIONES

Las dos últimas décadas del siglo XX han sido una época de considerable agitación fiscal. La mayor parte de los países de la OCDE han practicado reformas fiscales intensas durante este período, siguiendo con bastante fidelidad el esquema reformista que denominamos *modelo extensivo*. En este trabajo hemos estudiado la evolución de los principales parámetros fiscales de los sistemas tributarios durante el período 1980-1999, verificando la generalización y dominancia de dicho modelo reformista y la estabilidad alcanzada en el *statu quo* fiscal vigente. Esta evidencia, sin embargo, no es interpretada en un sentido restrictivo como ausencia de alternativas. Porque durante la década de los noventa en el mundo avanzado, se han producido hondas transformaciones económicas e institucionales y un intenso debate a la búsqueda de modelos fiscales más eficientes.

El desarrollo del *modelo extensivo* se ha producido en los noventa en un nuevo marco tributario caracterizado por los fenómenos de globalización y competencia fiscal internacional. Hay una competencia fiscal *pasiva* o *no lesiva* a la que podemos atribuir efectos positivos sobre la actitud de los sectores públicos. Pero la reforma fiscal moderna está profundamente condicionada por las estrategias de competencia fiscal *activa* o *nociva*, un proceso con importantes externalidades negativas.

En el siglo XXI asistiremos por ello, en primer lugar, a la búsqueda de mayores niveles de coordinación fiscal internacional. Ahora bien, con independencia del éxito que se alcance en este objetivo, los gobiernos deben definir políticas tributarias propias para los próximos años. Este trabajo ha definido algunas líneas de reforma con bastante claridad: imposición indirecta frente a directa; imposición sobre cosas frente a sobre personas; reequilibrio en la imposición sobre el capital y el trabajo; suficiencia impositiva y equilibrio presupuestario; máxima sencillez en las estructuras impositivas, e imposición ambiental.

Los impuestos ambientales y la *reforma fiscal verde* permitirían definir objetivos interesantes para todo tipo de países. En primer lugar, porque permiten financiar nuevos *aplanamientos de tarifa*, incluyendo cada vez con mayor generalidad la reducción de las cotizaciones sociales; y en segundo lugar, porque garantizan un *dividendo ambiental* que mejora los resultados de bienestar social y dan prioridad adecuadamente al cambio creciente de las preferencias sociales en favor de las *políticas verdes*. Aunque tampoco se deben ignorar las considerables dificultades que este tipo de reformas fiscales plantea, en razón sobre todo de su compleja incidencia económica y de sus efectos sobre la competitividad. La imposición ambiental está igualmente

subordinada a la competencia fiscal y, por tanto, a la gestación de acuerdos y convenios de coordinación internacional.

Pero, junto a esta reestructuración de los ingresos, el siglo XXI va a exigir también una reformulación de los fundamentos económicos que definen el Estado del bienestar. Globalización, competencia y demografía son los nuevos referentes para las demandas de gasto, y a su vez definen el horizonte del equilibrio financiero. La necesaria reestructuración del gasto público debe tratar de invertir o frenar el continuo crecimiento de la presión fiscal y de dar entrada, al mismo tiempo, a las nuevas demandas sociales y del sector productivo. Y esto exigirá, a su vez, esfuerzos adicionales de reducción y control en algunos programas tradicionales de gasto público, siempre, claro está, graduados en función de las preferencias sociales de cada país por las actuaciones públicas de redistribución directa.

Por último, los primeros indicios del siglo XXI sugieren un cambio de dirección en el periscopio de la fiscalidad, que parece dirigir ahora la readaptación de los mecanismos fiscales hacia los argumentos de crecimiento económico y duración del ciclo. ¿Qué hay detrás de estas nuevas propuestas reformistas?, ¿cómo debemos interpretarlas? En nuestra opinión, son iniciativas reformistas competitivas que tratan de aprovechar los excedentes recaudatorios acumulados durante los últimos años de expansión económica (por vía fiscal y por la política de privatizaciones masivas) para dinamizar la demanda interna y suavizar lo más posible el viraje recesivo del ciclo. La inspiración lafferiana de estas nuevas propuestas no permite inferir ahora su éxito potencial. En todo caso, la reforma fiscal recupera por esta vía un territorio macro del que ha permanecido alejada durante las dos últimas décadas.

NOTAS

(1) GONZÁLEZ-PÁRAMO (1999) alude a la esterilidad de este debate y lo define ilustrativamente como «la retórica de la progresividad formal», señalando así la diferencia entre la apariencia progresiva de los impuestos personales y su incidencia real.

(2) El análisis se realiza con los datos disponibles más recientes, excluyendo, por carencias informativas, a Hungría, Polonia y República Checa del conjunto de los 29 países que actualmente componen la OCDE.

(3) Que se produjeron tanto por la incorporación al impuesto de bases antes no gravadas (por ejemplo: rentas en especie, rentas de interés en títulos públicos, rentas de aseguramiento,etc.) como por la eliminación de exenciones, bonificaciones y tratamientos preferenciales y de incentivos fiscales en cuota. Pueden verse al respecto GAGO y ÁLVAREZ (1995a) y OWENS y WHITEHOUSE (1996).

(4) Estos autores utilizan una medida del volumen de legislación como una *proxy* del grado de complejidad del sistema fiscal y obtienen, por ejemplo,un crecimiento espectacular del 200 por 100 en Estados Unidos.

(5) Las diez magnitudes relevantes eran: presión fiscal, tipo marginal máximo, tipo marginal mínimo y tramos del IRPF, tipo estándar de sociedades, tipo estándar de IVA y participaciones impositivas de IRPF, sociedades, IVA e impuestos especiales.

(6) La investigación de estos autores es muy completa, por cuanto, además de los indicadores de dispersión fiscal, utilizan indicadores de correlación horizontal y diversos tests de co-integración. Sin embargo, la perspectiva macro que adoptan hace que utilicen sólo magnitudes globales relevantes para la política fiscal en su conjunto (endeudamiento público neto, ingresos públicos totales y gastos públicos totales), por lo que renuncian a la información de detalle que manejamos en nuestra estimación.

(7) Las reformas fiscales suelen agruparse en períodos cortos de tiempo, en respuesta a un *efecto imitación* por competencia, que es seguido de un período de estabilidad, otro de reforma, y así sucesivamente. Estos movimientos podrían representarse mediante bucles o espirales, pero la imagen no aprehendería toda la información relevante. Porque en cada bucle hay siempre un sistema tributario que marca la pauta y da la señal para el cambio, extendiéndose con mayor o menor rapidez al resto de países según la dominancia económica, cultural y política del que adopta la iniciativa. En este sentido, los procesos de reforma fiscal pueden ser representados de manera más ilustrativa con los movimientos espasmódicos de un gusano, cuyo desplazamiento se inicia por un anillo corporal, que arrastra a los demás anillos como un muelle hasta aproximarse (converger) lo más posible. El siguiente movimiento requerirá de otro anillo que se aleje (divergencia) para que vuelva a reproducirse todo el proceso.

(8) Ciertamente, en nuestro análisis sobre la evolución de los ingresos no se ha incluido la deuda pública. De haberlo hecho, como sostiene DE LA DEHESA (2000: 115), la perspectiva sobre la cuestión que se debate podría cambiar bastante, dada la acumulación de deuda pública en los países avanzados (por encima del 70 por 100 promedio OCDE en términos de PIB) y los fortísimos compromisos devengados en sus sistemas de pensiones.

(9) Dada la existencia de preferencias sociales distintas sobre la redistribución, la presión ejercida sobre el gasto público social muestra diferentes intensidades según países. Ésta puede ser la causa de que existan distintos potenciales de competencia fiscal, lo que permitiría explicar las dificultades para alcanzar soluciones colectivas en este terreno.

(10) La empiria no permite establecer una correlación clara entre globalización, tamaño del gasto público y Estado del bienestar. No hay referencias contrastadas que permitan sostener que esa correlación sea positiva, aunque, además del *efecto aseguramiento* de Rodrik, la globalización puede haber aumentado el tamaño del Estado al propiciar un fuerte desarrollo de los mercados financieros, permitiendo de esta forma un mayor crecimiento de la deuda y del gasto público. En todo caso, lo que sostenemos en el texto es que no existen evidencias sobre la existencia de una correlación negativa. Tal vez ocurra, como sostiene FEITO (2000) en sus comentarios al trabajo citado de GONZÁLEZ-PÁRAMO (2000), que no exista relación alguna entre internacionalización económica y tamaño del Estado. Lo que no admite dudas es que estamos ante un reto empírico de primera magnitud.

(11) SORENSEN (2000), aplicando la metodología desarrollada por MENDOZA, RAZIN y TESAR (1994) a los datos de DAVERI y TABELLINI (2000), demuestra que el tipo impositivo efectivo soportado por las rentas salariales se ha incrementado en torno a 3 puntos porcentuales desde 1980, mientras el correspondiente a las rentas del capital se ha mantenido constante. El estancamiento de la imposición efectiva sobre el capital pudiera parecer sorprendente si tenemos en cuenta las reducciones practicadas en los tipos legales del impuesto sobre sociedades y en los aplicados a plusvalías, dividendos e intereses en el impuesto sobre la renta personal. Sin embargo, estas reducciones se han visto compensadas con ampliaciones en las bases y la disminución progresiva de los incentivos fiscales al ahorro. En cuanto al factor trabajo, el aumento de su imposición efectiva viene explicado por la ampliación de bases, el incremento en las cotizaciones sociales y el incremento en la imposición indirecta sobre el consumo.

La inclusión de este último factor en el cómputo de los tipos efectivos puede resultar polémica. Sin embargo, la imposición sobre el consumo introduce una cuña fiscal entre el coste del factor trabajo y el salario neto de impuestos recibido por el trabajador. En consecuencia, el gravamen sobre el consumo incide realmente como un gravamen indirecto sobre las rentas del trabajo. Así, la imposición efectiva total sobre las rentas del trabajo vendría dada por la *ratio* $(t_L + t_C) / (1 + t_L)$, donde t_L es el tipo impositivo efectivo directo sobre las rentas del trabajo, incluyendo en su cálculo tanto el impuesto sobre la renta personal como las cotizaciones sociales, y t_C es el tipo impositivo efectivo sobre el consumo.

Aunque la metodología de cálculo utilizada por Eurostat (2000) es diferente, los resultados de tipos efectivos que proporciona

son bastante parecidos a los obtenidos por Sorensen.

(12) La integración de mercados aumenta la elasticidad de las ofertas de los factores productivos en cada uno de los países independientemente considerados. Dado que esta elasticidad depende positivamente del grado de movilidad regional de los factores, la teoría de la imposición óptima establece que se debe gravar más fuertemente aquellos factores que sean menos móviles.

(13) Fundamentalmente por la compleja incidencia de estas figuras en términos de competencia internacional y de distribución de rentas. Para un análisis más detallado de estas cuestiones puede consultarse el capítulo nº 5 de la monografía de GAGO y LABANDEIRA, (1999).

(14) El anuncio de sendas reformas fiscales reductoras de impuestos en Bélgica y Estados Unidos no pasa de representar, por el momento, más que un compromiso político, pero su perfil y contenido parecen señalar una dirección similar a las propuestas alemana y francesa.

BIBLIOGRAFÍA

BOCCABELLA, D. (2000), «Australia´s tax reform rejects or modifies fundamental tax principles», *Australian Tax Review*, 2 (29): 81-95.

COOPERS & LYBRAND (varios años), *International Tax Summaries*, John Wiley & Sons.

CREMER, H., y GAHVARI, F. (2000), «Tax evasion, fiscal competition and economic integration», *European Economic Review* 44: 1633-1657.

DAVERI, F., y TABELLINI, G. (2000), «Unemployment, growth and taxation in in- dustrial countries», *Economic Policy* 30: 47-104.

DE BANDT, O., y MONGELLI, F.P. (2000), «Convergence of fiscal policies in the euro area», European Central Bank, *Working Paper nº 20*, mayo.

DE LA DEHESA, G. (2000), *Comprender la globalización*, Alianza Editorial, Madrid.

EKINS, P., y SPECK, S. (2000), «Proposals of environmental fiscal reforms and the Obstacles to their Implementation», *Journal of Environmental Policy & Planning*, 2: 93-114.

EUROSTAT (2000), *Structures of the taxation systems in the European Union.1970-1997*, European Communities, Luxemburgo.

FEITO, (2000), «Comentario», en GARCÍA-MILÁ, T. (ed.), *Nuevas fronteras de la política económica*, Centre de Recerca en Economia Internacional, Barcelona, páginas 138-142.

GAGO, A. (2000), «La fiscalidad del siglo XXI», *Hacienda Pública Española*, 155.

GAGO, A., y ALVAREZ, X. C. (1995a), «Hechos y tendencias de la reforma fiscal en los países de la OCDE. 1980-1990», *Hacienda Pública Española*, 134: 73-91.

— (1995b), «Convergencia fiscal en la OCDE. 1980-1990», *Hacienda Pública Española*, 135: 41-54.

GAGO, A.; ALVAREZ, X. C., y DEL RÍO, C. (1998), «Reforma fiscal, estilos tributarios y convergencia en los países de la OCDE. 1970-1994», *Hacienda Pública Española*, 144: 29-46.

GAGO, A., y LABANDEIRA, X. (1999), *La reforma fiscal verde*, Mundi-Prensa, Madrid.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (1999), «La reforma del IRPF: efectos sobre el crecimiento y el bienestar», en CORONA, J.F., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. y MONASTERIO, C. (coord.), *Reforma fiscal y crecimiento económico*, FAES, Madrid, páginas 51-126.

— (2000), «Armonización y competencia fiscal en Europa: situación actual, perspectivas e implicaciones para España», en GARCÍA-MILÁ, T. (ed.), *Nuevas fronteras de la política económica*, Centre de Recerca en Economía Internacional, Barcelona, págs. 89-151.

HARTMANN, J. (2000), «Germany», en *Tax Developments 2000*, monografía adjunta a la *International Tax Review*, págs. 9-13.

KOBETSKY, M. (2000), «Tax reform in Australia-the new tax system», *Bulletin for International Fiscal Documentation*, 2 (54): 67-79.

MENDOZA, E. G.; RAZIN, A., y TESAR, L. L. (1994), «Effective tax rates in macroeconomics: cross-country estimates of tax rates on factor incomes and consumption», *Journal of Monetary Economics*, volumen 34, nº 3, 297-323.

MESSERE, K. (1993), *Tax Policy in OECD Countries*, International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam.

— (2000), «20th Century taxes and their future», *Bulletin for International Fiscal Documentation*, enero: 2-29.

MILESI-FERRETTI, G. M., y ROUBINI, N. (1998), «On the taxation of human and physical capital in models of endogenous growth», *Journal of Public Economics, 70*: 237-254.

OCDE (1988), *Taxing consumption*, París.

— (1994), *La fiscalidad en los países de la OCDE*, Mundi-Prensa, Madrid, edición española de *Taxation in OCDE Countries* (1993), París.

— (2000), *Revenue Statistics of OECD Members Countries 1965-1999*, París.

OWENS, J. (1997), «Nuevos temas en materia de reforma fiscal. El punto de vista de un administrador internacional», *Hacienda Pública Española*, 143: 71-106.

OWENS, J., y WHITEHOUSE, E. (1996), «Tax reform for the 21st century», *Bulletin for International Fiscal Documentation*, noviembre-diciembre: 538-547.

PRICEWATERHOUSECOOPERS (1999), *Worldwide Summaries*, 2 tomos: «Individual Taxes 1999-2000» y «Corporate Taxes 1999-2000», John Wiley & Sons, Inc.

RODRIK, D. (1998), «Why do more open economies have bigger governments?», *Journal of Political Economy*, 106: 997-1032.

SORENSEN, P. B. (2000), «The case for international tax coordination reconsidered», *Economic Policy*, 31: 429-472.

ANEXO

LA HOMOGENEIDAD DE LAS VARIABLES EN LOS ESTUDIOS DE FISCALIDAD INTERNACIONAL COMPARADA CRITERIOS ADOPTADOS EN LA ELABORACIÓN DE LAS SERIES DE IRPF Y SOCIEDADES

A pesar de las fuentes estadísticas que proporcionan organismos internacionales como la UE y la OCDE, uno de los principales problemas de los estudios de fiscalidad internacional comparada sigue siendo la utilización de series de variables fiscales elaboradas con criterios homogéneos para períodos amplios de tiempo. Ésta carencia deriva de los siguientes factores:

— la disciplina de los distintos estados en la elaboración y disposición de la información;

— la enorme diversidad interna de algunas variables, tanto de recaudación como de estructura, referidas a las distintas modalidades impositivas (piénsese, por ejemplo, que en la información que España aporta a la fuente *Revenue Statistic* de la OCDE se recogen datos de recaudación de, al menos, 28 ítems relativos a distintas modalidades tributarias vigentes, aun siendo realmente bajo el grado de desagregación: se agrupan los datos de impuestos locales, impuestos especiales, ...),

— la complejidad de determinadas figuras tributarias, la asociación a ellas de figuras de menor rango y gran variabilidad en los hechos que someten y la existencia de variables estructurales difícilmente cuantificables para una misma modalidad impositiva (composición de las bases imponibles, diferenciación de tarifas según hechos sometidos, variabilidad de los premios fiscales, ...);

— la diferenciación en el grado de descentralización fiscal existente entre países, lo que implica estructuras tributarias descentralizadas de mayor o menor grado y dificultades de homogeneización derivadas de las distintas opciones: separación de hechos gravados, compartición de impuestos con tarifas diferenciadas, poder normativo de los entes subcentrales, ...

La consecuencia inmediata de tal diversidad es la obtención de resultados distintos, cuando no contradictorios, a la hora de extraer conclusiones en la comparación y análisis de la evolución de la estructura interna de cada modalidad impositiva o de la composición de los sistemas fiscales. Junto a ello, la falta de homogeneidad de los datos influye con un signo determinante en los análisis más sensibles de convergencia fiscal.

Por ello, en este trabajo hemos intentado normalizar y homogeneizar los datos de algunas variables de estructura de las principales modalidades impositivas de los sistemas fiscales de la OCDE. A continuación, sintetizamos los criterios adoptados en la construcción de las series de las variables de mayor complejidad, que son las relativas a la imposición sobre la renta.

IRPF

CRITERIO GENERAL: Dado el importante grado de descentralización alcanzado en numerosos países en este impuesto, hemos optado por computar conjuntamente los datos de las tarifas central y subcentral que sometan las rentas personales, a condición de que propongan el gravamen global de la renta y formen parte de una misma estructura impositiva.

Sin embargo, al no disponer de una única fuente para 1980, tal integración ha sido imposible en algunos países. En estos casos aportamos los datos de que disponemos, pero no los incluimos en los cálculos de medias y dispersión con el fin de preservar la homogeneidad.

CRITERIOS PARTICULARES:

BÉLGICA — En 1990 y 1999 se aplica un impuesto comunal sobre renta (ámbito local) con tipos entre 0 por 100 y 10 por 100 sobre la deuda tributaria, del que no ha podido determinarse el tipo medio aplicado por los distintos municipios. Asimismo, en 1999 se aplicó un recargo de crisis del 3 por 100. Ninguno de estos recargos ha sido considerado al no formar parte de la estructura impositiva principal.

CANADÁ — En este país el tipo marginal federal máximo es del 29 por 100 (para 1990 y 1999). Sin embargo, se aplican también tipos provinciales sobre la misma base imponible que son diferentes por áreas geográficas. Para el tipo máximo se ha seguido el criterio de tomar el promedio del resultado de la combinación de tipo federal y provincial. Como tipo mínimo se ha tomado el mínimo federal, pues bajo ciertas circunstancias puede no pagarse el tipo provincial.

DINAMARCA — El IRPF estatal danés sigue el denominado «modelo dual», en el que la renta es separada para su tributación, de forma que la suma de los tipos que una renta puede soportar se sitúa en 1999 en el 28,5 por 100. Además, existe imposición local a tipo fijo, aunque variable por municipio. Para 1999 el arco de variación entre las diferentes jurisdicciones osciló entre el 24 por 100 y el 33 por 100. Por tanto, el tipo máximo global sería del 61,5 por 100. Sin embargo, para 1999 existe un tope legal máximo para el conjunto del 59 por 100 que se ha tomado como tipo máximo. Idéntica lógica se ha seguido para 1990.
Para el tipo mínimo en 1999 se ha tomado la combinación del tramo estatal inferior (*bottom tax* del 7,5 por 100) y el tipo menor del nivel local (24 por 100). Para 1980 no se ha podido determinar la influencia del impuesto local sobre el tipo mínimo.

EE.UU. — En EE.UU. los gobiernos estatales y algunas autoridades locales aplican también sus propios IRPF (p. ej. en 1999 California aplica una tarifa que varía entre 1 por 100-9,3 por 100). Sin embargo, no se han podido incorporar al no disponer para ningún año de datos completos, lo que impide calcular una media estatal.

FINLANDIA — En Finlandia, el IRPF nacional se aplica con una tarifa que en 1999 varía entre el 5,5 por 100 y el 38 por 100 (7 por 100-39 por 100 en 1990). A ello hay que añadir un IRPF local con tipos fijos, aunque variables por municipios. Para 1999 esta variación osciló entre 15 por 100 y 19,75 por 100 (15 por 100-20 por 100 en 1990). Los tipos se han tomado añadiendo al máximo y mínimo estatal el promedio del intervalo de la imposición local (17,4 por 100 en 1999, 17,5 por 100 en 1990). Para 1980 no se ha podido determinar la influencia del impuesto local sobre el tipo mínimo.

FRANCIA — Desde 1996 se aplica una «contribución al reembolso de la deuda social» del 0,5 por 100 sobre muchas categorías de renta. No ha sido considerada.

HOLANDA — En 1990 el IRPF integró las cotizaciones sociales aplicadas con la misma base. De esta forma, la tarifa del IRPF para 1999 (6,2 por 100-60 por 100) pasa a variar entre 35,75 por 100-60 por 100.

ISLANDIA — Al no disponer de datos para 1999, se han tomado los de 1997 (*International Tax Summaries* 1998). En 1990, Islandia tenía en vigor un IRPF estatal a tipo fijo del 32,8 por 100 y sobre la misma base aplicaba un IRPF local al 6,99 por 100. En 1997 el IRPF estatal tenía 2 tramos (29,31 por 100 y 34,31 por 100) y el local un tipo fijo del 11,57 por 100, lo que supone un tipo mínimo conjunto del 40,88 por 100 y un tipo máximo del 45,88 por 100. No se ha podido incorporar la influencia de la imposición local para 1980.

CRITERIOS ADOPTADOS EN LA ELABORACIÓN DE LAS SERIES DE IRPF Y SOCIEDADES (continuación)

JAPÓN	El IRPF se aplica en dos niveles, local y nacional, en ambos casos con tarifas progresivas. El IRPF nacional utilizó en 1990 y 1999 una tarifa de 5 tramos, con tipos que variaron entre el 10 por 100 y el 50 por 100. La tarifa local tuvo, también en ambos años, 3 tramos y tipos que variaron entre el 5 por 100 y el 15 por 100. En conjunto, por tanto, el IRPF japonés puede ser sintetizado en una estructura liquidatoria de 5 tramos y unos tipos marginales mínimo y máximo de 15 por 100 y 65 por 100, respectivamente.
COREA	Este país aplicó durante todo el período un recargo sobre la deuda tributaria que ha sido incorporado en los tipos. Para 1999 era del 10 por 100 sobre una escala entre 10 por 100 y 40 por 100, lo que deriva en unos tipos mínimo y máximo del 11 por 100 y 44 por 100 respectivamente. En 1980 y 1990 el recargo era del 7,5 por 100.
LUXEMBURGO	Aplica en la actualidad un denominado «Impuesto de Solidaridad» que consiste en un recargo del 2,5 por 100 sobre los tipos del IRPF, por lo que los tipos mínimo y máximo del 10 por 100 y 46 por 100 pasan a ser en realidad del 10,25 por 100 y del 47,15 por 100 respectivamente.
MÉXICO	Muchos estados aplican un impuesto sobre salarios (no sobre la renta global) que en muchos casos es pagado por el empleador (2 por 100 en el Distrito Federal). No se ha considerado.
NORUEGA	En 1999 tiene en vigor un modelo de impuesto dual, con bases y tipos diferentes a nivel local y nacional. La renta gravable es sometida por un impuesto local a un tipo fijo del 28 por 100. La renta salarial es gravada por el IRPF nacional a un tipo del 13,5 por 100 a partir de 318.600 coronas. Por tanto, puede decirse que el IRPF noruego tiene una estructura de 3 tramos con un tipo mínimo del 28 por 100 y un tipo máximo del 41,5 por 100.
SUIZA	No se ha considerado porque la disparidad de impuestos comunales, cantonales y federales hace imposible la agregación en una estructura tarifaria combinada.
SUECIA	El IRPF sueco responde también a un modelo dual, con tratamiento diferenciado según el tipo de rentas. En 1999, la primera base (salarios y rentas de actividades económicas) era gravada simultáneamente con un impuesto local que variaba por municipios entre el 26 por 100 y el 33 por 100 (siendo la media del 31 por 100) y por el impuesto nacional con dos tramos del 20 por 100 y 25 por 100. La segunda base (compuesta por intereses, dividendos y ganancias de capital) era sometida por el IRPF nacional a un tipo fijo del 30 por 100. Por tanto, distinguiendo por clases de renta, cabe decir que el IRPF sueco se aplica en 3 tramos, con un tipo mínimo del 30 por 100 y uno máximo del 56 por 100 (31 por 100 + 25 por 100). En la columna de 1990 se han recogido los datos correspondientes a la reforma de 1991. No se ha podido incorporar la influencia de la imposición local para 1980.

SOCIEDADES

CRITERIO GENERAL:	En los países que aplican Impuesto sobre Sociedades, existen también fórmulas tributarias de ámbitos territoriales inferiores. Sin embargo, su gran diversidad y las fórmulas que adoptan hicieron imposible cualquier intento de homogeneización, adoptando el criterio general de no computarlas.
CASOS PARTICULARES:	
ALEMANIA	Aplica un tipo especial para beneficios distribuidos del 30 por 100.
AUSTRIA	En 1980 el Impuesto sobre Sociedades era progresivo con una tarifa que variaba entre 30 por 100 y 55 por 100.
BÉLGICA	En 1980 el Impuesto sobre Sociedades era progresivo con una tarifa que variaba entre 30 por 100 y 43 por 100. Adicionalmente se aplica un recargo de crisis del 3 por 100 sobre el tipo del 39 por 100, por lo que el tipo efectivo sería del 40,17 por 100. No se ha considerado.
CANADÁ	Las provincias aplican también su propio impuesto sobre la renta de establecimientos en su territorio. Adicionalmente, existe una sobretasa federal del 4 por 100. No se han considerado.
ESPAÑA	Existe un tipo reducido del 30 por 100 para una primera porción de la renta de entidades de reducida dimensión.
EE.UU.	La tarifa progresiva del impuesto estadounidense ha variado entre los extremos 15 por 100-46 por 100, en 1980, y 15-34 por 100 en 1990. En 1999 varía entre 15-39 por 100. El tipo máximo del 39 por 100 se establece en tramos intermedios de base para eliminar en las bases altas el beneficio de los tipos más bajos iniciales, de forma que el tipo medio quede en el 35 por 100, que es el que finalmente se ha computado.
FRANCIA	En 1999 este país aplicó sendos recargos del 10 por 100 (uno permanente y otro temporal) sobre la cuota resultante del tipo ordinario con ciertas modificaciones, que no han sido considerados.
JAPÓN	En 1999 este país aplicó un tipo reducido del 25 por 100 para un primer tramo de base. Además, tiene en vigor un impuesto local (prefecturas y municipios) en el que el tipo es elegido por cada institución dentro de un intervalo (5 a 6 por 100 para prefecturas, 12,3 a 14,7 por 100 para municipios). Adicionalmente, las prefecturas imponen un «impuesto de empresas» sobre las corporaciones establecidas en su territorio, con una estructura progresiva de 3 tramos, debiendo elegir los tipos dentro de unos intervalos prefijados.
COREA	En Corea existe un tipo reducido del 16 por 100 para una primera porción de la renta. En 1980 y 1990 ese primer tipo era del 20 por 100. Adicionalmente, se aplica un recargo sobre el tipo general que en 1980 y 1990 era del 7,5 por 100 y en 1999 del 10 por 100. No se ha considerado.
LUXEMBURGO	Al igual que en IRPF, Luxemburgo aplica un «impuesto de solidaridad» del 4 por 100 sobre el tipo general, que no ha sido incorporado.
PORTUGAL	El tipo general del 34 por 100 es incrementado en muchos municipios por la aplicación de un recargo del 10 por 100, de lo que deriva un tipo efectivo del 37,4 por 100.
SUIZA	No se ha considerado porque la enorme variedad de las decisiones fiscales de los distintos cantones hace imposible un dato unívoco a nivel estatal.

Resumen

Este trabajo se plantea dos objetivos. En primer lugar, conocer los cambios que se han producido en la fiscalidad internacional durante las dos últimas décadas en el ámbito de los países avanzados. Y en segundo lugar, reflexionar sobre las nuevas tendencias fiscales que se dibujan en el horizonte del siglo XXI. En esta perspectiva, los procesos de globalización económica y competencia fiscal definen un nuevo marco de referencia para la política tributaria. Este nuevo modelo concede márgenes más estrechos para la reforma fiscal, cuyo futuro parece asociado a la imposición sobre factores de reducida movilidad, la imposición indirecta y la imposición ambiental.

Palabras clave: fiscalidad internacional, reforma fiscal, convergencia fiscal.

Abstract

This article sets two aims: first of all, to find out the changes that have taken place in international taxation over the last twenty years in the advanced countries; and secondly, to reflect over the new fiscal trends emerging at the threshold of the 21st century. In this context, the economic globalisation processes and fiscal competence are defining a new reference framework for taxation policy. This new model leaves narrower margins for tax reform, the future of which seems to be associated with taxation on reduced mobility factors, indirect taxation and environment taxation.

Key words: international taxation, tax reform, fiscal convergence

JEL classification: H24, H25, H87.

ARMONIZACIÓN FISCAL EUROPEA: BALANCE DE SITUACIÓN

Emilio ALBI

I. INTRODUCCIÓN

LAS tareas de armonización fiscal han tenido clara importancia desde el comienzo del Mercado Común en 1958. Es bien sabido que, inicialmente, el interés se centró, durante bastantes años, en la materia aduanera y de la imposición indirecta. A partir de la Directiva, de 24 de junio de 1988, sobre la liberalización de la circulación de capitales, ha sido también necesario tener en cuenta ciertos aspectos de la imposición directa en la política tributaria internacional, no sólo en la de la Comunidad. El Mercado Único Europeo de 1992, fomentando la inversión a lo largo y ancho del espacio europeo, con un mercado financiero y de capital integrado, ha hecho todavía más importante la consideración de los temas armonizadores o de coordinación fiscal. La Unión Monetaria, eliminando la posibilidad de las variaciones de tipos de cambio, amplía esa importancia. La Unión Europea ya no es sólo un ámbito único de compras y ventas, sino también de ahorro e inversión, con el euro como moneda dominante. Por consiguiente, los temas de la fiscalidad del ahorro personal en el IRPF y del Impuesto sobre Sociedades, incluyendo el gravamen de los intereses y cánones empresariales, se abren al debate de la coordinación tributaria internacional, añadiéndose a la tarea de completar la armonización europea del IVA y de los impuestos especiales.

Al mismo tiempo, se prevé la creación de un grupo de trabajo que evalúe las medidas fiscales existentes de atracción de inversores y fomento de la exportación, y supervise la comunicación por los gobiernos de información relativa a las mismas. En el *Diario Oficial* de 10 de diciembre de 1998, se han publicado los criterios que la Comisión propone seguir para calificar una medida fiscal como una ayuda de Estado.

Por otra parte, la OCDE ha emitido un informe donde se analiza la competencia fiscal existente, pero sólo en cuanto a los intentos de atraer a determinados países las actividades empresariales más móviles, como los servicios financieros o los servicios en general. El informe de la OCDE establece diecinueve recomendaciones para contrarrestar esas actuaciones de competencia fiscal, y criterios para establecer una estructura más general de respuesta a prácticas fiscales nacionales. Los países miembros de la OCDE tienen dos años para identificar la legislación nacional que genere una competencia fiscal desleal, y tres años más para eliminarla, con dos años más de carencia para que las empresas se adapten a la nueva situación.

Estas iniciativas conducen, directa o indirectamente, hacia una mayor coordinación internacional de los impuestos sobre sociedades. Parece claro que, con economías abiertas y libre circulación de capitales, la coordinación fiscal de la imposición directa ha pasado a ser, casi inevitablemente, un elemento importante del debate económico internacional.

II. IMPOSICIÓN INDIRECTA

En el área de la tributación indirecta, completar el sistema europeo del IVA es el primer reto en el corto y medio plazo. Lograr una neutralidad efectiva para las transacciones de bienes y servicios entre los estados miembros es todavía más conveniente en el contexto de un mercado único, sin fronteras físicas, y de la UEM, que lo era para formar un mercado común.

1. El sistema transitorio del IVA

Es bien conocido el sistema transitorio que la Comunidad ha implantado desde el 1 de enero de 1993, con el que se mantiene el principio de destino con carácter general a pesar de suprimirse los controles del IVA en las fronteras intracomunitarias. Este régimen transitorio se desarrolla por la Directiva 91/680/CEE, de 16 de diciembre, reguladora del régimen jurídico del tráfico intracomunitario (que modifica la Sexta Directiva de 1977), en el Reglamento 92/218/CEE, de 27 de enero de 1992, sobre cooperación de las administraciones tributarias y en los acuerdos alcanzados sobre la armonización de tipos impositivos. Estos acuerdos se resumen de la siguiente manera: el tipo normal del IVA no puede ser inferior al 15 por 100; pueden aplicarse uno o dos tipos reducidos a la lista de productos elaborada en Luxemburgo el 24 de junio de 1991, sin que puedan ser inferiores al 5 por 100; no se puede aplicar un tipo impositivo incrementado. Este cuadro general, sin embargo, contiene diferentes particularidades. España y Luxemburgo pueden aplicar un tipo reducido especial no inferior al 3 por 100, el Reino Unido e Irlanda pueden mantener sus tipos cero tradicionales, y se

reconocen, en general, derechos adquiridos a los estados que venían aplicando tipos inferiores al 5 por 100.

El régimen transitorio se basa en la solución técnica de crear el hecho imponible «adquisición intracomunitaria de bienes» que implica desdoblar cada transacción intracomunitaria de bienes en dos operaciones: una entrega en general exenta, pero con derecho a deducir el IVA por quien realiza la entrega, y una adquisición en general sujeta, que inicia el ciclo del IVA en el país de la adquisición. El gravamen de la adquisición se lo aplica el propio adquiriente. Para que se produzca el hecho imponible, es imprescindible el transporte de un bien de un Estado comunitario a otro. El control de las transacciones se logra a través de la contabilidad empresarial y de la información incluida en el sistema estadístico INTRASTAT referente a los intercambios de mercancías en el interior del mercado único.

En relación con el comercio de bienes con terceros países se mantiene el criterio de destino con ajuste fiscal en frontera. Es decir, el exportador comunitario no aplica el IVA de su país de origen y tiene derecho a la deducción del IVA soportado relativo a su exportación, y el importador comunitario soporta el IVA que se le aplica al efectuar su importación.

El régimen transitorio se complica por una serie de regímenes particulares que, en esencia y resumidamente, implican (1):

• que los viajeros residentes en la Comunidad que transporten bienes destinados a su consumo personal o regalos –o sea, que actúen como consumidores finales o particulares– tributen de acuerdo con el país de origen donde efectúen sus compras;

• que la adquisición de medios de transporte nuevos (automóviles, aviones, barcos y motocicletas) tribute siempre en el país de matriculación (destino), sea quien sea el adquiriente;

• que los sujetos pasivos del régimen especial de agricultura, ganadería y pesca, respecto de los bienes destinados a su actividad, los sujetos pasivos que sólo realicen operaciones exentas que no dan derecho a deducción total o parcial del IVA y las personas jurídicas que no actúan como empresarios o profesionales tributen en origen –excepto en el caso de medios de transporte nuevos o de bienes sujetos a los impuestos especiales– hasta que su volumen total de adquisiciones de otros países comunitarios no supere ciertos límites por año natural (en España 10.000 ecus –1.299.800 pesetas), salvo que opten (por tres años en España) por la tributación en destino, que se aplicaría como la de cualquier otra adquisición intracomunitaria sujeta;

• que las ventas a distancia, en cuanto a las adquisiciones efectuadas por las personas enumeradas en el punto anterior y las personas físicas que no tengan la condición de empresario o profesional, tributen en origen si el volumen de ventas del vendedor no excede, por año natural, de ciertos límites (en España 35.000 ecus –4.549.300 pesetas–, en otros países 100.000 ecus) y salvo que el vendedor a distancia opte por aplicar el IVA del país de destino;

• que las prestaciones de servicios de transporte intracomunitario se entiendan realizadas en destino si el destinatario comunica al transportista un número de identificación fiscal del Estado de destino y, en su defecto, se les aplique el IVA del lugar de salida. La misma lógica general se sigue con los servicios accesorios a los transportes intracomunitarios (destino o donde se presten materialmente), con los servicios de mediación, en nombre y por cuenta de terceros, en esos transportes (destino o lugar de inicio) y con los servicios de mediación, en nombre y por cuenta ajena, en los servicios accesorios a los transportes intracomunitarios de bienes (destino o donde se presten materialmente).

Por otro lado, la regla general y las especiales sobre la localización de las prestaciones de servicios también mezclan el principio de origen y el de destino de manera amplia y, en ocasiones, compleja.

2. Una evaluación del sistema transitorio

Es evidente que el régimen transitorio ha ofrecido ventajas en cuanto a la reducción de costes administrativos y de transporte, dada la eliminación de los trámites aduaneros, que ha mejorado la liquidez empresarial por la suspensión de las garantías aduaneras y ciertas obligaciones de prefinanciación, y que, en general, ha fomentado la competencia internacional.

El sistema, sin embargo, presenta aspectos negativos. Por la descripción efectuada en el punto anterior, parece claro que el régimen transitorio del IVA europeo es complicado. Se cuenta con un IVA de estructura común, sobre todo en cuanto a la base imponible, pero que, sin olvidar grandes temas pendientes de resolver, como el del comercio electrónico:

• Mezcla los principios de destino y de origen. Recuérdese, por ejemplo, que el viajero-consumidor tributa en origen, que las ventas a distancia pueden tener tributación en origen o en destino, lo mismo que ocurre

con los transportes o con otros sujetos pasivos, y que los medios de transporte nuevos, las transacciones de bienes con países o territorios no comunitarios a efectos de IVA (por ejemplo, Canarias, Ceuta o Melilla) y, en general, las adquisiciones intracomunitarias de bienes tributan en destino. Para los servicios también existe la tributación en origen y en destino.

• Utiliza tipos impositivos diferentes. Respecto del tipo normal, por ejemplo, los tipos oscilan desde un mínimo del 15 por 100 (Luxemburgo) a un máximo del 25 por 100 (Dinamarca y Suecia, países que no aplican tipos reducidos). Además del tipo estándar, se tienen casos distintos de tipo intermedio, reducido y muy reducido, contando Irlanda y el Reino Unido con un tipo cero, y sin mencionar los países que aplican la suspensión del ingreso en las compras de los exportadores (otro caso de tipo cero con derecho a deducción del IVA soportado).

• Su regulación no está totalmente armonizada en algunos aspectos, como el de determinados regímenes especiales, e incluso no es homogénea la incorporación de las directivas comunitarias al derecho propio de cada país, ni uniforme la actuación práctica de las diversas administraciones tributarias; por ejemplo, en las deducciones o devoluciones del impuesto.

En resumen, el sistema es demasiado complejo, mezclando excesivamente los principios de origen y de destino. Ello conduce a inseguridades e incertidumbres respecto de las responsabilidades fiscales y aumenta las cargas administrativas. Determinados sectores, por ejemplo el de ventas a distancia, tropiezan con costes administrativos considerables. Si añadimos las diferencias de tipos impositivos existentes, aumenta el estímulo a la creación de circuitos de fraude fiscal que pueden tener origen en la propia complejidad normativa. Por último, el control del sistema, y éste es un punto importante, depende excesivamente de las contabilidades de quienes efectúan las entregas y adquisiciones intracomunitarias, y de la información que suministran.

Esta situación hace aconsejable que se pase del régimen transitorio a uno más definitivo, y en ello se centran buena parte de los esfuerzos armonizadores actuales de la Comisión Europea. El régimen transitorio se fechó hasta el 31 de diciembre de 1996, aunque es evidente que está funcionando durante algún tiempo más. Con todo, se puede suponer que en un plazo corto, dos o tres años, la Unión Europea tendrá un nuevo régimen del IVA. Pero para ello es necesario que se adopten decisiones fundamentalmente respecto de dos puntos:

— la aplicación general del principio de destino o del de origen;

— la mayor o menor uniformidad de tipos impositivos entre los estados miembros.

3. ¿Es preferible el principio de destino o el de origen?

Las propuestas de la Comisión para el régimen del IVA posterior al transitorio establecen la aplicación generalizada del principio de «imposición del IVA según el país de origen». Esta expresión, sin embargo, puede significar, por lo menos, tres sistemas diferentes:

• La aplicación del principio de origen puro, como en la actualidad se aplica en el régimen de viajeros residentes en la Comunidad. En las transacciones de bienes con el resto del mundo se seguiría aplicando el principio de destino, siguiendo criterios internacionales adoptados por la OMC (antes GATT).

• La aplicación de lo que podemos denominar principio de origen-destino, con cámara de compensación entre países, por el que el IVA del país «exportador» en la transacción intracomunitaria se repercute, en origen, al empresario o profesional adquiriente del país «importador», teniendo éste derecho (de acuerdo con las normas del impuesto) a la deducción en el país adquiriente de las cuotas soportadas en origen. Esta solución plantea la dificultad de que la recaudación por IVA en los países comunitarios no se corresponde con el nivel de consumo final dentro de cada país. El país «exportador» obtiene una recaudación que el adquiriente del país «importador» utiliza como deducción; por tanto, los países más exportadores dentro de la UE incrementan su recaudación por IVA a costa de los países que importan más, que la reducen. Este problema se puede solucionar con una cámara de compensación, entre los estados comunitarios, que permitiera que el IVA percibido por el Estado de origen y deducido en el de destino se compensase al último por la Hacienda del Estado de origen.

Las transacciones de bienes con el resto del mundo seguirían el principio de destino, y el régimen de viajeros residentes en la Comunidad mantendría, previsiblemente, el de origen. Para el resto de las transacciones se aplicaría un criterio de destino.

• La aplicación del ya explicado principio de origen-destino (en los mismos términos), pero con reasignación de la recaudación de las transacciones empresariales intracomunitarias entre los

estados miembro, de acuerdo con una cuantificación estadística del consumo de cada país. En vez de usar una cámara de compensación, basada en las declaraciones de los sujetos pasivos, la compensación se produciría de acuerdo con datos macroeconómicos.

Para poder elegir entre estos tres sistemas, hay, en primer lugar, que establecer con claridad lo que implican económicamente los principios de origen y de destino (este último es análogo en sus efectos económicos al de origen-destino) para, así, poder interpretar qué sistema es preferible en la UE. A este tema nos dedicamos seguidamente.

El principio de destino implica que los bienes y servicios nacionales y extranjeros soportan la carga tributaria indirecta del país «importador», y que nadie obtiene una ventaja fiscal en ese mercado. Las condiciones de competencia de la oferta no se ven afectadas en el mercado de destino por la tributación sobre el consumo, ya que las ofertas nacionales y extranjeras obtienen los mismos precios relativos netos de impuestos indirectos. El principio de destino tiende a que los precios relativos de los productores sean iguales en todos los países comunitarios. Esta igualdad de precios relativos supone, en competencia, igualdad de costes marginales y, por tanto, eficiencia en la producción y en su localización.

El principio de origen implica, por el contrario, que los consumidores pueden comprar en países de impuestos más bajos para consumir en los de impuestos más altos. Por lo tanto, en esta situación, los que se igualan internacionalmente son los precios de los consumidores (sin tener en cuenta los costes de transporte) y, por consiguiente, se tiene eficiencia en el consumo –la igualdad de precios al consumo supone igualdad de la disposición al pago de los consumidores de diferentes países (2).

En conclusión, el principio de destino en el comercio internacional es, en general, eficiente respecto de la localización de la producción, y el de origen no lo es. Un principio permite, básicamente, la eficiencia en la producción y el otro en el consumo. Tradicionalmente, se ha mantenido que las pérdidas de eficiencia en la producción superan probablemente a las distorsiones del consumo, siendo éste el fundamento de la adopción internacional del principio de destino en el comercio internacional. Parece lógico pensar, por tanto, que la UE mantendrá el criterio de destino para el IVA comunitario, evitando, al mismo tiempo, los problemas prácticos de aplicar un criterio de origen para las transacciones intracomunitarias y el principio de destino para las transacciones con el resto del mundo.

Al no existir, sin embargo, fronteras físicas para producir los ajustes fiscales del principio de destino (el importador soporta el Impuesto sobre el Valor Añadido de su país y el exportador no aplica el IVA de origen, pero se deduce el IVA que haya soportado), el criterio fiscal habrá de ser el del principio que hemos denominado de origen-destino para las transacciones empresariales y profesionales. El problema mencionado de compensar a los países comunitarios más «importadores» a cargo de los más «exportadores» es posible que tenga una solución más sencilla a través de la asignación de la recaudación de las transacciones empresariales intracomunitarias por medio de la cuantificación del consumo de cada país y la realización de pagos compensatorios entre países, en vez de con la utilización de una cámara de compensación que se base en las declaraciones de los sujetos pasivos. Es previsible, por otro lado, que el régimen de viajeros residentes en la Comunidad mantenga el principio de origen.

Con la aplicación del criterio de origen-destino, las «cadenas» de IVA no se interrumpen en las transacciones intracomunitarias de empresarios y profesionales. Prepondera, por tanto, el principio de destino. Al mismo tiempo, como el adquiriente soporta un Impuesto sobre el Valor Añadido del país de origen, que le repercute quien realiza la entrega o presta el servicio, se origina un estímulo (igual al de las transacciones nacionales) a declarar los impuestos soportados y repercutidos, con lo que mejora el control del sistema, lo que es un elemento de importancia considerable.

4. La armonización de tipos impositivos y el principio de origen-destino

El principio de destino es eficiente en la producción si todos los países cooperan en la obtención de una estructura impositiva óptima. Sin embargo, esto no es así en la realidad. Es bien conocido, por ejemplo, que los efectos de un impuesto sobre el consumo en destino y de una subvención a la producción en origen son equivalentes, en competencia, a los de un arancel. Se origina recaudación, aumentando el precio interno de los bienes, reduciéndose el consumo y sustituyéndose importaciones. La sustitución de importaciones protege a los productores nacionales y les transfiere renta desde los consumidores. Por tanto, existe un estímulo a incrementar los tipos impositivos sobre los bienes «importables», o a aumentar los tipos en general, subvencionando a la producción —por ejemplo, reduciendo el coste empresarial de la seguridad social (3). Esto nos

perfila el segundo de los temas a decidir en la UE: el de la mayor o menor aproximación deseable de tipos impositivos entre los estados miembros.

Si seguimos un razonamiento normativo, en términos de la mejora del bienestar comunitario, es preferible la diversidad de tipos impositivos entre los países de la UE, dadas las diferentes condiciones de producción y demanda en éstos. Al mismo tiempo, la no uniformidad de tipos permite que los países puedan manejar mejor su política fiscal con fines coyunturales. Sin embargo, aunque pueda resultar sorprendente, está aceptado (4) que, partiendo de unos tipos impositivos diferentes (sin tener en cuenta efectos recaudatorios ni consideraciones distributivas), si estos tipos se aproximan uniformemente hacia un promedio de tipos comunitarios ponderado (5) se producen efectos positivos en términos de bienestar. Este resultado se puede intuir si se piensa que mejora la eficiencia en el consumo y que se entorpece el uso de políticas proteccionistas. Además, aunque con sus limitaciones, este resultado teórico se mantiene en situaciones de comportamientos oligopolísticos (según la hipótesis de Cournot) o incluyendo a terceros países.

El resultado de que se pueden lograr mejoras de bienestar si los tipos impositivos del Impuesto sobre el Valor Añadido convergen en la UE hacia un promedio de los tipos preexistentes está presente en algunas propuestas armonizadoras. Es un resultado importante, aunque no considere cuestiones recaudatorias ni distributivas, como se ha mencionado anteriormente, y exija transferencias apropiadas entre países y consumidores, salvo que existan políticas nacionales proteccionistas. No se puede elevar a la categoría de dogma, pero es un punto de partida importante para, mejorando el conocimiento empírico, avanzar en esa dirección. Al mismo tiempo, la convergencia de los tipos comunitarios del IVA hacia un promedio suaviza los problemas derivados de las compras transfronterizas realizadas por «viajeros de fin de semana» a las que se aplica el principio de origen, y desestimula esquemas obvios de fraude fiscal. No creo que todo esto implique uniformidad de los tipos impositivos –políticamente ésto está descontado–, pero sí un nivel mejor de armonización que el actual, en la línea de una convergencia hacia el promedio de tipos impositivos existente (tanto estándar como reducidos), quizá con una banda, no muy ancha, de tipos máximos y mínimos (6).

5. El tema de los impuestos especiales

En cuanto a los impuestos especiales, la tendencia, ya comentada, de mantener el principio de destino en la imposición indirecta europea creo que se va a mantener. Como es conocido, los impuestos especiales se aplican adicionalmente al IVA, suponiendo una sobreimposición que en España se aplica a la fabricación de alcoholes y bebidas derivadas, productos intermedios, cerveza (aunque no al vino y bebidas fermentadas en la actualidad), labores de tabaco, hidrocarburos y matriculación de determinados medios de transporte (también existen los impuestos sobre las primas de seguros o sobre la electricidad, que no se incluyen, al igual que el de matriculación, en las directivas comunitarias). La carga tributaria de los impuestos especiales es, por tanto, grande, y eso implica que la aplicación del principio de origen exigiría tipos impositivos muy uniformes para los impuestos de fabricación en todos los países miembros con el fin de que no se distorsione la competencia (la existencia de compras transfronterizas respalda, en todo caso, un grado de armonización de tipos impositivos).

La solución vigente para los impuestos de fabricación, desde el 1 de enero de 1993, tras la abolición de las fronteras intracomunitarias, es previsible que se mantenga en el medio plazo. Sigue el principio de destino, efectuándose el tráfico empresarial intracomunitario de los productos sometidos a impuestos especiales en «régimen suspensivo», lo que asegura que esos impuestos especiales (o «accisas» en la terminología comunitaria) se satisfagan en el país de consumo a los tipos de gravamen vigentes en el mismo.

Este «régimen suspensivo» se define en la Ley española de Impuestos Especiales (LIE) como el «régimen fiscal aplicable a la fabricación, transformación, tenencia y circulación de productos objeto de los impuestos especiales de fabricación en el que, habiéndose realizado el hecho imponible, no se ha producido el devengo y, en consecuencia, no es exigible el impuesto» (7).

Bajo este régimen fiscal, los productos objeto de los impuestos especiales de fabricación pueden permanecer en régimen suspensivo:

— durante el tiempo en que no salgan de la fábrica donde se han obtenido o del depósito fiscal en que se almacenen;

— durante el transporte entre fábricas y depósitos fiscales, aunque el mismo se efectúe por diferentes estados comunitarios.

Lo que implica evitar la generación de gastos financie-

ros, dado el desfase temporal existente entre la realización del hecho imponible y el momento en que se produce la puesta en consumo.

Igualmente, con la finalidad de ampliar al máximo la libertad de adquisición de los productos objeto de los derechos de accisa en otros estados comunitarios, el régimen suspensivo se aplica también a la circulación intracomunitaria de dichos bienes con destino a operadores autorizados legalmente.

Asimismo, con el mismo objetivo de extender al máximo la libertad de adquisición en otros estados miembros, se permite la circulación intracomunitaria de productos objeto de los impuestos especiales de fabricación (alcohol y bebidas alcohólicas, hidrocarburos y labores de tabaco) por los que ya se ha satisfecho el impuesto en un Estado miembro, gravándose en el Estado de destino y autorizándose la devolución en el de expedición.

Así pues, actualmente, bajo este «principio de imposición en el país de destino», la circulación de las mercancías en el ámbito territorial de la CEE se hace libremente en régimen de suspensión de impuestos hasta los depósitos fiscales en el país de destino, donde el impuesto especial se abona en el momento de puesta en consumo de los productos, a los tipos vigentes en el mismo, como sucedía anteriormente, pero sin controles en las fronteras interiores desde el día 1 de enero de 1993. El sistema, a pesar de sus problemas, no parece plantear una necesidad de cambios radicales.

Por último, la imposición con fines medioambientales (impuesto CO_2, por ejemplo) está siendo discutida a lo largo de los últimos diez años. Es bien conocida la oposición de España a la tributación ecológica sobre la energía (8).

III. IMPOSICIÓN DIRECTA Y COORDINACIÓN FISCAL

1. Un panorama general

La carga tributaria por impuestos directos en los países de la UE no ha descendido durante los últimos años, aunque haya experimentado alteraciones importantes. Un elemento fundamental de los cambios habidos es que la aportación a la recaudación de las rentas del trabajo dependiente ha aumentado, habiendo disminuido la de otros factores de la producción. Esto se explica por motivos diversos, pero, sobre todo, subraya que las rentas del trabajo dependiente son una base impositiva estable y fácil de gravar, mientras que la libre circulación de capitales y el fomento de la actividad empresarial de la UE han puesto freno al gravamen del capital y de otras actividades productivas.

Esta realidad adquiere mayor importancia, en un contexto de competencia fiscal entre los países. El intento de atraer fondos prestables e inversiones directas, o de proteger el negocio de los centros financieros internacionales, conduce fácilmente a la aparición de las características que se han reseñado.

2. Fiscalidad del ahorro e IRPF

El panorama tributario descrito tiene buena parte de su origen, como se ha apuntado, en la apertura económica de los países y en el tratamiento internacional de la fiscalidad del ahorro dentro de un ámbito de competencia fiscal. Los países tienden a no gravar en origen los rendimientos de los ahorradores no residentes por dos razones fundamentales: para así atraer al país fondos prestables y para proteger el negocio de sus centros financieros, y evitar que ese negocio, y los fondos correspondientes, vayan hacia terceros países con gravamen nulo de las rentas del capital de sus no residentes. Esta situación de competencia fiscal entre países genera la necesidad de reducir la tributación de las rentas del capital de los residentes para evitar salidas de capital hacia instrumentos financieros internacionales cuyos rendimientos no es sencillo, administrativamente, controlar. Se cumple así el resultado teórico de que las rentas de los factores móviles no se gravan, y sí las de los factores inmóviles, como el trabajo. La realidad actual, legal y administrativa, de las naciones, con libertad de circulación de capitales y competencia en el terreno fiscal, conduce a una baja, o nula, tributación de las rentas y ganancias del capital.

Al mismo tiempo, por poco que se conozca el funcionamiento de los mercados internacionales, se comprende con facilidad que el negocio financiero se desplazará hacia los países con cargas tributarias menores, a menos que se coordinen internacionalmente los impuestos sobre los rendimientos de los flujos financieros. La explicación está en la altísima movilidad internacional del capital. Pero, por otro lado, surge el problema político, y de equidad, de la distinta tributación de los rendimientos de los factores móviles e inmóviles, como el trabajo, o el de eficiencia que se deriva de la escasa neutralidad con que se tratan, fiscalmente, diversas clases de rendimientos del capital procedentes de inversiones financieras que son sustitutivas entre sí. Respecto al pri-

mer problema, una sentencia reciente del Tribunal Constitucional alemán exige que el gobierno federal asegure un «equilibrio tributario» entre los impuestos que recaen sobre el ahorro y los que gravan las rentas del trabajo personal.

La única respuesta sólida que, pienso, puede darse a esta cuestión consistiría en el establecimiento internacional, no sólo en la Unión Europea, sino en todos los países de la OCDE, de un sistema coordinado de retenciones a cuenta mínimas para las rentas del ahorro, como alternativa a la situación de competencia fiscal existente. Otra posibilidad es la transmisión internacional de información sobre las rentas del ahorro obtenidas en un país por no residentes. Sin embargo, no creo que, a falta de retenciones en origen, pueda funcionar adecuadamente la colaboración entre administraciones o el intercambio de información, a pesar de ser el sistema que probablemente se implantará en el futuro próximo. Las administraciones tributarias, con recursos escasos, no prestarán atención a esa tarea. Al mismo tiempo, existen dificultades legales en determinados países para que se pueda facilitar información (por ejemplo, legislación sobre el secreto bancario). Sin embargo, la dificultad de gravar en origen los instrumentos financieros derivados origina que, para éstos, y en algunos otros casos, la alternativa de intercambio de información sea preferible.

La posición europea en la actualidad (9) se centra en el enfoque del intercambio de información, aunque para que llegue a ser realidad hay que entablar conversaciones con los Estados Unidos y con terceros países clave (sobre todo Suiza) para promover medidas equivalentes en esos estados. Los países miembros de la UE que no admitan el intercambio de información, deberán aplicar una retención en origen sobre las rentas de los no residentes, transfiriendo una parte de la recaudación al Estado de residencia del inversor. Esta última situación sólo podrá subsistir siete años después de la aprobación de la posible directiva sobre el tema, cuando todos los países miembros deberían contar con un sistema de intercambio de información. Esta directiva puede aprobarse definitivamente a fines de 2002.

3. El Impuesto sobre Sociedades

Si se repasan los impuestos sobre sociedades de los países miembros de la UE, se observa que tienden a basarse cada vez más en el resultado contable, con una compensación amplia de pérdidas y unos tipos impositivos más bajos que en el pasado. La relación entre el Impuesto sobre Sociedades y el IRPF se centra en dos aspectos: coordinación del tratamiento de las rentas empresariales y profesionales en los dos impuestos para lograr cierta uniformidad, y utilización general de mecanismos de integración entre el Impuesto sobre Sociedades y el IRPF para suavizar el problema de la doble imposición.

En cuanto a la integración entre los dos impuestos, hay que señalar que sólo un país de la Unión Europea, Holanda, aplica un sistema clásico de impuesto independiente de sociedades sin corregir, por tanto, la doble imposición de dividendos. La mayor parte de los países aplican mecanismos de atenuación o eliminación de esa doble imposición en el nivel del accionista a través de:

- la exención del dividendo percibido por el accionista persona física (Grecia; Alemania, a partir de 2002, sólo incluye la mitad del dividendo en la base del accionista);
- la aplicación de tipos impositivos reducidos en el impuesto del accionista persona física (Austria, Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo, Suecia y, como opción, Portugal);
- fórmulas de imputación total o parcial (España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Reino Unido);
- la aplicación del sistema de dos tipos impositivos (Alemania, lo que globalmente se asemejaba a un sistema de imputación);
- la utilización del crédito del impuesto (Portugal).

Por lo tanto, la integración es un hecho en la UE (10), y casi la mitad de los países comunitarios usan el sistema de imputación total o parcial, aunque no siempre se elimina, y sólo se suaviza, el problema de la doble imposición. La financiación vía endeudamiento está favorecida además por la inexistencia de una retención mínima sobre los intereses practicada en origen, ya que éstos son deducibles del Impuesto sobre Sociedades local que grava los beneficios societarios, y las normas de «capitalización insuficiente» no alcanzan a resolver el tema con un nivel mínimo de garantías.

En cuanto al tipo impositivo del Impuesto sobre Sociedades, también se observa un determinado nivel de acercamiento entre los países de la UE, sobre todo en comparación con el pasado, aunque las diferencias son todavía importantes.

En los demás aspectos referentes a la determinación de la base imponible y a la utilización de la fiscalidad como mecanismo de estímulo a la inversión, las divergencias entre los impuestos

sobre sociedades de los países comunitarios son serias. Esto resulta lógico, ya que los criterios de «competencia fiscal» tienden a aproximar los impuestos en determinados aspectos, pero los separan en lo que se refiere justamente a la atracción de inversiones.

De hecho, la escasa armonización normativa habida en la Unión Europea durante los últimos años y la competencia fiscal producida entre los países miembros ha mantenido una serie de discrepancias considerables en los impuestos de sociedades de los diversos países europeos. Creo que resulta de interés efectuar un breve resumen de las mismas.

Las divergencias principales que se pueden observar en las bases imponibles de los impuestos sobre sociedades de los países comunitarios surgen fundamentalmente por:

— los diversos métodos de amortización aceptables a efectos fiscales y los coeficientes aplicables; un peso especial tienen las varias posibilidades de utilizar la amortización acelerada en distintos países;

— los incentivos fiscales existentes para promover la inversión, especialmente con el estímulo de áreas geográficas o industrias determinadas, o de actividades concretas, como las exportaciones;

— el tratamiento fiscal de las ganancias y pérdidas de capital, tanto en su valoración como en los ajustes por inflación permitidos o los posibles mecanismos de diferimiento o exención existentes para los casos de reinversión;

— las variadas posibilidades de compensación de pérdidas, en cuanto al número de años en que se permite tal compensación, o si se acepta sólo hacia el futuro o también respecto de los ejercicios ya cerrados;

y con menor importancia respecto de:

— la valoración de existencias.

Estas divergencias, sin embargo, no terminan en la legislación fiscal. Existen también divergencias contables importantes entre los estados comunitarios que tienen un claro efecto en las bases imponibles societarias que se edifican sobre el resultado contable. La Cuarta Directiva permite alternativas diferentes que la realidad institucional de los diversos países de la UE ha transformado en diferencias contables de importancia.

Dado el contexto de competencia fiscal en el que los países comunitarios se mueven, no son de esperar grandes movimientos armonizadores en un futuro próximo. Se puede prever que continuarán los intentos de mejorar el contexto empresarial, especialmente para las PYME (dentro de la Carta Europea para la Empresa Europea) y las empresas multinacionales europeas. Con todo, las divergencias indicadas anteriormente permiten sostener la tesis de que, en el medio plazo, se puede avanzar en proyectos armonizadores fiscales y contables. La razón de esto último es que, aunque la competencia fiscal es un resultado de equilibrio en teoría de los juegos, la cooperación entre los países miembros de la UE puede resultar atractiva si la recaudación por las rentas del capital continúa decreciendo a causa, justamente, de esa competencia fiscal.

Esto último se ve con claridad si consideramos con atención los aspectos internacionales de la tributación societaria. Con los sistemas impositivos vigentes, la aplicación práctica del criterio de residencia, para la matriz, en la tributación de los rendimientos de las sociedades filiales (eficiente en cuanto a la localización internacional de la inversión) es una quimera, dada la baja o nula tributación internacional de los intereses, en origen, y porque tal criterio exige, para lograr la eficiencia en la localización internacional de la inversión, créditos fiscales plenos (por el país de residencia) e imputación de beneficios al accionista (para evitar el diferimiento del impuesto). En la actualidad, la elección real está entre gravar desigualmente las rentas societarias en origen, aplicando exención en residencia (situación bastante generalizada), o aplicar el criterio de origen, pero coordinando los impuestos.

Esta realidad de la primacía práctica del principio de origen conduce, si se quiere obtener un grado de neutralidad en la asignación internacional de la inversión, a una coordinación de tipos impositivos y de bases imponibles del Impuesto sobre Sociedades en la UE, en la línea señalada, por ejemplo, por el Informe del Comité Ruding. En otro caso, la competencia fiscal entre estados dificulta poder recaudar impuestos sobre el capital y genera ineficiencia en la localización de la inversión (11).

El principio de residencia, en teoría, evita la necesidad de coordinación fiscal, pero la situación de los sistemas actuales, con la mencionada práctica exención en origen de los intereses, el diferimiento del gravamen en residencia de los beneficios destinados a reservas y la limitación de los créditos fiscales, hace atractiva la coordinación. Las diferencias de tipos efectivos (medios) de gravamen sobre los rendimientos de la inversión son muy amplias en la actualidad y distorsionan seriamente las decisiones económicas. Hay razones, por tanto, para la convergencia de sistemas. Es

obvio que existen problemas políticos importantes en esta solución, y que hay fuertes partidarios de mantener la competencia fiscal entre estados. Sin embargo, mi pronóstico se centra, para el medio plazo, en una mayor coordinación de los impuestos sobre sociedades en la UE, tanto respecto de sus tipos como de sus bases imponibles.

En esta línea, se puede pensar, en el medio plazo, en acuerdos internacionales amplios respecto de la tributación societaria, con una posible actividad armonizadora en la UE que, en lo fiscal, evite la utilización abierta del impuesto como estímulo a la inversión (prohibición de la amortización acelerada y de los estímulos fiscales a la inversión, o de «vacaciones fiscales», por ejemplo). Es posible que también veamos el establecimiento de un máximo y un mínimo a los tipos impositivos de la tributación societaria y que, en lo contable, se eliminen algunas de las opciones establecidas en la Cuarta y Séptima directivas. Este pronóstico es posible que resulte erróneo, pero daría respuesta a problemas reales cuya solución alternativa no es sencilla.

De nuevo, la posición actual de la Unión Europea no es del todo coincidente con lo expuesto, aunque muestra sintonía con los puntos comentados. Existe una propuesta de directiva, de 4 de marzo de 1998, para eliminar la tributación en origen de los pagos de intereses y cánones entre sociedades asociadas (que en el futuro se ampliaría a todas las sociedades). Por otro lado, el Consejo de 19 de diciembre de 1997 aprobó el denominado «Código de conducta sobre la fiscalidad de las empresas» que en esencia es sólo un compromiso político para no establecer nuevas medidas fiscales que influyan en la localización de la actividad empresarial dentro de la Comunidad e iniciar un «desmantelamiento» de ese tipo de medidas, a partir de 1 de enero de 1998, en un plazo de cinco años, aunque puede justificarse un plazo más largo en circunstancias particulares.

Al mismo tiempo, se prevé la creación de un grupo de trabajo que evalúe las medidas fiscales existentes de atracción de inversores y fomento de la exportación y supervise la comunicación por los gobiernos de información relativa a aquéllas. En el *Diario Oficial* de 10 de diciembre de 1998, se han publicado los criterios que la Comisión propone seguir para calificar una medida fiscal como una ayuda de Estado.

Por otra parte, la OCDE ha emitido un informe donde se analiza la competencia fiscal existente, pero sólo en cuanto a los intentos de atraer a determinados países las actividades empresariales más móviles, como los servicios financieros o los servicios en general. El informe de la OCDE establece diecinueve recomendaciones para contrarrestar esas actuaciones de competencia fiscal, y criterios para establecer una estructura más general de respuesta a prácticas fiscales nacionales. Los países miembros de la OCDE tienen dos años para identificar la legislación nacional que genere una competencia fiscal desleal, y tres años más para eliminarla, con dos años más de carencia para que las empresas se adapten a la nueva situación.

Estas iniciativas conducen, directa o indirectamente, hacia una mayor coordinación internacional de los impuestos sobre sociedades. Parece claro que, con economías abiertas y libre circulación de capitales, la coordinación fiscal de la imposición directa ha pasado a ser, casi inevitablemente, un elemento importante del debate económico internacional.

IV. CONCLUSIONES

La situación actual de la armonización fiscal en la UE es de compás de espera. Se mantiene la tensión entre competencia y coordinación fiscal, sin que se haya encontrado un punto de equilibrio definitivo.

En el terreno del IVA, el régimen transitorio que todavía está vigente tiene defectos claros. Creo que no tardará demasiado la llegada de un sistema comunitario de origen-destino en el que la repercusión del IVA no se interrumpa en las transacciones entre empresarios y profesionales de los países miembros. Es también posible un estrechamiento de la dispersión de tipos impositivos existente. En cambio, los impuestos especiales pueden mantener su estructura presente, ampliada, posiblemente, con la imposición medioambiental.

Está ya planteado el intercambio de información en cuanto a la tributación de los rendimientos del ahorro. Sin embargo, tengo ciertas dudas de que se lleve definitivamente a la práctica. En el Impuesto sobre Sociedades, se prohibirán las medidas fiscales que supongan una «competencia desleal» respecto de la atracción de inversiones directas o que den ventajas excepcionales a las empresas. La posible y deseable coordinación fiscal de la imposición directa deberá esperar algún tiempo y realizarse en un ámbito internacional más amplio que el de la Unión Europea.

NOTAS

(1) Sin olvidar, las peculiaridades del régimen especial de bienes usados, objetos de arte, antigüedades y objetos de colección, las de las entregas de bienes que hayan de ser objeto de instalación o montaje, las de las entregas de bienes objeto de impuestos especiales, las de los fabricantes de objetos de metales preciosos, las de las entregas por sujetos pasivos con franquicia en origen, las ventas *duty-free* para viajeros intracomunitarios hasta el 30 de junio de 1999, o las del ré-

gimen para «operaciones triangulares» de la Directiva de Simplificación 111/CEE/92, de 14 de diciembre.

(2) Con un impuesto uniforme que grave al mismo tipo impositivo todo el consumo (en un modelo de oferta de trabajo perfectamente inelástica y con sólo renta del trabajo), el principio de destino también logra eficiencia en el consumo. Igualmente, con un impuesto uniforme sobre el consumo, el principio de origen permite la eficiencia en la producción del país de origen, pero tal impuesto no es globalmente eficiente, ya que distorsiona la asignación internacional del capital y, por tanto, la localización espacial de la producción. Véase ALBI, GONZÁLEZ-PÁRAMO y ZUBIRI, (2000), II, capítulo 10.

(3) Lo que, a su vez, puede reducir los costes y facilitar la exportación o fomentar determinado empleo, al menos en el corto plazo.

(4) Véase, BRANDTS, y LÓPEZ GARCÍA (1994). LÓPEZ GARCÍA (1996) muestra también mejoras de bienestar con una aproximación a un promedio de tipos en el caso del principio de origen. LÓPEZ GARCÍA (1998) amplía el análisis al caso en que el gobierno use la recaudación para proporcionar bienes públicos, advirtiendo de los supuestos restrictivos del modelo.

(5) La ponderación refleja las pendientes relativas de las demandas compensadas de los países, según se expone en KEEN (1987), y sirve para que se mantengan la demanda total y el precio internacional.

(6) La fijación de niveles mínimos de tipos impositivos es, también, una política de mejora del bienestar, lo cual no se logra necesariamente en este terreno con la competencia fiscal. Véase BRANDTS y LÓPEZ GARCÍA (1994), y KAMBUR y KEEN (1993).

(7) Artículo 4.20 LIE.

(8) Propuesta COM (97) 30.

(9) Después de la reunión de Niza de diciembre de 2000.

(10) Esto supone el éxito de la «visión tradicional» del tema de la doble imposición (desestimula el pago de dividendos y la inversión con emisiones de acciones nuevas; a pesar de la doble imposición, se pagan dividendos porque sirven como «señal» de rentabilidad y porque, dada la relación «principal-agente», sirven para evitar que los gestores sobreinviertan) respecto de la «nueva» (los mecanismos de integración no son relevantes desde el punto de vista de la eficiencia), como sugieren buena parte de los estudios empíricos existentes (véase ZODROW, 1991). El problema de la «visión nueva» está en que sus conclusiones descansan en el supuesto de que todos los beneficios se distribuyen fiscalmente y se gravan en el impuesto personal como dividendos, como si se aplicase una «transparencia fiscal generalizada».

Hay que señalar, sin embargo, que la doble imposición no debe afectar al coste del capital en una economía pequeña y abierta donde las tasas de rendimiento que reciben los inversores (antes del IRPF) se determinarán internacionalmente. El impuesto personal que recae sobre el ahorro del país reduce la rentabilidad de los ahorradores, pero no debe afectar al coste del capital de la empresa en su decisión inversora. El tema de interés es, por tanto, empírico: ¿hasta qué punto está abierta una economía en sus mercados de capitales? (véase, BOADWAY y BRUCE, 1992; y DEVEREUX y FREEMAN, 1995). En todo caso, el doble gravamen sí hace más atractivo ser prestamista que accionista y daña a las empresas nuevas, que encuentran más dificultades para endeudarse; por otro lado, la encuesta que se incluye en el Informe del Comité Ruding, realizada entre empresas europeas, señala con claridad la existencia de distorsiones empresariales debidas al Impuesto de Sociedades y al doble gravamen.

(11) Los tipos efectivos medios sobre los beneficios societarios afectan a la elección de una localización para la inversión directa en una planta, dentro de un área geográfica concreta y si los costes de transporte, los beneficios externos de la aglomeración o las diferencias de costes salariales no son grandes. El tipo marginal efectivo influye en el coste del capital y, por tanto, en el nivel óptimo de producción en cada localización, lo que afecta indirectamente a las decisiones de localización. Pero el efecto directo, y más importante, en la localización lo genera el tipo efectivo medio: las empresas tendrán en cuenta los beneficios después de impuestos para decidir la localización adecuada. Véase: DEVEREUX y GRIFFITH (1998).

BIBLIOGRAFÍA

ALBI, E.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y ZUBIRI, I. (2000), *Economía Pública I y II*, Ariel, Barcelona.

ALWORTH, J., (1998), «Taxation and integrated financial markets: The challenges of derivatives and other financial innovations», *International Tax and Public Finance*, vol. 5, nº 4.

BIRD, R. M., y GENDRON, P. P. (1998), «Dual VATs and cross-border trade: Two problems, one solution?», *International Tax and Public Finance*, vol. 5, nº 3

BOADWAY, R., y BRUCE, N. (1992), «Problems with integrating corporate and personal income taxes in an open economy», *Journal of Public Economics*, volumen 48, nº 1.

BRANDTS, J., y LÓPEZ GARCÍA, M. A. (1994), «La armonización fiscal indirecta en Europa: un panorama desde el análisis económico», *Hacienda Pública Española*, nº 2.

CNOSSEN, S. (1996), «Company taxes in the European Union: Criteria and options for reform», *Fiscal Studies*, vol. 17, nº 4.

DEVEREUX, M. P., y FREEMAN, H. (1995), «The impact of tax on foreign direct investments: empirical evidence and the implications for tax integration schemes», *International Tax and Public Finance*, vol. 2, nº 1.

DEVEREUX, M. P., y GRIFFITH, R. (1998), «Taxes and the location of production: evidence from a panel of U.S. multinationals», *Journal of Public Economics*, volumen 68, nº 3.

EIJFFINGER, S. C. W.; HUIZINGA, H. P., y LEMMEN, J. J. G. (1998), «Short-term and long-term government debt and nonresident interest withholding taxes», *Journal of Public Economics*, vol. 68, número 3.

GAGO, A., y ALVAREZ, J. C. (1995), «Hechos y tendencias de la reforma fiscal en los países de la OCDE (1980-1990)», *Hacienda Pública Española*, nº 134.

HEAD, J.G. (1997), «Company tax structure and company tax incidence», *International Tax and Public Finance*, vol. 4, nº 1.

HUIZINGA, H. (1994) «International interest withholding taxation: Prospects for a common european policy» *International Tax and Public Finance*, vol 1, nº 3

KAMBUR, R., y KEEN, M. J. (1993), «*Jeux sans frontières*: tax competition and tax coordination when countries differ in size», *American Economic Review*, vol. 83.

KEEN, M. J. (1987), «Welfare effects of community tax harmonization», *Journal of Public Economics*, vol. 33.

KEEN, M. J., y SMITH, S. (1996), «The future of VAT in the European Union», *Economic Policy*, vol. 23.

LÓPEZ GARCÍA, M. A. (1996) «The origin principle and the welfare gains from indirect tax harmonization», *International Tax and Public Finance*, vol. 3, nº 1.

— (1998), «On welfare and revenue effects of induced tax harmonization", *Economic Letters*, 60.

MUTÉN, L.; SØRENSEN, P. B.; HAGEN, K. P., y GENSER, B (1996), *Towards a dual income tax?*, Scandinavian and Austrian Experiences, Foundation for European Fiscal Studies, Erasmus University Rotterdam, Kluwer.

NIELSEN, S. B., y SØRENSEN, P. B. (1997), «On the optimality of the Nordic System of dual income taxation», *Journal of Public Economics*, vol. 63, nº 3.

PLAMBECK, Ch. T.; ROSENBLOOM, H. D., y RING, D. M. (1995), «Tax aspects of derivative financial instruments, General Report», *Cahiers de droit fiscal international*, Kluwer.

ZODROW, G. R. (1991), «On the traditional and new views of dividend taxation», *National Tax Journal*, vol. 44.

Resumen

En este artículo se plantea un balance de situación de la armonización fiscal europea, analizando económicamente diversas posibilidades abiertas a la UE. Dentro de la imposición indirecta, el centro de atención es el IVA, aunque también se consideran los impuestos especiales. En la imposición directa, se contemplan tanto el tratamiento de la fiscalidad del ahorro como el de la imposición societaria.

Palabras clave: armonización, impuestos, Unión Europea.

Abstract

This article sets forth a balance sheet of European tax harmonisation, analysing the different possibilities open to the EU from the economic standpoint. In indirect taxation the centre of attention is VAT, although excise taxes are also considered. In direct taxation both the tax treatment of saving and of corporate taxation are considered.

Key words: harmonisation, taxes, European Union.

JEL classification: H24, H25, H87.

UNA NOTA SOBRE LOS PRINCIPIOS IMPOSITIVOS EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

Victorio VALLE

EXISTE un cierto consenso entre los tratadistas de Hacienda Pública de que la creación o modificación de los impuestos *debe* respetar un conjunto de criterios generales que se refieren como «principios» de la imposición, y cuyo cumplimiento global por un sistema impositivo definiría un cuadro «ideal» de imposición, al margen del grado de su plasmación real en la legislación fiscal de países concretos.

El análisis de los principios impositivos se inscribe, pues, en un enfoque normativo que busca un «tipo ideal» de imposición que, aunque sólo tiene sentido en un contexto especulativo, permite alumbrar criterios para enjuiciar la racionalidad de los sistemas fiscales concretos, «históricos», conforme siempre ha enseñado la tradición germánica desde Wagner hasta Neumark (1).

Como en todas las instituciones sociales, hay una clara inercia de mantener en la vida real impuestos cuyo diseño y exacción dista del esquema conceptual que se deriva de un planteamiento lógico o racional, pero también es cierto que la adaptación de los agentes económicos y sociales a las estructuras institucionales –en este caso impositivas– vigentes otorga un cierto grado de valoración positiva a figuras tributarias que, dentro de su imperfección, han sido asumidas por la sociedad y cuyo cambio, a veces, perturba, más que perfecciona, el funcionamiento real de la imposición.

Tradicionalmente los «principios» de la imposición suelen hacer referencia al *sistema* impositivo, como tal, pero nada se opone a que puedan adaptarse a figuras impositivas concretas que, con cierta frecuencia, se analizan por los expertos para ver en qué medida se adecuan o no a las exigencias de los principios establecidos.

En cierto modo, la preocupación por el establecimiento de reglas sobre la imposición es tan antigua como los propios impuestos, al menos en dos aspectos.

Es fácil de comprender, en primer lugar, que una vez que el Parlamento –aun en su expresión más primitiva– decidiera el establecimiento de una exacción para contribuir a financiar los gastos del soberano, se planteara el interrogante inicial de cómo repartir la carga impositiva entre los ciudadanos. Así pues, el primer tema básico en este orden de consideraciones debió ser, lógicamente, la fijación de un *criterio de reparto*. Un problema tan complejo como comprometido que llevaría a definirse, en este aspecto, a todos los movimientos y corrientes de filosofía social.

Pero, en segundo lugar, los impuestos implican *per se* una relación entre la Administración pública y los administrados que reclamó, desde el inicio de la imposición, una atención de los administradores hacia los criterios de orden *administrativo* para reglar esa relación, reduciendo el abuso y la arbitrariedad y, por otra parte, hacia criterios de una gestión adecuada que introdujeran la necesaria austeridad en los servicios de liquidación y recaudación de los impuestos.

UNA BREVE OJEADA HISTÓRICA

Teniendo en cuenta la reflexión anterior, no es extraño que, al margen de precedentes más remotos, desde una óptica precientífica fueran los escritores cameralistas de los siglos XVII y XVIII quienes elaboraran y transmitieran a la posteridad una primera construcción de lo que cabría considerar como los principios de un sistema impositivo «ideal». Muchos de ellos han perdurado hasta la actualidad.

Así, ya la obra fundamental de Kasper Klock (1634), considerado por algunos autores como el fundador de la Hacienda cameralista en Alemania, afirma que toda figura impositiva debe ser proporcional y uniforme, y se inclina claramente por los rendimientos netos de las fuentes productoras como criterio de capacidad, aunque sin despreciar el consumo de lujo como un complemento adecuado de una imposición personalizada sobre los rendimientos.

En esa misma línea y corriente sistematizadora del pensamiento financiero, Von Justi (1766) aporta lo que cabría denominar con el profesor Fuentes Quintana (1965) la «culminación del pensamiento cameralista respecto de la relación tributaria». El propio profesor Fuentes resume en seis los principios aportados por Justi:

1º. Procurar que los impuestos se paguen con la mejor disposición por los contribuyentes, incluso, si es posible, de forma voluntaria.

2º. Los impuestos no deben ser opresivos sobre la industria y el comercio, ni deben impedir el ejercicio de una libertad razonable de la conducta humana.

3º. Los impuestos deben ser equitativos.

4º. Deben ser, también, seguros y concretos, gravando las bases a tenor de las cuales los impuestos podrán ser recaudados con seguridad y rapidez, evitando el fraude y la ocultación.

5º. Deben establecerse de forma que se reduzca lo más posible el número de recaudadores.

6º. Los pagos impositivos deben exigirse dando al contribuyente la mayor facilidad posible, realizándose el pago en la época más conveniente para el mismo.

Pero no son sólo los cameralistas alemanes quienes se ocuparon de este tema en época más o menos remota.

Así, en Gran Bretaña, Sir William Petty (1677) formulaba ya, entre otros principios, a mediados del siglo XVII, una primera versión de lo que hoy denominaríamos principio de neutralidad impositiva, esto es, que los impuestos no alteren el equilibrio económico que logra el mercado (principio *leave them as you find them*).

En Italia, Antonio Genovessi (1765) considerado como el primer catedrático de Economía Política, y Pietro Verri (1771) expresaron con toda claridad los principios técnico-administrativos de la imposición de forma sustancialmente similar a la que hoy se recoge en los tratados impositivos.

También en España, como ha destacado el profesor Fuentes Quintana, Álvarez de Toledo se había anticipado al clasicismo en la expresión de los principios impositivos generalmente aceptados.

Las anteriores citas constituyen sólo una muestra (2) que pone de manifiesto cómo entre los tratadistas de los temas económicos y financieros había, en el último tercio del siglo XVIII, un cuerpo aceptablemente sistematizado de principios de la imposición.

Como en tantas otras facetas de su obra fundamental, Adam Smith (1776) atinó a reflejar en *La riqueza de las naciones*, a través de sus famosas cuatro reglas de la imposición –*economicidad*, *certeza*, *comodidad* y *justicia*–, posiciones que, al parecer, eran habituales en la literatura económica y financiera de la época (3).

La evolución posterior, durante el siglo XIX, no aporta, salvo contadas excepciones, nuevos principios, sino más bien interpreta y matiza los existentes a la luz de la evolución de la propia ciencia económica y financiera. Y, sobre todo, no ofrece visiones sistemáticas de los principios impositivos, sino que habitualmente los autores centran sus aportaciones en alguno de los principios convencionales (equidad, eficiencia, etcétera).

Siguiendo la tradición de A. Smith, los *Principios* de David Ricardo (1817) profundizan en el criterio de neutralidad impositiva, siempre desde la óptica del crecimiento y de sus variables clave: la imposición no debe frenar el crecimiento económico, de aquí, por ejemplo, la defensa del gravamen sobre la renta de la tierra y su rechazo a los impuestos sobre las rentas del capital.

Stuart Mill (1871) fue, tal vez, el primero de los grandes economistas clásicos en aportar nuevas ideas sobre el aspecto de la equidad en la imposición. Partiendo de su bien conocido planteamiento de la reforma social, basado en la idea primigenia de que mientras las leyes de la producción son de naturaleza física o técnica las de la distribución tienen una naturaleza social, Stuart Mill defendió un concepto de equidad impositiva que plasmó en su célebre principio del «sacrificio igual», cuya ambigüedad, desde una óptica utilitaria, intentaría suplir posteriormente el marginalismo británico y holandés mediante la utilización de los instrumentos analíticos que caracterizan a esta escuela de pensamiento, y que si bien en el planteamiento inicial de Mill no le llevaría a defender la progresividad, antes bien a criticarla con dureza, las posteriores versiones del sacrificio mínimo total –al que desemboca de forma natural la igualdad marginal del sacrificio– bajo ciertos supuestos de la forma, supuestamente decreciente, de la utilidad marginal de la renta, la consideraban una consecuencia ineludible (4).

La importación de las ideas clásicas por la ciencia económica alemana, recibida, como destaca Von Beckerath (1961), en el ambiente crítico de las ideas cameralistas dominantes, generó en el terreno de los principios impositivos una síntesis muy productiva desde el punto de vista intelectual, que se concreta en el clásico trabajo de Adolfo Wagner (1890) en el que se sistematizaba y resumía el panorama existente de los principios impositivos, enriquecido con sus propias aportaciones en coherencia con su visión del papel económico del Estado y de su actividad financiera.

Nueve principios básicos, agrupados en cuatro grandes líneas, resumen la visión del gran hacendista alemán respecto al tema siempre abierto y complejo de los principios de la imposición (cuadro nº 1).

CUADRO Nº 1

CUADRO DE PRINCIPIOS IMPOSITIVOS SEGÚN ADOLFO WAGNER (1890)

I. *PRINCIPIOS FINANCIEROS*

1. Recaudación adecuada a las necesidades (suficiencia).
2. Flexibilidad de la imposición.

II. *PRINCIPIOS ECONÓMICOS*

3. Elección de las fuentes correctas de la imposición, con especial consideración de si los impuestos deben ser establecidos sobre la renta, individual y nacional, o sobre la riqueza (capital), así como si debe distinguirse, y con qué extensión, entre los intereses del individuo y de la economía nacional.
4. Elección de la clase de impuesto, a la luz de los efectos de cada tipo de gravamen sobre los contribuyentes y examen general del problema de la traslación.

III. *PRINCIPIOS DE JUSTICIA O DE LA DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LOS IMPUESTOS*

5. Universalidad.
6. Igualdad de la imposición.

IV. *PRINCIPIOS DE ADMINISTRACIÓN IMPOSITIVA*
(O PRINCIPIOS DE LA EFICIENCIA ADMINISTRATIVA DEL SISTEMA IMPOSITIVO)

7. Certeza (determinación) del impuesto.
8. Conveniencia (comodidad).
9. Esforzarse en asegurar el coste más bajo posible de recaudación (economicidad).

Hay, al menos, dos aportaciones importantes en el cuadro impositivo de Wagner.

La primera es la consideración de los principios de suficiencia y flexibilidad de la imposición, en coherencia, como tantas veces se ha destacado, con su previa convicción de la «ley de actividades crecientes del Estado». Si el Estado va a tener una dinámica creciente en su participación en la generación del producto y de la renta nacionales, bueno será, por razones de prudencia inexcusable, que los impuestos se diseñen de forma tal que, en primer lugar, aporten los recursos necesarios para cubrir el gasto público y, en segundo lugar, su respuesta a la marcha positiva de la economía sea igualmente creciente, ya que un sistema de ingresos que permanezca petrificado a lo largo del tiempo mal podrá dar respuesta a unas necesidades en aumento de financiación del gasto público.

La segunda aportación es la idea de la justicia en la imposición. Es, en este sentido, destacable la modernidad del pensamiento de Wagner, ya que la utilización de los impuestos como instrumentos al servicio de una distribución más igualitaria de la renta no se deriva, como han destacado Musgrave y Peacock (1958), del cálculo marginalista. El denominado «desdoblamiento wagneriano» del impuesto –esto es, el reconocimiento de su doble función financiera y distributiva– tiene su fundamento en el reconocimiento de un juicio de valor, y no en proposiciones pseudo-científicas que comportan comparaciones interpersonales discutibles de la utilidad.

Las adiciones a este esquema por parte del movimiento marginalista en sus distintas líneas de trabajo son mas bien implícitas que explícitas. Conforme a su preocupación fundamental por el tema de la eficiente asignación de recursos, las incursiones de los marginalistas en el terreno impositivo están muy marcadas por esta orientación, aunque, como es lógico, las referencias a los principios impositivos se inscriben en la peculiar aproximación de cada rama del marginalismo a los problemas de la Hacienda Pública.

Así, el *neoclasicismo* británico, con su particular engarce entre los principios del marginalismo introducidos por Stanley Jevons y la propia tradición clásica, se preocupó de los principios impositivos adoptando una visión separada entre el gasto público y los impuestos que llevaría el debate sobre la equidad impositiva al terreno del principio de la capacidad de pago y a la interpretación utilitarista del criterio de la igualdad de sacrificio. Algo que conduciría, en términos utilitarios, desde el criterio de repartir la carga tributaria con equidad (con el menor sacrificio) al objetivo más amplio de utilizar los programas de bienestar fiscal para contribuir a un cambio en la distribución de la renta y el patrimonio en una línea más igualitaria. Desde Sidgwick (1883) y Edgeworth (1897) hasta Pigou (1928), el primer autor británico en escribir un tratado específico de Hacienda Pública, y Dalton (1929), ya en época contemporánea, el debate sobre la progresividad, el estudio del diseño del cuadro impositivo para causar la menor pérdida de bienestar, y sobre todo la aplicación de las enseñanzas de Marshall (1890) al terreno de la teoría de la traslación e incidencia de los impuestos, agota prácticamente las referencias del neoclasicismo británico a la elaboración de los principios impositivos (5).

Esta línea de pensamiento tendría una clara repercusión en el pensamiento americano, sobre todo por obra de Carver (1904) y de Seligman (1908) cuyas apor-

taciones en el terreno del principio de la equidad son, sin duda, valiosas.

Las otras líneas del marginalismo aplicado a los temas financieros, tomarían una ruta distinta. La tradición italiana, que se remonta a Pantaleoni (1887), Mazzola (1880) y de Viti de Marco (1888), planteó el tema de los servicios públicos y su financiación de una forma conjunta, aplicando el cálculo utilitario a los «bienes indivisibles» y buscando, aunque sin éxito, la determinación por la vía utilitaria de un precio para los servicios públicos, en forma análoga al que rige para los bienes privados en el mercado. La «teoría del cambio voluntario» buscaba las claves de una prestación de servicios públicos análoga a la que el mercado realiza en los bienes privados, de forma que el impuesto deviniera en una especie de precio basado en la utilidad marginal de los bienes públicos, sublimando el principio del beneficio como criterio de reparto de la carga tributaria tan elegante formalmente como inoperante en la práctica.

También la tradición escandinava, vinculada a la escuela austriaca de Sax (1887), aportaría, con las obras de Wicksell (1896) y Lindahl (1929), una visión del cambio voluntario cuya búsqueda de operatividad llevaría hacia el terreno de lo que hoy llamaríamos la elección colectiva.

LOS PRINCIPIOS IMPOSITIVOS EN LA HACIENDA PÚBLICA MODERNA

Sin perder la óptica de lo que nos preocupa en este trabajo, es decir, la consideración sistemática de los principios de la imposición, es claro que el peso de la tradición mencionada en sus diferentes líneas, junto con otros trabajos en cuyo estudio no es ahora del caso adentrarse, tales como los de Weston (1903), Jones (1914), Gerloff, 1926 (1961), Heidrich (1929), Einaudi (1946) y otros, fueron completando esta parcela normativa de la Hacienda Pública en su faceta impositiva, que ya en época contemporánea tendría su máximo exponente en el trabajo jubilar del profesor Fritz Neumark (1970), que constituye sin duda, la mejor y más completa monografía sobre el tema.

La amplia y excelente introducción del profesor Fuentes Quintana a la versión en castellano de la obra citada de Neumark nos libera de comentarios adicionales que poco añadirían a lo allí contenido y adonde se remite al lector interesado. Como simple exigencia de la continuidad lógica de este artículo, nos limitaremos a recoger, de forma sinóptica, los principios impositivos tal como Neumark los ordenó y transmitió, con una muy breve descripción de sus pretensiones y contenidos.

¿Y DESPUÉS DE NEUMARK?

El magistral estudio de los principios impositivos que ofreció la obra de Neumark ha venido constituyendo desde su publicación la referencia obligada sobre este tema, lo que ha dado una notable permanencia a su aportación. Sin embargo, la economía del sector público es, sin duda, una de las áreas en las que se ha producido mayor avance científico en el último cuarto de siglo lo que ha tenido, obviamente, influencia en todos los campos de la Hacienda Pública, sin que este terreno de los principios impositivos constituya una excepción.

El intento de responder a la lógica pregunta sobre cuál es el estado actual de ese cuadro de principios que profundamente transmite Neumark en su obra, nos ha llevado a encontrar una primera respuesta, tratando de rastrear su presencia en un conjunto de manuales de Hacienda Pública, en su vertiente económica, que pensamos tienen una amplia difusión entre los estudiosos de esta materia (6).

El resultado de ese repaso nos conduce a un conjunto de reflexiones y comentarios, que concretaría en los doce siguientes.

1º. Una primera reflexión general es la relativa a la radicalización del sentido «sistémico» de la idea de los principios impositivos. Neumark ya insiste en su obra en esa obligada referencia de las reglas de la imposición, no tanto a cada impuesto o figura tributaria como al conjunto integrado y coordinado de los impuestos, esto es, al sistema impositivo en su conjunto.

2º. En segundo lugar, se aprecia en la literatura más reciente una creciente integración del tema de los principios impositivos en el ámbito más amplio y general de los objetivos que debe alcanzar la Hacienda Pública en su conjunto. Dentro del enfoque normativo, concretado, desde la obra de Musgrave (1959), en las tres ramas características de la asignación optima de los recursos, de la distribución justa de la renta y la riqueza, y la de estabilización (crecimiento estable), la mayoría de los hacendistas contemporáneos ven pocas razones para aislar, dentro de esa visión global, una cadena específica de principios que concrete las consecuencias de ese planteamiento exclusivamente del lado de la imposición.

Así, por ejemplo, afirmar que la Hacienda Pública debe contri-

PRINCIPIOS IMPOSITIVOS DE FRITZ NEUMARK

PRINCIPIOS	*DEFINICIÓN*
I. Principios presupuestarios fiscales	
1. Suficiencia	Los ingresos fiscales deben permitir la cobertura duradera de los gastos que deben financiar en el conjunto de las administraciones públicas.
2. Capacidad de adaptación en la política de cobertura	El sistema impositivo debe ser capaz mediante medidas jurídico-fiscales de proporcionar a corto plazo los recursos necesarios para la cobertura de necesidades adicionales superiores a la media usual.
II. Principios político-sociales	
A) PRINCIPIOS DE JUSTICIA EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA	
3. Generalidad	Todas las personas con capacidad y que incurran en el hecho imponible de cualquier impuesto deben estar sometidas a gravamen, sin que se tengan en cuenta criterios extraeconómicos.
4. Igualdad	Los impuestos deben dar el mismo trato a las personas que se encuentren en iguales o parecidas condiciones relevantes, a efectos fiscales. (Equidad horizontal en términos convencionales).
5. Capacidad de pago personal (proporcionalidad)	Las relaciones entre las cargas tributarias, imputables en conjunto a los individuos, deben reflejar la relación existente entre sus capacidades personales de pago. De esta forma, los pagos tributarios serán igualmente onerosos en términos relativos.
B) CONTRIBUCIÓN DE LOS IMPUESTOS A LA REDISTRIBUCIÓN DE LA RENTA Y DE LA RIQUEZA	
6. Redistribución	El sistema impositivo debe estar estructurado de forma que la carga fiscal sea progresiva, contribuyendo a una redistribución de la renta y la riqueza, es decir, a disminuir la desigualdad primaria que origina el mecanismo de mercado, conforme a los valores dominantes de justicia distributiva de la sociedad.
III. Principios político-económicos	
A) RESPECTO A LA DEFENSA DEL SISTEMA ECONÓMICO (SISTEMA MIXTO DE MERCADO CON INTERVENCIÓN PÚBLICA)	
7. No dirigismo fiscal	Evitar que, mediante medidas impositivas asistemáticas y fragmentarias, se favorezca a determinados sectores, alterando la economía de mercado en sus fundamentos, utilizando instrumentos poco acordes con el funcionamiento de ese sistema y, en consecuencia, con efectos poco deseables para la economía nacional.
8. Respecto a la libertad económica	Los impuestos deben minimizar las intromisiones en la esfera privada y personal de los sujetos y restringir lo menos posible la libertad económica. Este principio debe, sin embargo, subordinarse a los principios presupuestario-fiscales, de justicia y político-económicos de rango superior.
9. Neutralidad respecto a la competencia.	Los impuestos no deben interferir con el mecanismo de la competencia del mercado. Antes bien deben contribuir a acercar el comportamiento real de los mercados hacia el modelo de competencia perfecta.
B) RESPECTO A LA UTILIZACIÓN DE LOS IMPUESTOS EN LA INSTRUMENTACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA DE ESTABILIZACIÓN Y CRECIMIENTO	
10. Flexibilidad discrecional (activa)	La estructura, los procedimientos y las normas impositivas, deben permitir la utilización discrecional ad hoc de los impuestos, dentro de la política de estabilización.
11. Flexibilidad automática (pasiva o incorporada)	El sistema impositivo debe contribuir, por su estructura y diseño, aun en el supuesto de que la norma tributaria no varíe, a amortiguar las fluctuaciones de la actividad económica a corto plazo sin dañar el crecimiento a largo plazo.
12. Estimular el crecimiento económico	Los impuestos no deben frenar el crecimiento. Por el contrario, deben incentivar que la tasa de crecimiento efectiva se acerque a su valor potencial.
IV. Principios jurídico-tributarios y técnico-tributarios	
13. Congruencia y sistematización	Las medidas tributarias no han de ser contradictorias, y deben atender equilibradamente a los diferentes objetivos de la política fiscal.
14. Transparencia fiscal	Las normas fiscales han de ser inteligibles, de forma que los contribuyentes puedan conocer con certeza, y sin estar sometidos a la arbitrariedad de los administradores, sus obligaciones impositivas.
15. Factibilidad	Los impuestos deben responder, en su diseño y pretensiones, a los valores de un ciudadano medio, de forma que sean comprensibles para él –lo que ayudará a su practicabilidad– y respetuosos con las atribuciones de los órganos encargados de su exacción, recaudación y control, lo que facilita su aplicabilidad.
16. Continuidad de las normas fiscales	Las normas que regulan la imposición no deben cambiarse con frecuencia, salvo que se opongan a otros principios básicos. Las reformas fiscales deben ser generales y sistemáticas.
17. Economicidad	Los gastos públicos o privados vinculados a la exacción, recaudación y control deben ser mínimos.
18. Comodidad	Deben otorgarse al sujeto pasivo las máximas facilidades posibles en lo referente al cálculo y pago de la deuda tributaria.

buir, en el conjunto de la actividad financiera, a una distribución justa de la renta y de la riqueza nacionales, especificando si el protagonismo de esa función debe encomendarse al gasto público o debe revestirse a los impuestos de unas notas especiales que les confiera a priori esa propiedad, se ve hoy como algo excesivamente comprometido. La mayoría de los hacendistas parecen inclinarse por una valoración conjunta de la actividad presupuestaria pública, sin mayor empeño por descender a la arena tan específica de la definición de unos principios impositivos que vayan más allá de la obvia defensa de criterios muy generales y normas administrativas en defensa y garantía de los contribuyentes.

3º. En todo caso, en la medida en que los principios se hacen explícitos, parece bastante claro que el último cuarto de siglo ha aportado un importante cambio de orden en la consideración político-social de los criterios tradicionales. Las sociedades modernas avanzadas parecen estar hoy más preocupadas por evitar que los impuestos creen problemas al funcionamiento del mercado que por que éstos contribuyan a nuevos avances en el proceso distributivo. Tal vez porque el desarrollo económico ha ido reduciendo en los países de alto nivel de renta ese «desasosiego» por la equidad que el hacendista H. Dalton situaba en el centro de las preocupaciones de la Hacienda Pública en el primer tercio del siglo XX.

Un excelente manual reciente de Economía Pública, el del profesor Joseph E. Stiglitz (1988, tercera edición de 1999), sitúa a la eficiencia como el primero en el orden de los principios impositivos, y como último precisamente a la necesaria equidad como criterio de reparto de la carga tributaria.

Es, por tanto, necesario dejar constancia de este cambio de intensidad en la valoración de los criterios impositivos por la Hacienda Pública, como reflejo –con toda seguridad– de la ordenación prevalente de los juicios de valor de la sociedad. Pero también es cierto que el alcance y significado de esos dos principios básicos: *equidad* y *eficiencia*, ha ido cambiando a lo largo del tiempo.

4º. El principio de equidad se ha ido inclinando en un cuádruple sentido.

a) Prioridad a la *equidad horizontal* (los iguales, en sentido relevante, deben tratarse igual), junto con una interpretación moderada del principio de equidad vertical, que supone una limitación creciente de la progresividad por sus posibles efectos desincentivadores de la actividad productiva.

b) Desplazamiento de la función redistributiva de la imposición –sobre cuya eficacia se expresan dudas crecientes– a favor del gasto público.

c) Aceptación generalizada del principio de la capacidad de pago, sin perjuicio de una creciente avanzada del criterio del «beneficio», más a través de la fijación de precios y co-pagos en servicios públicos seleccionados, o de la revitalización de las tasas financiero-fiscales, que de la propia imposición.

d) Interpretación mayoritaria de la capacidad de pago por la renta. Una renta personalizada y que admite la clásica diferenciación según el origen de las rentas. Posición de amplio consenso que no excluye el ascenso del gasto personal como criterio de futuro –que permitiría, por otra parte, la realización de la vieja norma de Mill de evitar o paliar el doble gravamen del ahorro– que se combina con una tendencia práctica a la interpretación compleja de la capacidad a través del gravamen plural sobre la renta, el patrimonio y el gasto personales.

Por su parte, el principio de eficiencia se ha ido concretando en tres prescripciones generales:

a) El valor de la eficiencia impositiva debe siempre contemplarse en términos relativos respecto al grado de equidad con el que socialmente se pretende que sea compatible. La eficiencia absoluta conduce al impuesto de suma fija, que la equidad rechaza. La compatibilidad aceptable de ambos principios obliga a plantear el problema dentro de la teoría del *second best*. No se trata de eliminar, sino de «minimizar», las pérdidas de eficiencia que puedan causar los impuestos.

Las denominadas «cuñas fiscales» en los precios relativos, entre demandantes y oferentes, deben ser lo más reducidas posible.

b) Los tipos marginales de los impuestos directos y personales deben evolucionar con la necesaria moderación para evitar efectos negativos sobre los incentivos básicos del comportamiento económico.

c) La idea de «neutralidad» asignativa de los impuestos, esto es, el mayor respeto posible a la asignación optima de recursos lograda por el mercado competitivo, es, sobre todo, un referente para valorar el coste en términos de eficiencia de la utilización de los instrumentos impositivos para el logro de los diferentes fines de la política presupuestaria, más que una pretensión de carácter práctico.

Este conjunto de posiciones, ampliamente compartidas por la Hacienda moderna tiene, parafraseando al profesor Musgrave, un pasado complejo en el que

merece la pena detenerse, aun con la necesaria brevedad, para entender con plenitud la situación actual.

5º. Parece existir una convicción generalizada de que la primera respuesta a cómo interpretar la equidad impositiva, en su doble vertiente *horizontal* y *vertical*, la aportó el denominado «principio del beneficio». Esto es, cada ciudadano debería contribuir a soportar las cargas que la prestación de los servicios públicos implica en forma proporcionada al beneficio o utilidad que derive del uso de tales servicios.

Esa posición tiene en su origen un doble fundamento. Por una parte, como ha destacado ampliamente la literatura financiera, la ideología implícita en la teoría contractual del Estado; así, las primeras aportaciones de Hobbes, Grocio y Locke planteaban el fundamento impositivo como la compensación adecuada por la protección recibida del Estado. Por otra parte, la propia naturaleza de los servicios prestados por el Estado primitivo, cuyo contenido de defensa y protección permitió concretar con precisión esa compensación impositiva. Si la protección es igual para todas las personas y desigual según los bienes que cada uno posee, la convicción de que «quien más tiene más debe contribuir» llevaría a implementar el principio del beneficio a través de una imposición sobre la renta y/o el patrimonio de los individuos. Se establece así, en su origen, una práctica coincidencia entre los principios del beneficio y de la capacidad de pago. Tal vez el matiz de diferencia estribe en que los defensores del principio del beneficio siempre han tenido la preocupación de vincular las decisiones de gastos-servicios públicos e impuestos, como forma de reconocer el papel del impuesto no sólo como financiador, sino como racionador –al igual que el precio en los bienes privados– de los servicios públicos, mientras que los defensores de la imposición basada en la capacidad desvinculan ambos aspectos.

Si se admite lo anterior, es obvio que la célebre afirmación de Adam Smith (1776) en *La riqueza de las naciones*: «Los ciudadanos de cualquier Estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno, en cuanto sea posible, en proporción a sus respectivas aptitudes, es decir, en proporción a los ingresos que disfruten bajo la protección estatal» (pág. 726 de la versión castellana) no es, como a veces se ha intentado transmitir, ni ambigua ni fruto del eclecticismo smithiano; es la lógica consecuencia de esa identidad inicial entre la idea del beneficio y la capacidad en una hacienda exclusivamente de servicios como la que básicamente contemplan A. Smith y los economistas clásicos en general.

También esta visión explica la parca diligencia de los economistas clásicos en la defensa de la progresividad, que, en buena lógica, hubiera requerido admitir que el beneficio de la protección del Estado accede en forma más que proporcional en relación con la renta y el patrimonio de los individuos.

Algunos autores de la línea inicial del principio del beneficio, como Sismondi, Rousseau y Condorcet, defendieron, sin embargo, la idea de la progresividad, como también lo harían más adelante algunos tratadistas del «cambio voluntario» en Italia, notoriamente Antonio de Viti di Marco (1932).

En mi opinión, la interpretación más amplia y generalizada del principio del beneficio conducía a la proporcionalidad. Sin embargo, este criterio de reparto de la carga tributaria no se opone frontalmente a la progresividad. Técnicamente, el problema depende de la relación entre la utilidad marginal de la renta y la utilidad marginal de los servicios públicos. Si la primera disminuye más rápidamente que la segunda, puede demostrarse que la progresividad es compatible con el principio del beneficio. Otros autores, como Myrdal (1953), sostienen que la referencia del principio del beneficio no debe ser la utilidad marginal de los servicios públicos, sino su utilidad total para los ciudadanos, en cuyo caso la progresividad tiene plena cabida en el esquema de reparto basado en ese principio.

Históricamente, el problema del abandono del principio del beneficio y su creciente separación del principio de capacidad deriva de tres hechos:

1) Conforme avanzan el papel y las funciones del Estado en la vida económica y social, van surgiendo dudas respecto a cómo determinar el beneficio en bienes y servicios públicos individualizables parcialmente, pero con amplias externalidades (sanidad o educación), y cuál es su verdadera distribución dentro de la sociedad.

2) La creencia, estimulada por J.S. Mill, de que la identificación del beneficio individual en los servicios públicos carece de sentido. Los servicios públicos deben ser de tal interés general que concretar los beneficios individuales no sólo sea difícil o prácticamente imposible, sino absolutamente innecesario.

Se produce a partir de aquí una separación radical entre el gasto público, cuyo interés general no divisible obliga a que su nivel y contenido se adopte por una decisión política, y los impuestos, que deben tratar *per se* de repartir la masa dada de re-

cursos necesarios para financiar los gastos con equidad en función de la capacidad económica de cada ciudadano.

Creo que en esta posición sostenida por Mill, que traería al primer plano el estudio de la interpretación correcta de la capacidad económica, en tanto que capacidad para el pago de impuestos, hay un error de concepto importante. Lo que impide la prestación de los servicios públicos por el mercado, o por un pseudo-mercado operando bajo el principio del beneficio con unos impuestos-precios, no es que el beneficio que se deriva para cada ciudadano de los servicios públicos sea el mismo, sino, como ha puesto de manifiesto la moderna teoría de los bienes públicos, la naturaleza *colectiva* (conjunción en la oferta de esos servicios), lo que dificulta la aplicación del principio de exclusión, extrayendo de cada ciudadano mediante el impuesto-precio la utilidad marginal (igual o distinta, esto es indiferente) de los servicios públicos en forma análoga a como el mercado opera con los bienes privados.

La condición de igualdad en los bienes públicos es respecto a su cantidad, no respecto a las utilidades que reportan a los sujetos.

3) El gasto público deja, en el transcurso del tiempo, de ser identificable con servicios públicos. La robusta presencia de un gasto público distributivo como reflejo del denominado «Estado del bienestar» lleva una potencial aplicación del principio del beneficio, por esos nuevos gastos públicos, al terreno del absurdo. ¿Cómo se van a financiar unos gastos nacidos para contribuir a hacer más igualitaria la distribución de la renta con unos impuestos recaudados de los beneficiarios, es decir, precisamente de aquellos a los que se pretende elevar su renta disponible?

Sin ánimo excluyente, está claro, en mi opinión, que estos tres argumentos, al menos, contribuyeron a consagrar el principio de capacidad de pago como interpretación de la equidad impositiva, polarizando la atención de la literatura hacia dos temas que pasaban a ser básicos:

— ¿Cómo medir correctamente la capacidad de pago?

— ¿Cómo tratar a los «desiguales»? (¿cómo realizar la equidad vertical?).

Sin entrar ahora a fondo en esta materia, la primera cuestión ha tenido varias respuestas a lo largo de la Historia. Las leyes de pobres isabelinas ya apuntaron, en la Inglaterra de la Edad Media, hacia la *riqueza* como expresión de capacidad. Desde Hobbes hasta Kaldor, muchos autores defendieron el *gasto* de consumo personal como el criterio más representativo de la capacidad, que permitía además evitar el «doble gravamen sobre el ahorro» que origina la imposición sobre la renta, tal como lo explicara con toda claridad Stuart Mill. Fue sin embargo la *renta* personal la que adquirió mayor implantación y desarrollo. A. Smith se refiere a ella, como ya queda dicho, y su interpretación extensiva o comprensiva sería el criterio defendido por la tradición Schanz-Simon hasta nuestros días, con obvios matices y precisiones, en los que no hay ahora oportunidad para entrar.

En el segundo tema planteado, el del tratamiento a los desiguales, la tradición fue –con excepciones como Montesquieu y Say– la proporcionalidad.

También aquí fue J.S. Mill quien introdujo la polémica, al formular su famoso principio de la igualdad del sacrificio, esto es, los impuestos deben establecerse de tal forma que causen en lo posible el mismo sacrificio a todos los ciudadanos. La tantas veces referida ambigüedad de este criterio (¿qué sacrificio es el que tiene que ser igual?, ¿cómo se mide?) llevaría a la mayoría de los autores del neoclasicismo, utilizando los conceptos del análisis marginal, a pronunciarse a favor de la progresividad, curiosamente en contra de la conocida posición de J.S. Mill, y a trascender el principio desde el puro reparto de una masa impositiva con igualdad de sacrificio (sacrificio total mínimo) a diseñar un programa de impuestos-transferencias para lograr el máximo bienestar global.

La ruptura con el principio del decrecimiento de la utilidad marginal de la renta conduciría a una defensa distinta de la progresividad como instrumento al servicio de la redistribución de la renta y la riqueza basada en juicios de valor. Blum y Kalven (1953) relatan esa evolución con todo detalle.

Los efectos negativos de la progresividad muy intensa sobre las decisiones económicas básicas (ahorro, trabajo, asunción de riesgo, inversión real) han producido en la actualidad una crisis de la progresividad, reconduciendo el clásico principio de equidad al respeto de tres básicas exigencias.

• Mantenimiento de la idea de *generalidad* como puntal de la equidad. Una generalidad cuya vulneración no tiene ahora tras de sí los privilegios de clase como en el pasado, sino la evasión y el fraude de determinados tipos de bases impositivas y grupos de contribuyentes.

• La equidad *horizontal* ha pasado al primer plano de las exigencias fiscales. Las personas en igualdad de condiciones rele-

vantes de capacidad deben tributar aproximadamente lo mismo.

• La *progresividad*, moderada en tipos marginales y soportada por un mínimo exento realista en cuanto expresión del mínimo vital, sigue estimándose necesaria para contrarrestar el efecto de los impuestos regresivos sobre bienes y servicios, en claro ascenso recaudatorio, de forma que el sistema en su conjunto sea proporcional respecto a la renta, o ligeramente progresivo.

Es cierto, como antes se esbozó, que otra línea del marginalismo, la del cambio voluntario, intentó un resurgimiento del principio del beneficio que nunca llegó a ser operativo, ante la imposibilidad de medir la utilidad individual derivada de los servicios financiados con el gasto público. En realidad, este principio del beneficio derivado del cálculo utilitario marginal era más un criterio de asignación eficiente de los recursos, en presencia de bienes públicos, que un criterio de equidad propiamente dicho. Como es bien sabido, la preocupación por esa óptica asignativa llevaría a los autores más modernos del cambio voluntario a insistir en la conveniencia de un tratamiento conjunto de ingresos y gastos públicos en el proceso de elección colectiva.

En el plano conceptual, los principios del beneficio y de la capacidad son visiones parciales de un mismo tema, como traté de demostrar hace años (Valle, 1975).

El principio del beneficio es un criterio de asignación que, de ser operativo, conduciría, para los bienes públicos, a una solución similar a la del mercado para los bienes privados. Una teoría de la imposición ideal tendría que completar ese resultado con el logro de un criterio de distribución que permita alcanzar las metas sociales respecto a este objetivo.

El principio de la capacidad de pago, por su parte, es un criterio de distribución de una masa impositiva dada (que deriva de la necesidad de financiación de un gasto público políticamente decidido). Un cuadro impositivo ideal tendría que complementar los resultados que produzca con un criterio de racionalidad del gasto público como el que aportan las reglas de Pigou, quien extrapola a la elección entre servicios públicos y privados la ley de igualdad de las utilidades marginales ponderadas, cerrando así el esquema conceptual.

En el fondo, como se ve, por debajo de este tema late el viejo y más amplio problema de la posibilidad de separación de las ramas de servicios y de distribución, en la terminología de Musgrave, y que tan amplia polémica originó desde el momento de su formulación.

6º. El principio de *eficiencia* económica de la imposición, más allá de una interpretación restrictiva de la eficiencia en la gestión tributaria, nació, desde el punto de vista de su consideración científica, con un carácter dialéctico de conflicto respecto a la idea de la equidad. Para los clásicos, los posibles efectos negativos de la imposición sobre los determinantes de la producción y de la renta era algo a tener en cuenta al valorar la idoneidad de un cuadro impositivo.

Edgeworth (1897) reconoció que las consecuencias productivas de la imposición podrían contrarrestar en parte sus posibles ventajas distributivas.

El primero en elaborar una aproximación a la idea del exceso de gravamen, como pérdida *adicional* de utilidad a causa del impuesto, fue Dupuit (1844), lo que luego generalizaría Marshall mediante la aplicación del instrumento de los excedentes del consumidor y del productor.

En realidad, hasta las obras de Pigou (1928), y sobre todo de Ramsey (1927), no se inician los fundamentos de la moderna teoría de la imposición óptima, que el transcurso del tiempo ha ido completando con aportaciones como las de Hotelling (1938), Little (1951) Corlett y Hague (1953), Harberger (1974), y Diamond y Mirrless (1971), entre otros.

Esta perspectiva de la eficiencia en la imposición como un principio en conflicto con la equidad tributaria es inherente al criterio de capacidad de pago, como forma de reparto de la carga tributaria, y es muy diferente de la eficiencia asignativa que implica el principio del beneficio en el que –debido a la vinculación de ingresos y gastos que mantiene– el impuesto es, en analogía con el precio privado, una forma de determinar con eficiencia el nivel y composición de los servicios públicos.

Abandonado el principio del beneficio, por las causas señaladas, la idea de *eficiencia* impositiva toma una ruta distinta, consistente en la exigencia genérica de que los impuestos no alteren, en lo sustancial, el equilibrio que alcanza el mercado competitivo, que, según los teoremas de la economía del bienestar, es óptimo en el sentido de Pareto. Los impuestos deben diseñarse de tal manera que no exijan a la economía abandonar la frontera máxima de utilidad (lugar geométrico de los puntos con optimalidad paretiana). La aplicación de la eficiencia al terreno impositivo se ha transmitido con frecuencia bajo la idea de *neutralidad*, esto es, los impuestos no deben cambiar los precios relativos de los diferentes mercados introduciendo

cuñas fiscales entre los precios de oferentes y demandantes.

Desde esa óptica, pronto se va adquiriendo la convicción de que los impuestos más eficientes, los que presentarán menor exceso de gravamen, serán lógicamente los que menos alteren el comportamiento de los agentes. Hotelling sería el primero en señalar la superioridad en este terreno del impuesto de *suma fija*, cuya carencia de relación con la actividad económica le priva de exceso de gravamen.

La abierta incompatibilidad del impuesto de suma fija (por ejemplo, la capitación) con una elemental idea de equidad conduciría toda la teoría de la eficiencia impositiva hacia un planteamiento de *second best* en el que no se trata de hacer desaparecer el exceso de gravamen de la imposición, sino de minimizarlo.

En realidad, conceptualmente hablando, la actuación redistributiva de los impuestos no tendría por qué implicar pérdidas de eficiencia. Un esquema de impuesto-transferencia de suma fija podría alcanzar cualquier distribución deseada del bienestar. Sin embargo la carencia de indicadores objetivos de la capacidad origina la introducción de impuestos redistributivos, cuyos efectos negativos sobre la eficiencia conviene conocer y, hasta cierto punto, paliar.

Si en la tradición primero fue evitar que los impuestos supuestamente equitativos influyeran negativamente en exceso sobre la eficiencia del sistema, el actual cambio de valores más bien apunta a la necesidad de buscar impuestos neutrales que no afecten negativamente –en forma muy marcada– al patrón distributivo deseado por la sociedad.

Obviamente, el tema abarca un rango amplio de elecciones, como son la que existe entre trabajo y ocio, entre consumo presente y futuro, entre diferentes bienes, entre activos con diferentes grados de riesgo, etcétera.

7º. En general, se observa entre los tratadistas un claro desplazamiento de la atención desde los contenidos «formales» de los principios impositivos hacia el análisis económico de los efectos de la imposición.

Más que debatir sobre los fundamentos de la progresividad y sus diferentes fórmulas, los autores se inclinan por analizar la incidencia distributiva de los impuestos, esto es, en qué medida afectan a la distribución de la renta disponible privada. En lugar de predicar la bondad de un sistema tributario con alta flexibilidad automática, los estudios modernos se adentran en la adecuación de los impuestos y su forma de exacción a la situación coyuntural de la economía. Podrían ponerse otros ejemplos de esta clara tendencia, que, por otra parte, está muy en línea con la consideración positiva de la ciencia económica que obliga a basar las prescripciones de política económica sobre el conocimiento de la realidad, en detrimento de formulaciones apodícticas sin un contraste suficiente con la realidad.

8º. La literatura financiera moderna parece haber reforzado el principio de la suficiencia impositiva entre los componentes obligados de todo sistema tributario que tenga pretensiones de sobrevivir. La reciente preocupación por el equilibrio presupuestario (que ha recibido el apoyo de constituir una de las exigencias de convergencia nominal de la UME) ha contribuido notablemente a esa exaltación del principio de suficiencia, que reclama la necesaria capacidad recaudatoria de la imposición.

Lógicamente, la proyección temporal de la suficiencia ha conducido también a una defensa de la flexibilidad, si bien experiencias distintas han mostrado con reiteración que la *flexibilidad pasiva*, en el sentido de Neumark, es probablemente insuficiente en momentos críticos que reclaman –pese al coste de su menor efectividad temporal– cambios activos de las fórmulas impositivas (tarifas, bases, deducciones, etc.) para lograr, en ocasiones, los efectos recaudatorios deseados.

Desde la óptica de la estabilización económica, tras una época de auge, la presencia de estabilizadores automáticos ha sido severamente criticada por su insuficiencia y asimetría, y por la posibilidad de generar una absorción fiscal que dificulte que la economía logre de forma natural su tasa potencial de crecimiento.

El cambio de énfasis en la política presupuestaria, desde las consideraciones de la demanda agregada hacia los problemas de oferta, ha conducido a un interés creciente por la contención del gasto público, en detrimento de la utilización de los impuestos, a la hora de intentar un mayor equilibrio en las cuentas públicas, sobre la base de considerar que el componente *estructural* del saldo presupuestario tiene mayor relevancia que su parte de naturaleza *cíclica*.

9º. Los principios técnico-administrativos, en la terminología de Musgrave, han decaído un tanto en su vigencia, ya que, en los criterios que presiden la relación entre la administración y los contribuyentes, debe reconocerse que se ha producido un sustancial avance, especialmente en el terreno de la comodidad y la información. La era de la informática ha aportado mejoras muy importantes en este terreno.

Siguen existiendo vacíos latentes en el ámbito de la congruencia normativa, y sobre todo en la economicidad de los costes de recaudación y administración fiscal, que constituye un punto más del necesario progreso en el terreno de la eficiencia en la prestación de los servicios públicos. En este sentido, la simplificación de los sistemas fiscales de forma que los haga más comprensibles y sencillos sigue siendo un valor vigente en la medida en que, se piensa, reduce el incentivo a defraudar y minimiza la presión fiscal indirecta.

10º. En la actualidad, los principios de la imposición se plantean en el ámbito de una economía abierta, lo que conlleva la aparición de una nueva exigencia de *coordinación* fiscal internacional e introduce la polémica no resuelta, especialmente en las áreas integradas, como es el caso de la Unión Europea, de la elección entre *armonización* y *competencia fiscal*.

El tema adquiere una especial significación en el contexto de un comercio electrónico creciente y de una economía globalizada en la que los factores se mueven sin restricciones, y en la que los instrumentos tradicionales de control carecen de plena eficacia. Vito Tanzi ha sido uno de los primeros en destacar el creciente cambio de perfil que la globalización ha traído consigo en el terreno de la fiscalidad.

11º. Por otra parte, en muchos países –notablemente España– el resurgimiento de la vitalidad de las haciendas territoriales comporta la necesidad de fijar criterios respecto a la separación de recursos entre los diferentes niveles de gobierno, con independencia de los criterios de interrelación y compensación que afectan al conjunto de la Hacienda Pública de las diferentes administraciones.

En la actualidad, el tema es muy debatido, y los principios que rigen la separación de ingresos entre haciendas de diferentes niveles distan mucho de ser plenamente aceptados por todos los países, en los que finalmente el criterio seguido en la práctica es más el fruto del compromiso político que el de las prescripciones dimanadas de la teoría económica.

En el ámbito de la teoría de la descentralización fiscal, Musgrave (1983) aportó un conjunto de principios básicos que fueron criticados y completados por Mathews (1983), y que, en líneas generales, continúan estando vigentes. El profesor Castells (1988) destacó los principales puntos de consenso en este terreno:

1) El principio de *internalización* de la carga. La carga impositiva debe soportarse por los residentes en el área espacial que se beneficia de los servicios públicos.

2) El principio de *reserva* a la Hacienda central de los impuestos con mayor capacidad redistribuidora y estabilizadora, sobre la base de la convicción de que la misión de las haciendas territoriales –no excluyente– ha de ser fundamentalmente la prestación de servicios (rama de servicios en la terminología de Musgrave), lo que no está en contradicción con la posibilidad de participación de las haciendas territoriales en algunos impuestos –o en sus rendimientos– básicos del sistema impositivo estatal.

3) El principio de *uniformidad* básica (que admite cierta diversidad) de la imposición entre todas las unidades territoriales que componen el Estado.

4) El principio de *relación* entre impuestos y gastos, que constituye la base de la ganancia de eficiencia que entraña la descentralización fiscal.

5) El principio de *autonomía*, que reconoce la capacidad tributaria de las haciendas territoriales.

Pienso que esta perspectiva del federalismo fiscal experimentará, sin duda, desarrollos importantes, en el futuro, en su aplicación a cada país.

12º. La última de las reflexiones que quiero hacer en este recorrido por los principios impositivos, desde una óptica actual, es la impresión que se obtiene en el repaso de la literatura sobre el hecho de que se ha ido produciendo un «consenso de mínimos» en la búsqueda de un amplio acuerdo en los principios impositivos, con especial referencia a aquellos principios tradicionales entre los que puede existir un cierto conflicto. Son básicamente quince:

1) Los principios impositivos deben integrarse en los valores que informan el comportamiento normativo global de la acción presupuestaria.

2) Se interpretan, sobre todo, en el contexto de un proceso de reforma, para ilustrar cambios marginales de los sistemas históricos.

3) La suficiencia potencial de un sistema impositivo, basado en una multiplicidad impositiva, es un principio revitalizado tras los embites de la hacienda compensatoria de corte keynesiano.

4) En economías desarrolladas de mercado, la búsqueda de la eficiencia ha adquirido un lugar prioritario. Los impuestos deben buscar el grado más avanzado posible de *neutralidad*, respecto a las decisiones del mercado, sin dañar gravemente la equidad.

5) En la búsqueda de la equidad, el primero y fundamental principio es la generalidad, que se traduce en la necesaria lucha contra la evasión y el fraude.

6) La capacidad de pago constituye el criterio generalizado para el reparto de la carga tributaria, aunque con signos de revitalización parcial del principio del beneficio. La capacidad de pago se interpreta mayoritariamente por una combinación de renta, gasto y patrimonio, con actual predominio de la primera, pero con fuertes convicciones de que sería preciso caminar hacia el gasto personal.

7) La equidad horizontal constituye un criterio de justicia ineludible.

8) Se acepta, en general, la presencia de una progresividad moderada, basada más en un mínimo exento que en variaciones muy intensas de los tipos impositivos marginales. La progresividad debe vigilar sus efectos desincentivadores sobre las decisiones económicas básicas.

9) La función redistributiva de la imposición ha cedido la mayor parte de su terreno al lado del gasto social en el conjunto presupuestario.

10) La flexibilidad impositiva se mantiene en la medida en que se mantiene la progresividad, y se defiende, en todo caso, que las bases impositivas sean elásticas respecto a la renta y que los retrasos entre recaudación y generación de bases se minimicen.

11) Se mantiene, incluso intensificado, el principio de simplificación.

12) El ejercicio de una gestión impositiva eficiente, que minimice los costes de recaudación, ha adquirido en la actualidad un nuevo impulso al hilo del interés creciente por la eficiencia pública.

13) Se aspira a una sistematización coherente en el reparto de fuentes entre los diferentes niveles de gobierno, con algún grado de autonomía fiscal.

14) La globalización económica está demandando una mayor coordinación y cooperación fiscal internacional.

15) Mantenimiento del resto de principios técnico-tributarios, formulados por Neumark.

Al término de este repaso de síntesis por el mundo de los principios impositivos, parece quedar como sedimento la idea que reafirma el interés por este tema en la doctrina científica moderna. ¡Sí! a los principios impositivos, dentro del planteamiento normativo global de la economía del sector público, aunque unos principios que responden a valores cambiantes y que recogen el resultado de un conocimiento más preciso de los efectos económicos. Los principios impositivos actuales se han adaptado, dentro de su relativa permanencia, a los nuevos problemas, a la vez que se ha ido extendiendo una conciencia creciente del coste del cumplimiento de unos principios en términos de cesiones en otros (*trade-off*).

Cabría decir que los principios impositivos modernos han perdido rotundidad en la forma para ganar firmeza en sus fundamentos. Primero porque reflejan su adaptación a un esquema de valores que ha ido cambiando con el tiempo. Y, segundo, porque en su formulación y alcance no son ajenos al intenso avance del conocimiento científico que la economía pública ha experimentado en las últimas décadas.

NOTAS

(1) Sobre este extremo, *vid.* NEUMARK (1970). La obra de R. MUSGRAVE *Sistemas fiscales* (1970), en su capítulo 5, «Teoría del desarrollo de la estructura impositiva», analiza la influencia de los valores prevalentes de la sociedad sobre el cuadro impositivo real.

(2) El lector interesado encontrará un completo desarrollo de la historia de los principios impositivos en el clásico trabajo de Wilhelm GERLOFF *Doctrina de la Economía Tributaria*, en GERLOFF y NEUMARK (1956), traducido al castellano con el título *Tratado de Finanzas*, Ed. El Ateneo, Buenos Aires, 1961.

(3) Según parece, el antecedente más similar a los cuatro principios smithianos de la imposición lo constituye un escrito del cardenal Gian Battista De Luca (1614-83). SMITH los recoge en la pág. 726 de *La riqueza de las naciones* (según la versión castellana de G. Franco).

(4) Existe una extensión importante de esta cuestión, relativa a la conexión entre progresividad y forma de la función de utilidad marginal, a los autores marginalistas holandeses, en especial COHEN STUART (1889).

(5) Cabría una perspectiva *positiva*, también en el terreno de los principios de la imposición, en una doble línea. Por una parte, los criterios utilizados por políticos y burócratas para extraer la máxima utilidad de las decisiones y aplicaciones impositivas. Esta línea tiene un importante y útil precedente en la teoría de la ilusión financiera de PUVIANI (1903). Por otra parte, cabría plantearse normas que permitieran actuar como elemento compensador de la actuación de los agentes que intervienen en la elección colectiva, para evitar abusos de poder o arbitrariedades en la interpretación de la norma.

(6) A continuación se relacionan los manuales consultados. En lo sucesivo, y salvo excepciones, no haré en el texto referencia al contenido concreto de estas obras que nos han servido de referencia: ALBI y otros (2000), ATKINSON y STIGLITZ (1980), BAILEY (1995), BOADWAY y WILDASIN (1984), BROWN y JACKSON (1990), CONNOLY y MUNRO (1999), CULLIS y JONES (1992), FUENTES QUINTANA (1990), HERBER (1975), DUE y FRIEDLAENDER (1981), JACKSON (1996), MUSGRAVE y MUSGRAVE (1992), ROSEN (1999), SHOUP (1980), STIGLITZ (1988).

BIBLIOGRAFÍA

ALBI IBÁÑEZ, E.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y ZUBIRI, I. (2000), *Economía Pública*, 2 volúmenes, Barcelona, Ariel.

ATKINSON, A. B., y STIGLITZ, J. E. (1980), *Lectures on Public Economics*, 1980, McGraw-Hill Book Company, Londres, XVI, 619 páginas. Versión española *Lecciones sobre Economía Pública*. Prólogo de Francisco Domínguez del Brío, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

BAILEY, S.J. (1995), *Public Sector Economics: Theory, Policy and Practice*, Londres, McMillan, XIVh.

BECKERATH, E. VON (1961), «Die neuere Geschichte der deutschen Finanzwissenschaft», en GERLOFF y NEUMARK (1956). Versión española de Ed. Ateneo.

BLUM, J., y KALVEN, H. (1953), *The Uneas y Case for Progressive Taxation*, Chicago. Versión castellana del Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

BOADWAY, R. W., y WILDASIN, D. E. (1984), *Public Sector Economics*, Boston, Brown and

Company, 571 páginas. Versión española: *Economía del Sector Público* a cargo de JOSÉ Mª LOZANO IRUESTE. 2ª ed. Madrid Instituto de Estudios Fiscales, 1986.

BROWN, C. V., y JACKSON, P. M. (1990), *Public Sector Economics*, 4ª ed., Oxford (UK), Blackwell.

CARVER, T. N. (1904), «The minimum sacrifice theory of taxation», *Political Science Quarterly*.

CASTELLS, A. (1988), *Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*, Ariel, Barcelona.

COHEN STUART, A. J. (1889), *Bijdrage tot de Theorie der progressieve Inkomstenbelasting*, La Haya.

CONNOLLY, S., y MUNRO, A. (1999), *Economics of the Public Sector*, Londres, Prentice Hall, XIV.

CORLETT, W. J., y HAGUE, D. C. (1953-54), «Complementarity and the excess burden of taxation», *Review of Economic Studies*.

CULLIS, J .G., y JONES, P. R. (1992), *Public Finance and Public Choice: Analytical Perspectives*, Londres, McGraw-Hill, XII.

DALTON (1929), *Public Finance*, Londres. Edición castellana de Palma, Buenos Aires, 1948.

DIAMOND, P., y MIRRLESS, J. A. (1971), «Taxation and public production», *American Economic Review*.

DUE, J. F., y FRIEDLAENDER, A. F. (1981), *Government Finance. Economics of the Public Sector*. Homewood, Richard D. Irwin.

DUPUIT, J. (1844), *De la mesure de l'utilité des traveau publics*.

EDGEWORTH, F. Y. (1897), *Papers Relating of Political Economy*. Reimpreso en MUSGRAVE y SHOUP (1959), *Reading in the Economics of Taxation*, G. Allen and Unwin, Londres.

EINAUDI, L. (1946), *Principios de Hacienda Pública*. Traducción de la obra italiana de 1940. Ed. Aguilar. Madrid.

FUENTES QUINTANA, E. (1965), *Hacienda Pública. Introducción*. Apuntes de clases, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Madrid, Servicio de Publicaciones, curso 1965-66.

— (1990), *Hacienda Pública*, 2 vols, Madrid, Impr. Rufino García Blanco, vol. 1, 415 páginas, y vol. 2, 512 páginas.

GENOVESSI, A. (1765), *Corso de Commercio ed Economia Civile*, Nápoles.

GERLOFF, W. (1961), «Steuerwirtschaftlehere», en GERLOF y NEUMARK, *Tratado de Finanzas*.

GERLOFF, W., y NEUMARK, F. (1956), *Handbuch der Finanzwissenschaft*, J. C. B. Mohr. Tubinga, 2ª edición. Traducido al español por Editorial El Ateneo, Buenos Aires, 1961.

HARBERGER, A. (1974), *Taxation and Welfare*, Little, Brown and Co. Boston.

HEIDRICH, P. (1929), *Die Lehre von den obersten stenerprinzipien*, Jena.

HERBER, B. P. (1975), *Modern Public Finance*, 5ª edición, Homewood, Richard D. Irvin, 1983. Versión española: *Hacienda Pública moderna: El estudio de la actividad económica del sector público*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

HOTELLING, H. (1938), «The general welfare in relation to problems of taxation and of railway and utility rales», *Econométrica*.

JACKSON, P. M. (ed.) (1996), *The Foundations of Public Finance* (2 vols), Cheltenham (UK), Edward Elgar.

JONES, R. (1914), *The Nature and First Principle of Taxation*, Londres.

JUSTI, J. H. G. von (1766), *System des Finanzwesens*, Halle.

KLOCK, K. (1634), *Tractatus economico-politicus de contributionibus*, Bremen.

LINDAHL, E. (1929), *Just Taxation. A Positive Solution*. Recogido en MUSGRAVE y PEACOCK (1958).

LITTLE, I. M. D. (1951), «Direct vs. indirect taxes», *Economic Journal*.

MARSHALL, A. (1890), *Principles of Economics*, McMillan, Londres. Traducción española en Ed. Aguilar, Madrid, 1948.

MATHEWS, R. L. (1983), «Tax effectiveness and tax equity in federal countries» en McLure, *op. cit.* en MUSGRAVE (1983).

MAZZOLA, U. (1880), *I dati scientifici delle finanza publica*, Roma.

MILL, J. S. (1871), *Principles of Political Economy*, Longmans, Londres. Edición en español F. C. E. México, 1943.

MUSGRAVE, R. A. (1959), *The Theory of Public Finance*, McGraw. Versión castellana con prólogo del prof. E. Fuentes Quintana, Aguilar, Madrid, 1967.

— (1970), *Fiscal Systems*, Yale University Press. Edición en castellano con prólogo del profesor E. Fuentes Quintana, Ed. Aguilar, Madrid, 1973.

— (1983), «Tax assignement and revenue sharing in the Federal Republic of Germany and Switzerland». Comentario en *Tax Assignement in federal countries*, C. McLure, Camberra.

MUSGRAVE, R. A., y MUSGRAVE, P. B. (1992), *Hacienda Pública. Teórica y aplicada*, 5ª edición. Versión española, traducida por: Juan Francisco Corona Ramón y otros. Rev. por José Mª Lozano Irueste, Madrid, McGraw-Hill, 779 páginas.

MUSGRAVE, R. A., y PEACOCK, A. (1958), *Classics in the Theory of Public Finance*, St. Martin Press, Nueva York.

MYRDAL, G. (1953), *The Political Element in the developement of Economic Theory*. Versión castellana de Ed. Gredos, Madrid, 1967.

NEUMARK, F. (1970), *Grundsätze gereckter und Ökonomisch rationaler Steverpolitik*. J. C. B. Mohr, Tubin. Hay versión castellana, con introducción de E. Fuentes Quintana editada por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1ª ed. 1973, bajo el título de *Teoría de los principios de la imposición*.

PANTALEONI, M. (1887), *Teoría delle pressioni tributarie*, Roma.

PETTY, W. (1677), *A Treatise of Taxes and Contributions*, en *The Economic Writings of Sir W. Petty*. Ed. por CH Hall. Londres 1899.

PIGOU, A. C. (1928), *A study in Public Finance*, McMillan, Londres. Versión castellana con introducción de J. A. Sánchez Asiaín, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974.

PUVIANI, A. (1903), *Teoría dell'illusione finanziaria*, Milán. Edición en castellano del Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1971.

RAMSEY, F. (1927), «A contribution to the theory of taxation», *Economic Journal*.

RICARDO, D. (1817), *The Principles of Political Economy and Taxation*. Versión castellana en Editorial Aguilar, Madrid, 1900.

ROSEN, H. S. (1999), *Public Finance*, 5ª edición, Madrid. McGraw-Hill. *Manual de Hacienda Pública*, versión española de la primera edición a cargo de Ignacio Zubiri y Antonio de Lecea. Prólogo de Emilio Albi. Barcelona, Ariel, 1987.

SAX, E. (1887), *Grundlegung der theoretischen Staatwirtschaft*, Viena.

SELIGMAN, E. R. A. (1908), *Progressive Taxation in Theory and Practice*, Princeton. *El impuesto progresivo en la teoría y en la práctica*, versión castellana, Librería General Victoriano Suárez, Madrid, 1913.

SHOUP, C. S. (1980), *Hacienda Pública*. Presentación y traducción de Emilio ALBI IBÁÑEZ, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1980, 1ª ed. de *Public Finance*, Chicago, ALDINE, 1969.

SIDGWICK, H. (1883), *Principles of Political Economy*, McMillan, Londres.

SMITH, A. (1776), *La riqueza de las naciones*. Primera edición en inglés 1776. Versión castellana de GABRIEL FRANCO de la edición inglesa de E. CANNAN de 1904, Fondo de Cultura Económica, México 1958.

STIGLITZ, J. E. (1988), *Economics of the Public Sector*, 2ª edición, Nueva York, W. W. Norton y Compañia. Existe una 3ª edición de 1999. Versión española: *La Economía del sector público*, traducción de María Esther Rabasco y Luis Toharia. Revisión, comentarios y capítulo 2, de Antoni Bosch. Y 2ª ed. Barcelona, ANTONI BOSCH, 1995.

VALLE, V. (1975), «Algunas reflexiones sobre los principios del beneficio y de la capacidad de pago», *Hacienda Pública Española*, nº 36.

VERRI, P. (1771), *Meditazioni sull'Economia Politica*.

VITI DE MARCO, A. DE (1888), *Il carattere teorico dell'economia finanziaria*, Roma.

— (1932), *Principii di Economia Finanziaria*, Turín. Versión castellana de Editorial de Derecho Privado, Madrid, 1934.

WAGNER, A. (1890), *Finanzwissenschaft*, parte II. Edición revisada, Leipzig, 1890. Versión extractada en lengua inglesa, incluida en MUSGRAVE y PEACOCK (1958).

WESTON, S. F. (1903), *Principles of Justice in Taxation*, Nueva York.

WICKSELL, K. (1896), *A New Principle of Justice in Taxation*. Recogido en MUSGRAVE y PEACOCK (1958).

Resumen

Desde los orígenes de la Hacienda Pública, el establecimiento o reforma de un sistema impositivo se supone que debe estar orientado por una serie de normas o principios que expresan la posición prevalente de la sociedad.

Este artículo repasa la evolución de los principios económicos impositivos, desde las clásicas reglas establecidas por A. Smith hasta la actualidad, destacando la pervivencia de los principios fundamentales, el cambio de énfasis que los valores en alza han introducido en la ordenación de los principios, y la aparición de nuevas exigencias vinculadas a la globalización de la actividad económica y a la definición de nuevas tareas para las haciendas territoriales.

Palabras claves: Hacienda Pública, reforma imposición, principios económicos, globalización.

Abstract

From the very beginnings of the Public Treasury, it has been felt that the establishment or reforming of a taxation system should be directed by a series o norms or principles which would express the prevailing situation of society.

This article reviews the evolution of the financial tax principles, from the most classic rules established by A. Smith to date, highlighting the perseverance of the fundamental principles, the shifting of emphasis, which the rising values have introduced in the arrangement of the principles and the appearance of new requirements linked to the globalisation of financial activities and the definition of new tasks for the territorial public treasuries.

Key words: Public Treasury, tax reforms, positive financial principles, globalisation.

JEL classification: H20.

PRINCIPIOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA TRIBUTARIA

José Antonio ANTÓN

I. INTRODUCCIÓN

EL diseño y construcción de un sistema tributario que cumpla sus funciones con eficiencia y justicia es tarea básicamente política. Es al político a quien corresponde elegir, entre las diversas opciones que los técnicos le brindan, los tributos que han de integrar el conjunto, su articulación y su estructura. Para ello, no sólo ha de tener presentes las recomendaciones de los expertos, sino muy especialmente, la adecuación de tales recomendaciones a aquellos principios básicos que el ordenamiento constitucional fija como límites para la actuación de los poderes públicos. La labor del político no es, pues, absolutamente libre, sino que viene condicionada por el necesario respeto del orden jurídico predeterminado, sin perjuicio, además, de que, prudentemente, preste oídos a quienes, por su experiencia y conocimientos, pueden ser eficaces colaboradores en sus tareas. Más aún, su actuación en materia tributaria viene también predeterminada por la existencia de un sistema establecido, lo que implica que no ha de abordar una construcción *ex novo*, sino la reforma, la adaptación, de aquello con lo que ya se cuenta a las nuevas y siempre variables circunstancias en que cada país se mueve.

No es éste el momento de entrar en el análisis de las diferentes opciones que se ofrecen para el diseño de un sistema tributario. Sea el que fuere aceptado en un momento determinado, ese modelo ha de plasmar en el Estado de derecho, y en España, en particular, en leyes y reglamentos, en normas jurídicas que constituyen el vehículo a través del cual el tributo tomará vida y será una institución activa en la sociedad.

Parece, pues, necesario dedicar alguna reflexión a las cuestiones que se suscitan en punto a la elaboración de las normas fiscales. ¿Cómo han de ser para que cumplan su función? ¿Qué caminos se han de seguir para que la normativa fiscal sea lo más justa, lo más útil y lo más fácilmente comprensible y aceptable posible?

II. TÉCNICAS LEGISLATIVAS Y SISTEMA TRIBUTARIO

Stammler (1) ha definido la técnica de la legislación como el arte de dar a las normas jurídicas expresión exacta, de vestir con las palabras más precisas los pensamientos que encierra la materia de un derecho positivo. Y obsérvese que el filósofo del derecho alemán eleva, consciente o inconscientemente, esta técnica a la categoría de arte. Y no es para menos: fabricar normas jurídicas, reglas de conducta para toda una colectividad, que imponen, como es el caso de las fiscales, cargas onerosas que han de soportar los patrimonios de los ciudadanos, es un difícil trabajo que exige una muy meditada ponderación si se aspira a que el producto normativo sea aceptado por la sociedad a la que se dirige y genere el menor número posible de controversias. Una buena ley, entendido este término en su sentido más general, será aquella que pueda aplicarse con la mayor facilidad, porque sea aceptada por sus destinatarios, y que dé lugar al menor número posible de debates jurisdiccionales, porque sus normas sean claras y no se presten a interpretaciones divergentes.

Estos dos requisitos cobran una muy especial relevancia en la esfera fiscal, porque las leyes tributarias tienen un ámbito de destinatarios extraordinariamente amplio –prácticamente, la totalidad de los ciudadanos– y, en la situación actual de las economías modernas, también un buen número de nacionales de otros estados, residentes o no en el país. Asimismo, porque, para que el sistema funcione correctamente, tiene que haber un grado elevado de cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales; no es imaginable que los entes públicos no contaran con la voluntaria colaboración de los contribuyentes en la aplicación de los tributos y se vieran obligados a acudir a medidas de fuerza para hacer efectivos sus créditos en un gran número de casos. Evitar la resistencia social es, pues, un corolario evidente de la generalización del tributo.

Existen, pues, sobradas razones para preocuparse por la calidad de las normas tributarias. Y, sin embargo, no parece ser un tema que haya suscitado una literatura excesivamente amplia (2), quizá por las dificultades que implica un tratamiento técnico riguroso y porque resulta más sencillo quedarse en la pura crítica de las leyes que aventurarse a señalar métodos de trabajo que puedan conducir a su mejora.

1. Fórmulas de técnica legislativa

A) *El modelo británico y el modelo continental europeo*

Martín Casals y Viver (3) señalan que el derecho comparado nos

muestra dos grandes modelos de redacción de los proyectos de ley. El modelo británico, que encomienda la preparación de los proyectos a un único organismo: la Office of Parliamentary Counsel, y el modelo europeo continental, que atribuye esta tarea a una pluralidad de sujetos. En este segundo grupo es en el que claramente se encuadra nuestro país. El artículo 87 de la Constitución atribuye la iniciativa legislativa al Gobierno (proyectos de ley), al Congreso y al Senado (proposiciones de ley), permitiendo, asimismo, que las asambleas de las comunidades autónomas soliciten del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitan a la mesa del Congreso una proposición de ley. Por último, la iniciativa popular está también prevista con carácter general, pero resulta improcedente tratándose de leyes tributarias. Santamaría Pastor (4) considera sin fundamento técnico esta exclusión, lo que no significa que sea criticable, sino que se trata de un recorte exclusivamente político a la iniciativa popular.

Dado que la inmensa mayoría de las leyes tributarias tienen su origen en proyectos gubernamentales, a ellos hemos de dedicar nuestra atención.

El art. 22 de la Ley del Gobierno establece que el procedimiento de elaboración de proyectos de Ley se iniciará en el ministerio o ministerios competentes mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto, que irá acompañado por la memoria y los estudios e informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo, así como por una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar. En todo caso, los anteproyectos de Ley habrán de ser informados por la Secretaria General Técnica.

El anteproyecto se eleva al Consejo de Ministros, quien, a su vez, podrá solicitar los informes o dictámenes que considere oportunos, sin perjuicio de aquellos que resulten preceptivos, entre los que destaca el del Consejo de Estado.

Cumplidos los referidos trámites, se eleva nuevamente del Consejo de Ministros para su aprobación y remisión a las Cortes, para su tramitación parlamentaria.

Es justamente en esta fase de preparación de los proyectos de ley en la que conviene hacer hincapié desde el punto de vista técnico. Y ello por varias razones. En primer lugar, porque cuanto más elaborado se encuentre un proyecto, más fácil y más útil puede ser la discusión parlamentaria. Pero, en segundo lugar, la experiencia muestra que cuando el Gobierno goza de mayoría parlamentaria el apoyo al proyecto presentado limita de manera importante las modificaciones que pudieran introducirse en el Parlamento.

B) *Derecho estricto y derecho discrecional*

Stammler (5) señala que el legislador puede especificar por sí mismo las condiciones y los efectos de una norma de modo concreto y con toda precisión (derecho estricto) o puede reservar para un ulterior examen el especificar tanto las condiciones como los efectos de una norma (derecho discrecional).

No resulta fácil optar de forma taxativa por uno de estos dos sistemas y, de hecho, ambos aparecen combinados en la legislación positiva. En el ámbito tributario, por razón tanto del principio de legalidad como con base en el de seguridad jurídica, la técnica del derecho estricto debería prevalecer.

No puede olvidarse, por otra parte, que en el ámbito en que nos movemos esta distinción se refleja, en cierto modo, en la mayor o menor capacidad normativa que se atribuya a la potestad reglamentaria de la Administración. Dos observaciones han de hacerse al respecto.

La primera es que conviene reducir al máximo los poderes estrictamente administrativos en cuanto a la regulación de los tributos. Entender correctamente esta afirmación no supone, evidentemente, que se cercenen las necesarias facultades de la Administración para gestionar el impuesto. Especialmente en sus actividades inspectoras y recaudatorias, la Administración deberá contar con los medios legales suficientes para poder ejercer sus funciones. A lo que nos estamos refiriendo es a que en el desarrollo reglamentario de las leyes fiscales la Administración no pueda variar su sentido. La celebre frase, que unos atribuyen a Romanones y otros a Calvo Sotelo, «dejad que ellos hagan las leyes, que yo haré los reglamentos», revela un exceso de poderes administrativos que han de ser evitados para que los mencionados principios de seguridad jurídica y de legalidad tengan virtualidad efectiva.

Un ejemplo lo encontramos en la laxa regulación que de las retenciones se contiene en la Ley del Impuesto sobre la Renta, que permite que el Reglamento del Impuesto, aprobado por Real Decreto 214/1999, de 5 de febrero, pudiera ser modificado por otro Real Decreto, el 1968/1999, de 23 de diciembre, sin que hubiera alteración alguna de la Ley que justificara una nueva redacción del Reglamento.

La segunda observación –en este caso positiva– también hace referencia a actuaciones re-

glamentarias. Hasta fechas recientes, los reglamentos tributarios reproducían íntegramente las normas de la Ley, desarrollándolas además en los aspectos de su competencia. El vigente Reglamento del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (Real Decreto 1629/1991, de 8 de noviembre) o el del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (Real Decreto 828/1995, de 29 de mayo) son típicas muestras de esta técnica. Este sistema tiene el inconveniente de que cualquier modificación de la Ley acarrea necesariamente que también haya de ser modificado el Reglamento. Por eso, parece preferible que el Reglamento sólo se ocupe de la regulación de aquellas materias para las que cuente con una expresa y específica habilitación legal. Es el sistema que han seguido los nuevos reglamentos del Impuesto sobre la Renta (Real Decreto 214/1999, de 5 de febrero) y del Impuesto sobre Sociedades (Real Decreto 537/1997, de 14 de abril).

C) *Legislación abstracta o legislación casuística*

La distinción entre uno y otro tipo de normas radica en el criterio seguido para su formulación. Estaremos en presencia de una ley abstracta cuando el precepto contenga reglas generales en las que se pueden subsumir, si no todos, un buen número de los supuestos de hecho que presenta la realidad. En cambio, la norma casuística enumera, con afán de exhaustividad, los casos en que se aplica. Stammler (6) señala como ejemplo de este segundo tipo el *Allgemeines preussisches Landrecht*, de 1779, con cerca de veinte mil artículos.

Dejando al margen esta anécdota, y admitiendo que, en todo caso, el buen sentido puede inclinar a mantener una posición ecléctica en cuanto a la elección de uno u otro sistema, que normalmente se habrán de combinar con prudencia, debería darse preferencia a las leyes abstractas sobre las casuísticas. Y ello por dos razones. La primera es que, por mucha que sea la perspicacia del legislador, la realidad se ha mostrado siempre mucho más viva en cuanto a la riqueza de situaciones que pueden producirse. Tratar de enumerarlas todas es un vano empeño. Las fórmulas generales tienen, pues, la ventaja de su mayor capacidad para asimilar hechos nuevos. Pero, además, en segundo lugar, las leyes abstractas resultan más acordes con la finalidad genérica de los tributos modernos de gravar toda manifestación de capacidad contributiva que pueda considerarse incluida en el hecho imponible formulado por el legislador. El hecho de que puedan darse situaciones límite que traten de ser utilizadas para eludir el pago del tributo debe ser tratado mediante la reconsideración de la fórmula general, y no añadiendo, como caso especial, el supuesto concreto.

También aquí puede encontrarse algún ejemplo en nuestras leyes que ilustra lo que se pretende señalar. La disposición adicional segunda de la vigente ley del Impuesto sobre la Renta –que, incidentalmente, tampoco es un modelo de claridad en su redacción– se refiere a un supuesto muy concreto de ganancias patrimoniales: las que, en su caso, pueden generarse como consecuencia de transmisiones de valores o participaciones no admitidas a negociación con posterioridad a una reducción de capital. En estos casos, para cuyo análisis pormenorizado no parece ser éste el lugar y momento más apropiado, la complejidad de las normas obliga al contribuyente a llevar una doble valoración de su cartera de valores, cuya justificación resulta más que dudosa. Y ello por una razón de fondo, que es la que a nuestros efectos interesa: la norma general de tributación de las ganancias y pérdidas patrimoniales aparece formulada de tal forma que no reconoce la existencia de pérdidas cuando hay reducciones de capital en el momento de producirse éstas; por razones obviamente recaudatorias, difiere el cómputo de la pérdida al momento en que se enajenen los valores que quedan vivos, a los que se incrementa como valor de adquisición, el importe de los amortizados. Nótese cómo una fórmula general sesgada produce sus efectos en la regulación de casos concretos, que se multiplican complicando la aplicación del sistema.

D) *La articulación de las técnicas legislativas y los principios constitucionales tributarios*

Condición necesaria, aunque no suficiente, para considerar que una norma tributaria alcanza un grado aceptable de corrección técnica es, sin duda, que sus mandatos se adecuen estrictamente a los contenidos en la Constitución, especialmente los relativos al tributo.

Este respeto a principios constitucionales debe ser tenido muy presente por el político al enjuiciar las propuestas o modelos que los técnicos le ofrezcan cuando le den su opinión respecto de cómo ha de ser un tributo o qué reformas es conveniente introducir. No es, pues, algo que afecte sólo a la técnica legislativa en sentido estricto, a la preparación del proyecto de ley o reglamento, sino al propio esquema de ideas en que éste se base. De otra forma, se coloca al redactor del proyecto ante una tesitura difícilmente soluble: si el primer material no es de la calidad apropiada, no es po-

sible obtener un producto final apto para su aplicación.

a) Principio de seguridad jurídica

Posiblemente es el principio de seguridad jurídica, reconocido en el art. 9.3 de la Constitución, el que puede verse más directamente afectado por defectos de técnica legislativa (7). Los puntos en los que la seguridad jurídica sufre a causa de los defectos de técnica legislativa pueden ordenarse distinguiendo los siguientes supuestos.

• Situaciones de anomia

La no existencia de normas, cuando estas son necesarias, puede generar perturbaciones en el principio de seguridad jurídica. En ocasiones, este supuesto se produce por la falta de cumplimiento de las promesas del legislador. Quizás el supuesto más claro se encuentre, en los momentos actuales, en la inexistencia del Reglamento General de Gestión, que la Ley General Tributaria, de 1963, prevé en su artículo 9. 1. c), y que todavía no ha visto la luz. Otros supuestos existen en nuestro ordenamiento que no han dejado de producir confusión, como es la falta de regulación del expediente especial para la declaración del fraude de ley a que alude el art. 24, también de la Ley General Tributaria.

• Las llamadas «leyes imperfectas»

La estructura de la norma jurídica implica la existencia de un mandato en el que, a un determinado supuesto de hecho, corresponde una cierta consecuencia. La ley imperfecta es aquella que establece el mandato, pero no dice cuál es el efecto de su incumplimiento, con lo que el mandato queda vacío de contenido. Así, cuando la Ley de Derechos y Garantías de los Contribuyentes ordena al Ministerio de Hacienda la publicación de textos actualizados de las leyes y decretos tributarios que hayan sufrido modificaciones en el primer trimestre de cada ejercicio (art. 5) o la Ley reguladora de las haciendas locales (art. 17.5) prevé que las entidades locales con población superior a 20.000 habitantes habrán de publicar sus ordenanzas fiscales, no determinan el efecto del incumplimiento de tales preceptos, con lo que su inanidad es evidente y la única posición responsable es la de recomendar su desaparición del ordenamiento.

b) Principio de publicidad

Al hacer referencia al principio de publicidad, se piensa normalmente en la difusión del conocimiento de las leyes y reglamentos que han entrado en vigor, pero ahora a lo que se desea aludir es al conocimiento previo de las normas que se encuentran en fase de elaboración.

La situación es totalmente distinta según se trate de leyes o de normas reglamentarias. Las primeras son suficientemente conocidas, no sólo por la apertura de los debates parlamentarios, sino, sobre todo, por su publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes*. Las segundas, sin embargo, carecen de un vehículo adecuado para que se pueda saber en qué está trabajando la Administración. Cierto que es frecuente el sometimiento a informes de los proyectos reglamentarios, y que el art. 24 de la Ley del Gobierno prevé la posibilidad de audiencia a los interesados a través de organizaciones o asociaciones representativas, pero este trámite no asegura en todo caso una información satisfactoria. En materia tributaria, este conocimiento estaría plenamente justificado para que los contribuyentes puedan planificar correctamente sus actividades sin verse sorprendidos en un determinado momento por la actuación administrativa. La complejidad que caracteriza la normativa fiscal exige una especial transparencia por parte de las autoridades y, en este aspecto, la publicación de los proyectos de disposiciones reglamentarias, o al menos de las más importantes, podría contribuir a la consecución de este objetivo. Esta publicación haría, igualmente, posible el debate en círculos técnicos de los proyectos administrativos, lo que contribuiría a ponderar mejor las soluciones arbitradas en cada caso.

Podría pensarse que, en ocasiones, la Administración guarda celosamente sus criterios, antes de la publicación del texto, precisamente para evitar maniobras elusorias, pero tal posición debe rechazarse si se quieren conseguir unas relaciones leales entre Administración y contribuyentes, que no pueden basarse en medios distintos de la mayor transparencia en las actuaciones de una y otros.

c) Principio de claridad expositiva

En íntima relación con el principio de seguridad jurídica se encuentra la necesidad de que la redacción de las normas tributarias sea clara, inteligible para el común de los ciudadanos.

La claridad del lenguaje jurídico supone, en primer término, el uso gramaticalmente correcto del idioma. No es aceptable que el artículo 55, 1, 4º, d) de la Ley del Impuesto sobre la Renta diga expresamente que «se entenderá como circunstancia que necesariamente exige el cambio de vivienda *cuando* la anterior resulte inadecuada en razón a la minusvalía». No se trata de aspirar a que el redactor de las leyes sea un maestro de la literatura, pero sí la mínima corrección en el uso de la lengua como instrumento indispensable para que las ideas

reflejadas en la ley sean correctamente entendidas.

No puede dejarse de reconocer que las cuestiones que suscita el lenguaje jurídico no son fáciles de resolver y que no sólo plantean problemas de forma sino también de fondo.

En primer lugar, porque la tecnificación del derecho obliga a utilizar términos cuya precisa significación no siempre es conocida por el común de los ciudadanos. En cierto sentido, puede afirmarse que el derecho es un «idioma» y resulta inútil pretender su vulgarización. Debe, no obstante, reconocerse que en nuestra legislación fiscal más reciente se han hecho intentos por acercar más al ciudadano el lenguaje de la Ley. Así, la última Ley del Impuesto sobre la Renta ha preferido utilizar expresiones como «determinación de la capacidad económica sometida a gravamen « (título II) o la de «cálculo del impuesto» (título III) frente a otras que se encontraban acuñadas en nuestra tradición. Es éste un intento que, sin perjuicio de que pueda suscitar cierto escepticismo en cuanto a su utilidad real, no puede por menos de señalarse como preocupación que merece ser puesta de relieve.

La claridad del lenguaje jurídico plantea, en segundo lugar, un serio problema técnico, cual es el de la coherencia con los términos que se emplean en otras ramas del derecho. La Ley General Tributaria es absolutamente taxativa en cuanto a la posibilidad de que el ordenamiento tributario acuñe sus propios conceptos (artículo 23: «en tanto no se definan por el ordenamiento tributario...»), pero ésta debe ser una rigurosa excepción a la regla general de que los conceptos fiscales sean homogéneos con los civiles, mercantiles o administrativos, para evitar la dispersión excesiva que puede suponer que un mismo término tenga significados distintos en según que ley de las que integran el ordenamiento jurídico. Conviene resaltar que es éste un problema de fondo, como puede comprenderse fácilmente si comparamos la regulación civil del régimen de bienes gananciales en el matrimonio con la imputación fiscal de las rentas de trabajo a los cónyuges en el Impuesto sobre la Renta. De aplicarse el régimen civil en el orden tributario, la imputación habría de hacerse al 50 por 100 en todo caso, y no en función del perceptor, como obliga la legislación tributaria.

Tercera cuestión en este punto es la relativa a la autonomía en la redacción de los preceptos, evitando, en lo posible, las remisiones que compliquen la lectura de un modo excesivo. Es cierto que las remisiones normativas cumplen un doble objetivo: por una parte, evitan el alargamiento innecesario de los textos y, por otra, contribuyen a la precisión del mandato, pero el abuso de la fórmula convierte el análisis de la ley en un ir y venir de uno a otro texto que incomoda y hace difícil su correcto entendimiento. Quizá un modelo de esta incomodidad es el que ofrece la regulación del Impuesto sobre el Valor Añadido, en la que las remisiones son constantes. Así, el artículo 28. 3 del Reglamento (y es una elección al azar) dice: «la declaración previa al inicio de las actividades a que se refiere el número 1 del apartado cinco del artículo 111 de la Ley del Impuesto será exclusivamente la declaración censal comprendida en el párrafo b) del apartado 4º del artículo 9º del Real Decreto 1041/1990, de 27 de julio, por el que se regulan las declaraciones censales que han de presentar a efectos fiscales los empresarios, los profesionales y otros obligados tributarios». A su vez el párrafo b) del apartado 4º del artículo 9º citado, se remite al artículo 111 de la Ley del Impuesto.

El abuso en el sistema de remisiones tiene, además, el inconveniente de que cualquier modificación de los textos a que se produce la remisión genera, automáticamente, dudas interpretativas.

d) Principio de generalidad

Las normas tributarias, tanto si se trata de leyes como de reglamentos, han de ser generales. Se quiere significar con esta afirmación no ya que deben ser cumplidas por todos, sino que las excepciones, de cualquier tipo, deben ser las mínimas posibles. La proliferación de exenciones o de regímenes especiales es un claro exponente de que el principio de capacidad contributiva no está debidamente reflejado en el hecho imponible. Cuando un tributo, sea el que sea, se ve obligado a enumerar un amplio número de casos particulares en los que no es de aplicación la regla general, debemos sospechar que los hechos gravados no son realmente una manifestación clara de riqueza gravable. La larga lista de beneficios fiscales contenida en el art. 45 de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, o la amplísima nómina de exenciones del Impuesto sobre el Valor Añadido, no hablan a favor de la configuración de estos impuestos.

Muy posiblemente puede pensarse que una mayor simplificación del sistema tributario sería un elemento positivo desde el punto de vista de la generalidad. De la misma manera que en nuestro propio país se ha podido comprobar que la reducción de tipos de gravamen en el Impuesto sobre la Renta ha ejercido un efecto positivo, puede pensarse que una re-

nuncia mesurada a tratar de aquilatar la cuantía de las bases imponibles al máximo posible, utilizando mecanismos objetivos de determinación que hagan más fácil la aplicación del tributo, podría contribuir a su mejor aceptación social. Es ésta, no obstante, una afirmación que debe matizarse, entendiéndola dentro de límites racionales. Lo que la doctrina germánica conoce como «practicabilidad del tributo» no puede suponer, en ningún caso, una renuncia al principio de capacidad contributiva que lo lesione de modo importante. Una ponderación cuidadosa de los intereses en juego es necesaria para que la simplificación del sistema no lo convierta en un instrumento tan rudimentario como para que se abra la puerta a la crítica, y será el buen juicio del legislador el que habrá de marcar los límites dentro de los que han de moverse la ley y la actuación administrativa.

En este mismo ámbito de la generalidad, la doctrina ha señalado con reiteración la conveniencia de que existiera una ley de valoraciones, que sirviera para homogeneizar la aplicación de todos los tributos y que permitiera evitar irritantes desigualdades que afectan al propio principio de capacidad contributiva. No es, por ejemplo, razonable que en el Impuesto sobre el Patrimonio, para los bienes inmuebles juegue la valoración catastral y que esta misma no sea de aplicación automática para determinar su valor en el que grava las transmisiones, o que la diferente estructura del patrimonio genere diferencias muy notables en la tributación de los distintos contribuyentes. Justamente fueron estas diferencias las que hicieron que el Tribunal Constitucional alemán exigiera del Gobierno que pusiera remedio a tal situación. Remedio que conllevó la desaparición del Impuesto sobre el Patrimonio en este país.

2. Criterios para la elaboración de proyectos normativos

Cuanto hasta ahora se ha expuesto trata de poner de manifiesto la necesidad de abordar la tarea del perfeccionamiento de la legislación –entendida en su más amplio sentido– fiscal.

Se tropieza para ello con evidentes dificultades, y no es la menor la falta de una auténtica disciplina de técnica legislativa, como ha señalado Pablo Salvador Coderch (8), que, en su opinión, debería basarse en cuatro principios de funcionamiento: 1) sistematización de la práctica parsimonia en el cambio; 2) primado de la política: limitación de la técnica; 3) tratamiento colectivo: necesidad de recursos y organización, y 4) educación del jurista: humanidades y ciencias sociales aplicadas.

Antes de comentar estos cuatro principios, debe señalarse que, en nuestro derecho positivo vigente, existen normas –aparte de las contenidas en los reglamentos del Consejo y del Senado, así como en la Ley del Gobierno, ya aludidas– en relación con aspectos formales de las disposiciones tributarias. En este sentido, la Ley de Derechos y Garantías de los Contribuyentes ordena, en su art. 4, que las leyes y reglamentos que contengan normas tributarias lo mencionen expresamente en su título y en la rúbrica de los artículos correspondientes y que, cuando modifiquen normas tributarias, contengan una relación completa de las normas derogadas y la nueva redacción de los que resulten afectadas. Y en el ámbito general, la resolución de 15 de noviembre de 1991 dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueban las directrices sobre la forma y la estructura de los anteproyectos de ley, en el que se dicta una amplia serie de reglas que tienen por objeto elevar el nivel de la calidad técnica de las leyes.

Es evidente que el respeto a estas normas puede contribuir de forma importante a que nuestra legislación alcance la corrección técnica deseable, pero, como antes hemos advertido, entran en la categoría de las leyes imperfectas, en cuanto que su incumplimiento carece de sanción. Además, en cuanto a la Ley de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, su escasa virtualidad solo afectaría a los reglamentos, es decir, a la Administración, puesto que, por su rango de ley ordinaria, cualquier otra posterior la puede derogar, explícita o implícitamente, sin que en este caso pudiera hablarse de incumplimiento alguno.

A) *Estabilidad del ordenamiento*

Antes de abordar una reforma legal, han de ponderarse su conveniencia y su necesidad. Kriele (9) nos habla de «la presunción (rebatible) favorable a la razonabilidad del derecho vigente», con lo que se quiere subrayar que no deben introducirse reformas en el ordenamiento que no estén plenamente justificadas.

Naturalmente, no puede caerse en el extremo de considerar intocable el ordenamiento jurídico. La riqueza de la vida estriba en la evolución, y no hay evolución sin cambios. Lo que se pretende al afirmar este criterio es que esos cambio contengan en sí mismos la tendencia a la estabilidad. En este sentido, la constitución de comisiones que estudien la reforma de las leyes, la petición de informes y dictámenes previos, son buenas prácticas que felizmente se van imponiendo en nuestro sistema. La labor realizada por las comisiones creadas para la refor-

ma de la financiación de las comunidades autónomas o para la del Impuesto sobre la Renta han dado excelentes frutos, como ha de esperarse de la recientemente constituida para la reforma de la Ley General Tributaria (resolución de la Secretaria de Estado de Hacienda de 15 de junio de 2000).

Ahora bien, aceptada la necesidad de una reforma, debe tratarse de conseguir su estabilidad. El problema es especialmente grave en el ámbito administrativo de las normas reglamentarias, que ofrece ejemplos que ilustran con evidencia la precipitación en las modificaciones normativas. Así, como botón de muestra, el Real Decreto 1704/1999, de 5 de noviembre, que regula las condiciones para la aplicación de exenciones en el Impuesto sobre el Patrimonio para bienes afectos a actividades empresariales y profesionales, así como de las participaciones en sociedades que desarrollen tales actividades, fue modificado dos meses después por el Real Decreto 25/2000, de 14 de enero.

En buena medida, la falta de estabilidad del ordenamiento deriva de la pérdida de significado del sentido general de las leyes. Nocilla (10) lo señala como uno de los problemas fundamentales del derecho actual, en el que las leyes han pasado a convertirse en «medidas» de carácter coyuntural y sectorial, perdiendo, pues, necesariamente, su deseable estabilidad. Ejemplos de la certeza de esta afirmación se tienen al alcance de la mano: la Ley 6/2000, de 13 de diciembre, aprueba «medidas» fiscales urgentes de estímulo al ahorro familiar y a la pequeña y mediana empresa.

Y no deja de resultar revelador que en esta Ley vuelva a alterarse la calificación del beneficio que puede obtenerse con ocasión de reducciones de capital con devolución de aportaciones a los socios. Primero, en la Ley 18/1991 (artículo 44.4) se consideró rendimiento del capital mobiliario. La Ley 40/1998 entendió que se trataba de una ganancia patrimonial. Y ahora la Ley 6/2000 vuelve a calificarlo de rendimiento. ¿Cuál puede ser el motivo de este vaivén de calificaciones? Sea éste el que fuere, parece exigible una cierta maduración cuando se adoptan decisiones reformadoras para evitar estos sorprendentes cambios de criterio.

En todo caso, se ha de reconocer que no es fácil encontrar una receta mágica que permita mantener la estabilidad del ordenamiento y adecuarlo, al tiempo, a unas circunstancias que, en nuestros días, si alguna característica tienen es la de su volatilidad. Posiblemente, lo único que podría intentarse es distinguir dos partes bien diferenciadas en las leyes. Lo que, parafraseando al profesor Palao, podríamos denominar el núcleo «duro», del que habría de pregonarse su necesaria estabilidad, y la parte «blanda» de la Ley, que fuera fácilmente adaptable a las nuevas situaciones. Para ello, cabría pensar que esta segunda parte consistiera fundamentalmente en habilitaciones a la Administración para su regulación por vía reglamentaria, marcando con claridad los límites dentro de los cuales podría operar la Administración.

B) *Guías para las reformas*

No sería razonable terminar estas reflexiones sin reconocer que en la elaboración de normas fiscales se han experimentado considerables avances, tanto en la materia legislativa como en la reglamentaria, y que la insistencia de la doctrina en subrayar la necesidad de un mayor cuidado en estas tareas no ha resultado inútil. Pero tampoco debemos dejarnos llevar por la complacencia en lo conseguido y relajar un esfuerzo que debe continuar. Y para ello puede ser útil tener en cuenta dos consideraciones.

La primera es realizar un cuidadoso análisis de la jurisprudencia de los tribunales de justicia para detectar los principales fallos de nuestra normativa tributaria. Cuantificar los principales puntos de fricción entre contribuyentes y Administración fiscal y tratar de limar las asperezas que ponen de manifiesto es una tarea que aún está pendiente y que puede resultar un excelente camino para plantear futuras modificaciones del sistema. Asimismo, los informes del Defensor del Pueblo y del Defensor del Contribuyente deberían estar muy presentes a la hora de preparar nuevos proyectos.

La segunda es la conveniencia de plantear la labor de preparación de las normas tributarias, cualquiera que sea su rango, como una tarea que exige una organización de medios personales y materiales compleja. Los proyectos han de ser objeto de trabajo en equipo, entendiendo por tal un conjunto de personas que representen suficientemente los intereses implicados desde el inicio de la labor normativa, sin que parezca suficiente la intervención prevista en nuestro ordenamiento a través de informes posteriores a la presentación de los anteproyectos. Es preferible emplear más tiempo y esfuerzo en la maduración de cualquier texto que tener que recurrir a posteriores reconsideraciones sobre lo ya aprobado. Afortunadamente, nuestras normas tributarias han alcanzado ya un nivel técnico suficiente como para permitir dejar un espacio de tiempo a la reflexión antes de acometer reformas precipitadas.

III. CONCLUSIONES

1. Legislar es una difícil tarea que requiere tiempo y esfuerzo téc-

nico continuado. La precipitación en la función legislativa genera distorsiones en el ordenamiento que tienen que ser posteriormente corregidas.

2. La complejidad alcanzada por el ordenamiento tributario actual exige plantear, como prioridad esencial, su simplificación, en el buen entendimiento de que tal simplificación requiere ser realizada con criterios técnicos correctos.

3. Cualquier reforma de las leyes fiscales debería tener muy presente la enseñanza que se deriva de la jurisprudencia de los Tribunales. Las sentencias constituyen una valiosísima información para detectar los puntos problemáticos del ordenamiento y poder actuar sobre ellos, clarificando o modificando los oportunos preceptos.

4. En el mismo sentido, los informes del Defensor del Pueblo y del Defensor del Contribuyente son, igualmente, merecedores de atención preferente, con el mismo objetivo de detección de problemas y búsqueda de las soluciones apropiadas.

5. Deben evitarse tanto las situaciones de anomia (falta de preceptos necesarios para la regulación de una materia), que suelen producirse por demora en la aparición de reglamentos, como las llamadas «leyes imperfectas», en las que el incumplimiento del mandato no genera consecuencias jurídicas efectivas.

6. La claridad de las normas no sólo es un problema de corrección del leguaje empleado, sino, asimismo, deriva de la autonomía de las mismas, limitando en lo posible las remisiones de unos a otros preceptos, o de unas a otras disposiciones.

7. El cumplimiento de los principios fundamentales de la técnica legislativa será un excelente incentivo para conseguir el mayor grado posible de aceptación por parte de los ciudadanos del sistema tributario vigente en cada momento.

NOTAS

(1) STAMMLER (1936), pág. 131.

(2) Martín KRIELE, en su intervención en las *III Jornadas de Derecho Parlamentario*, que se ocuparon justamente de *La función legislativa de los parlamentos y la técnica de legislar*, celebradas en 1988 y que han esperado hasta este mismo año 2000 para ver la luz en la publicación del Congreso de los Diputados que lleva ese título, dice: «Que las Cortes Generales dejen de vez en cuando su trabajo político diario para celebrar un simposio como éste, en el que se discute su propia actividad desde la perspectiva de los principios fundamentales, es algo que sólo ocurre en una democracia parlamentaria libre, aunque sea, por lo que yo conozco, un caso único en el mundo que merece el máximo respeto». En todo caso, ha de subrayarse el esfuerzo realizado en España por el Grupo de Estudios de Técnica Legislativa, que ha propiciado buen número de trabajos sobre la materia. También el Parlamento Vasco ha patrocinado seminarios sobre calidad de las leyes.

(3) MARTÍN CASALS, Miquel, y VIVER PI SUNYER, Carles «¿Quién redacta las leyes? Los modelos de redacción concentrada y de redacción difusa de los proyectos de ley», en *La función legislativa...*, cit., págs. 107 y siguientes.

(4) SANTAMARÍA PASTOR (1985), página 1266.

(5) *Opus cit.*, pág. 131.

(6) *Opus cit.*, pág.135.

(7) GARCÍA NOVOA (2000), págs. 129 y siguientes.

(8) «Elementos para la definición de un programa de técnica legislativa», en *La función legislativa...*, cit., págs. 49-50.

(9) «Máximas para el arte de legislar», en *La función legislativa...*, cit., pág. 26.

(10) NOCILLA (1992), páginas 327 y siguientes.

BIBLIOGRAFÍA

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2000), *La función legislativa de los parlamentos y la técnica de legislar*, Madrid.

GARCÍA NOVOA, César (2000), *El principio de seguridad jurídica en materia tributaria*, Marcial Pons, Madrid.

GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa) (1986), *La forma de las Leyes (10 estudios de técnica legislativa)*, Barcelona, Bosch.

NOCILLA, Damiano (1992), «Crisi della legge e técnica legislativa», *Diritto e prattica tributaria*, vol, LXIII, CEDAN, Padua.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (1985), *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 2ª edición.

STAMMLER, R. (1936), *La génesis del Derecho*, Espasa Calpe, Madrid.

VETHENCOURT VELASCO, Belkys (1993), *Manual de técnica legislativa*, Banco Central de Venezuela.

Resumen

La elaboración de las normas tributarias, en la medida en que suponen un sacrificio económico para quienes están obligados a su cumplimiento, ha de cuidar muy especialmente de la forma en que se presenten. La claridad de los mandatos que contienen, de forma tal que sean facilmente inteligibles por sus destinatarios, es el objetivo fundamental de la llamada «técnica legislativa». En este artículo se revisan las principales cuestiones que deben ser abordadas por los órganos de producción normativa, a la luz de las exigencias que derivan directamente de la Constitución Española, aduciendo algunos ejemplos tomados del ordenamiento positivo español.

Palabras clave: técnica legislativa, principio de publicidad, principio de seguridad jurídica, principio de claridad expositiva, principio de generalidad, elaboración de la ley, estabilidad del ordenamiento jurídico.

Abstract

The preparation of tax legislation, inasmuch as this constitutes an economic sacrifice for those obliged to comply with it, has to take very special care over the way it is presented. Clarity of the precepts contained, so that they are easily intelligible to the persons affected, is the prime aim of the so-called «legislative technique». In this article we review the main questions that should be addressed by the organs of legislative production in the light of the requirements stemming directly from the Spanish Constitution, presenting a few examples taken from Spanish positive law.

Key words: tax legislation, legislative technique, principle of publicity, principle of legal certainty, principle of expository clarity, principle of generality, preparation of the law, stability of the legal system.

JEL classification: H20, K34.

II. SISTEMA IMPOSITIVO ESPAÑOL: UNA VISIÓN DE CONJUNTO

REFORMAS PENDIENTES EN EL SISTEMA FISCAL ESPAÑOL

Manuel LAGARES

EXPONER una opinión personal –y quizá polémica– sobre las reformas aún pendientes en el sistema fiscal español obliga a analizar, en primer término, el contexto en que puede producirse esa reforma para después delimitar sus objetivos, pues no tendría demasiado sentido plantear cambios tributarios sin tener en cuenta el ámbito en que éstos han de producirse y, sobre todo, los objetivos a que deberían servir.

Este será, en consecuencia, el esquema al que responderá este trabajo, que comienza con una descripción del contexto intelectual y económico en que habrá de incardinarse esta reforma para continuar, seguidamente, con una descripción de los objetivos que se deberían alcanzar con la misma. El trabajo se cierra con una descripción de las líneas básicas que quizá deberían seguirse en la reforma de las principales figuras del sistema impositivo español.

I. CONTEXTO DE UNA POSIBLE REFORMA FISCAL

Dos son, al menos, las razones que inducen a apreciar la posible necesidad de una reforma en el sistema impositivo español. La primera, que los importantes cambios que se han producido en las ideas fiscales y en los sistemas tributarios de la mayoría de los países están influyendo poderosamente en las exigencias que hoy se plantean a la hora de diseñar un sistema tributario moderno. La segunda, que los cambios sobrevenidos en el entorno económico, especialmente a consecuencia de la globalización, están afectando muy intensamente a las características de los sistemas tributarios, por lo que las exigencias que plantean esos cambios habrán de tenerse también en cuenta en esta reflexión acerca del sistemas tributario español y de su reforma.

De ahí que seguidamente se efectúen algunas reflexiones sobre cómo los cambios en las ideas sobre fiscalidad y en la situación económica afectan a los sistemas tributarios y cómo esos cambios condicionan sustancialmente cualquier reforma de la imposición en España.

1. Principales cambios en las ideas y en los sistemas fiscales

Cualquiera que se aproxime a lo que constituye la historia fiscal de los principales países occidentales a lo largo del siglo recién terminado podrá observar, sin excesivas dificultades, que en los últimos ciento cincuenta años se han venido produciendo cambios importantes en los principios que vienen gobernando la imposición al menos desde la época de Adam Smith y en lo que constituye la propia estructura impositiva de tales países. Por ello, quizá resulte necesaria una breve referencia a cuáles son tales cambios y lo que significan a la hora de orientar una posible reforma tributaria.

a) *Cambios en la valoración de algunos principios de la imposición*

Si se observa el pensamiento sobre Hacienda Pública desde mitad del siglo XIX hasta casi la primera mitad del siglo XX, fácilmente se comprueba el ascenso fulgurante del principio de equidad como criterio básico para la orientación de cualquier reforma tributaria. Ese ascenso se ha debido en esos años a la acción de tres importantes motores, cuyo impulso elevó durante ese periodo el principio de equidad al papel de ingrediente esencial y casi único de cualquier reforma tributaria, hasta el punto de acabar casi desbancando al otro de los criterios esenciales en la orientación de cualquier sistema impositivo: el principio de eficiencia.

El primer motor que impulsó el ascenso del principio de equidad lo constituyó el abandono de la idea impuesto-precio, que sirvió inicialmente de fundamento a la equidad en la imposición. Ese motor fue sin duda el primero en entrar en funcionamiento y, aunque su puesta a punto se hizo ya por Bentham (1780) (1), su puesta en marcha se inicia a mitad del siglo XIX cuando, gracias sobre todo a Stuart Mill (1848) (2), la idea de asentar los impuestos sobre la capacidad de pago como criterio para medir el sacrificio que representaban para cada ciudadano, en lugar de sobre el beneficio o utilidad generada por los servicios públicos, tomó mayor cuerpo en el ámbito de la Hacienda Pública.

El segundo motor del fulgurante ascenso de la idea de equidad como norte de cualquier reforma tributaria fue, sin duda, la aceptación del decrecimiento de la utilidad marginal de la renta y de la posibilidad de comparar la utilidad de diferentes personas. Todo ello permitió justificar la progresividad

impositiva sobre bases aparentemente sólidas, dando origen a las teorías de igualdad en el sacrificio como fundamento de esa progresividad (3).

Es evidente que el tercer motor que impulsó el ascenso del principio de equidad no fue otro que el de las ideologías igualitarias, que se desarrollaron con fuerza a partir de las últimas décadas del siglo XIX y en la primera mitad del siglo XX. Amparada en esas ideologías, la progresividad impositiva se entendió como instrumento para alcanzar una sociedad más igual a través de una importante redistribución de la renta y de la riqueza.

Sin embargo, esas ideas se han modificado sustancialmente a partir de los años setenta del pasado siglo XX. La fuerte desaceleración del crecimiento que entonces se produjo, como consecuencia de la crisis originada por los aumentos en los precios del petróleo y de otras materias primas, supuso una fuerte recuperación del principio de eficiencia en la fundamentación de los sistemas tributarios. Esa recuperación tuvo, sin duda, un origen en la crisis citada, pero encontró su impulso básico en otros tres motores bien distintos de los que sirvieron de impulso al principio de equidad varias décadas antes.

El primero de esos motores estuvo representado por los avances que se habían venido produciendo en el pensamiento económico a partir de principios del siglo XX, pero especialmente en los años treinta y cuarenta, cambios que concluyeron con la imposibilidad de la medición cardinal de la utilidad y de las comparaciones entre las experimentadas por distintos individuos (4). A partir de esos años la progresividad impositiva no encontró otro fundamento que el que le siguieron proporcionando las ideologías sociales igualitarias (5).

El segundo motor que impulsó la recuperación del principio de eficiencia estuvo representado por la extensión de la teoría del mercado a la actuación del sector público. Como Samuelson (1954) sintetizó magistralmente, los bienes y servicios públicos responden a necesidades de naturaleza puramente privada, aunque tales necesidades hayan de ser atendidas con bienes de oferta conjunta y que impiden o dificultan la exclusión mediante precio (6). Al fundamentarse la asignación de bienes públicos sobre el criterio de optimalidad paretiana, como en el caso de los bienes privados, el principio de eficiencia ganó terreno, restando fuerza al principio de equidad como base exclusiva de la distribución de los tributos.

Por último, a principios de la década de los setenta, se produjo también un nuevo cambio de importancia en el mundo de las ideas que habría de tener grandes repercusiones en el ámbito de la Hacienda Pública: la aparición de la teoría de la justicia de Rawls (1972), que se aleja del concepto de justicia como igualdad para, por el contrario, considerar la justicia como pura imparcialidad. Lo cual restó fuerza también a las ideologías redistributivas, que tomaban como objetivo último el alcanzar una igualdad completa en la sociedad.

De ahí que la situación a principios del siglo XXI no sea la que se ofrecía a finales de los dos primeros tercios del XX. En primer término, la apetencia por el desarrollo económico como medio de lograr mejores niveles de bienestar material ha vuelto a aflorar con fuerza en la conciencia de las sociedades actuales, después de unas décadas en que su búsqueda pareció estar mal vista desde muchos planteamientos ideológicos.

En segundo lugar el principio de eficiencia como fundamento y orientación de cualquier estructura impositiva ha ganado también mucho terreno, conduciendo gradualmente hacia una mayor valoración de fórmulas impositivas que no perjudiquen las posibilidades de aumentar el bienestar de los ciudadanos y, señaladamente, del crecimiento de la producción en que se asienta ese aumento del bienestar. La pujanza de la moderna teoría de la imposición óptima constituye el mejor respaldo de esta situación.

Finalmente, el principio de equidad en la distribución de los servicios públicos y de los impuestos que los financian ha ido enfocándose gradualmente hacia aspectos mucho más operativos que los planteados a finales del siglo XIX, tomando hoy como objetivo principal la lucha contra la pobreza en lugar de aspirar a la rápida consecución de una sociedad igualitaria. Lo cual ha conducido a la articulación de políticas redistributivas que, partiendo de una consideración conjunta y coordinada de los diversos instrumentos del gasto y de la imposición, están tratando de concentrar prioritariamente sus efectos sobre los segmentos de la población de bajo nivel de renta o con especiales circunstancias de marginalidad (7).

b) *Cambios en los sistemas impositivos*

Los cambios que se han ido produciendo en las estructuras tributarias a lo largo del siglo XX han sido también de gran importancia. Puede decirse que es en ese siglo cuando se consolida y generaliza el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que, aunque aparece en el Rei-

no Unido de la mano de William Pitt a finales del siglo XVIII, no toma una forma más parecida a la actual hasta el último tercio del siglo XIX, en que Bismark lo pone en camino de convertirse en el impuesto sintético que hoy conocemos.

La evolución del impuesto sobre la renta de las personas físicas a lo largo del siglo XX ha sido gradual, pero ininterrumpida. Puede decirse que al finalizar la II Guerra Mundial casi todos los países que hoy integran el conjunto de las naciones económicamente más avanzadas poseían ya, quizá con la sola excepción de España y algún otro país próximo, un impuesto de esta naturaleza convertido en protagonista de su recaudación. La fuerte expansión de esta figura en la década de los años cincuenta y sesenta, y la inclusión entre sus contribuyentes de la inmensa mayoría de la población, hizo difuminar bastante su imagen de tributo clasista y limitado, como correspondía a su papel de palanca redistributiva para el cambio social con que inicialmente fue concebido.

También se produce en el siglo XX la consolidación de los tributos empresariales. El Impuesto sobre Sociedades, que aparece en la primera década del siglo en los Estados Unidos, como respuesta a la imposibilidad constitucional de establecer un impuesto sobre la renta personal, es introducido en España con prontitud por la Ley de abril de 1920, tomando como base la vieja Tarifa III de Utilidades de Raimundo Fernández Villaverde, gracias a los esfuerzos del profesor Flores de Lemus. Pero el siglo XX ha asistido no sólo a la implantación y consolidación de los impuestos sobre sociedades, sino además a la extensión de los sistemas de cotizaciones sociales en casi todos los países avanzados.

Sin embargo, quizá el cambio más espectacular en la estructura tributaria se haya producido en la segunda mitad del siglo XX, con la aparición del Impuesto sobre el Valor Añadido, invención franco-alemana originada por la mezcla de las ideas de Von Siemens con la capacidad operativa de Maurice Lauré (8). Este impuesto ha cambiado radicalmente, sin duda, la imposición sobre ventas que, hasta entonces, se había fundamentado casi siempre en la vieja idea de la alcabala castellana, bajo la forma de impuesto general múltiple sobre las ventas.

Para completar este panorama, no puede tampoco perderse de vista la fuerte revalorización que en las últimas décadas del siglo XX han experimentado los impuestos especiales. Esa revalorización encuentra sus raíces en la teoría de la imposición optima –es decir, de la imposición eficiente– que resulta consecuencia de la aplicación de los criterios de mercado a la actividad del sector público.

2. Cambios en el entorno económico

Si de alguna forma han de seleccionarse cuáles son los principales cambios que se han producido en la situación económica a lo largo del siglo XX que hayan tenido importantes repercusiones en la configuración de la estructura tributaria, estos cambios deberán centrarse en el análisis de la variación de los niveles de vida durante todo ese siglo, en el fuerte crecimiento experimentado por el sector público hasta el final de la década de los setenta y en el fenómeno de la globalización económica, que comienza a extenderse con rapidez a partir de los años ochenta.

La referencia a los dos primeros será muy breve para insistir especialmente en el último, que es, probablemente, el que mayores consecuencias está teniendo hoy en el diseño de los sistemas tributarios, y el que posiblemente implique una mayor revolución en la concepción tradicional de los impuestos como instrumentos al servicio de la equidad y de la eficiencia.

a) *Mayores niveles de bienestar*

No cabe duda de que el siglo XX ha representado, pese a todas las desgracias que en él se han sucedido, uno de los escalones más importantes en el progreso de la humanidad. Desde el punto de vista de la población mundial, ésta se ha más que triplicado a lo largo de los últimos cien años, gracias a los mayores niveles de sanidad y a la mejora de la alimentación derivada del progreso técnico. En el caso concreto de España, nuestro país ha pasado de los 18 millones y medio de habitantes con que inició el siglo XX a los casi 40 con los que se enfrenta al nuevo siglo.

Desde el punto de vista de la producción, los cambios han sido espectaculares en todo el mundo, hasta el punto de que nunca la humanidad había experimentado en una centuria un salto en sus disponibilidades de bienes materiales como el que ha dado a lo largo del siglo XX (9). Para cuantificar de algún modo esta situación en términos más próximos hay que referirse de nuevo a España: en pesetas actuales, el nivel de producción por habitante en España apenas si llegaba a 270.000 ptas. a principios de siglo, con una media de 739 pesetas de hoy por habitante y día, para cerrar la centuria con más de 2.500.000 pesetas de producción por habitante, lo cual representa unas 6.850 pe-

setas actuales por habitante y día. A lo largo del siglo XX se ha multiplicado, pues, por más de nueve la producción española por habitante en pesetas de hoy, pese a que la población del país se ha multiplicado por algo más de 2,16 en ese mismo periodo. En consecuencia, la producción total española se ha multiplicado por veinte en el último siglo, es decir, que ha crecido a un ritmo equivalente al de una tasa real acumulativa superior al 3 por 100 anual a lo largo de los cien últimos años.

Sin embargo, el crecimiento de la producción en España se situó en el 1,8 por 100 acumulativo anual en los primeros sesenta años del siglo XX, mientras que se ha elevado al 4,7 por 100 en los años restantes de ese siglo, lo cual prueba la fuerte aceleración del crecimiento en las últimas décadas, pese a la existencia de importantes fluctuaciones durante las mismas.

Las consecuencias para los sistemas fiscales de un cambio tan acentuado en los niveles de bienestar material son múltiples. Por una parte, mayores niveles de bienestar representan mayores posibilidades de extender la tributación efectiva a zonas más amplias de la población, pues más serán los habitantes que superen los límites de la pobreza. Por otra, los mayores niveles de bienestar implican también mayores posibilidades de utilizar tributos más racionales y mejor controlados, pues mayor será el número de individuos que obtengan sus rentas en forma monetaria a través del mercado, que estén habituados a su cálculo, que utilicen el dinero y los modernos medios de pago en sus transacciones y que no cubran sus necesidades mediante el autoconsumo. Todo lo cual permite el uso de instrumentos fiscales más modernos y fáciles de controlar.

b) *Fuerte expansión del sector público*

El segundo factor que caracteriza al siglo XX, desde el punto de vista de la Hacienda Pública, es el crecimiento espectacular del sector público. La vieja intuición de Wagner (10) de que el avance de la civilización implicaría un fuerte crecimiento del sector público parece haberse producido realmente, pues en todo el mundo occidental el sector público ha pasado de representar entre un 5 y un 10 por 100 del PIB a principios del siglo XX a situarse entre el 40 y el 50 por 100 de la producción a finales de esa centuria.

En el caso concreto de España, nuestro sector público representaba a principios del siglo XX un 8,6 por 100 del PIB, mientras que en 1999 se situaba en las proximidades del 42 por 100 respecto a esa magnitud, (11), aunque hubo momentos (1993) en que alcanzó hasta el 49,8 por 100 del PIB. Es evidente que este crecimiento del sector público respecto a la producción, junto a los nuevos niveles de vida de la población española, han influido profundamente en la composición de la estructura impositiva y en los criterios que orientan su funcionamiento.

La expansión del sector público ha venido introduciendo presiones adicionales sobre el sistema tributario en décadas anteriores. Sin embargo, no tiene por qué ocurrir así en el futuro, y de ello es buena prueba el que casi todos los países de nuestro entorno hayan disminuido el tamaño relativo de su sector público en los últimos años. Como Musgrave (1970) ha señalado, una sociedad desarrollada experimenta necesidades sociales bien diferentes de las propias de una sociedad en las primeras etapas del desarrollo, y ello permite pronosticar que los altos niveles que ha alcanzado el sector público respecto a la producción nacional no necesariamente tienen que repetirse, ni siquiera mantenerse, en el futuro. Lo cual concede mayores grados de libertad a una reforma tributaria que no necesariamente ha de verse constreñida por la presión de un gasto público en aumento respecto al producto interior bruto.

c) *La globalización y sus consecuencias fiscales*

Pero si, en lugar de mirar hacia atrás, se dirige la vista más hacia el presente y hacia el futuro inmediato, quizá sea la globalización de la actividad económica el fenómeno que esté produciendo los cambios más sustanciales en los sistemas tributarios durante los últimos años y el que condicione de forma más directa las reformas impositivas en estos tiempos. Por ello merece una mayor atención.

La globalización económica es uno de esos conceptos de los que el lenguaje habitual hace uso frecuente, aunque con escasa precisión acerca de su auténtico significado. Así, cuando se habla de ella, lo más frecuente es que por globalización se entienda algo similar a la internacionalización de la economía o a la existencia de un mayor grado de interdependencia entre las diferentes economías nacionales. Desde luego, esas ideas son válidas como una primera aproximación al concepto de globalización, pero no reflejan el sentido más profundo de lo que hoy cabe entender por globalización económica.

Para precisar ese concepto, quizá lo primero que haya de tenerse en cuenta sea que la globalización, como señala Reinicke (1998), no es tanto el producto de la acción de los gobiernos como el resultado de las decisiones de de-

terminadas empresas. La globalización, pese a sus más visibles apariencias, es un fenómeno básicamente microeconómico que se origina y extiende a medida que determinadas empresas se convierten en transnacionales, es decir, en empresas que organizan su estructura, aprovisionamientos, producción, ventas y financiación en espacios que superan el ámbito puramente nacional. La razón que impulsa ese cambio en la organización de las empresas no es otra que la de aprovechar las ventajas que ofrecen tanto las diferencias de costes en los *inputs*, incluidos los fiscales, como la desregulación de determinadas actividades, la reducción de barreras arancelarias, la mayor libertad de movimiento de capitales y la interconexión entre los mercados. La globalización se asienta, obviamente, en esos hechos, pero se origina en el interior de las empresas, cuando éstas deciden organizar la cadena de sus actividades dividiéndola entre distintos espacios nacionales para aprovechar así las ventajas que cada uno de ellos ofrece.

Es importante apreciar que el concepto de globalización no se fundamenta en lo que puede denominarse «empresa multidoméstica», sino en la división, en ámbitos nacionales distintos, de la cadena total de valor añadido de una determinada empresa, como indica Krugman (1995). Así, mientras la empresa multidoméstica es la que sirve diversos mercados nacionales mediante una actividad completa y cerrada en esos mercados que, además, es independiente en cada uno de ellos, la globalización de la actividad empresarial implica una división del trabajo en ámbitos nacionales distintos que se aplica a un proceso de producción de la empresa contemplado como único. Es decir, la globalización exige de la empresa transnacional.

La importancia que está adquiriendo hoy la globalización es extraordinaria, cualesquiera sean los indicadores que se utilicen para medirla, y sus causas muy variadas. La primera, consecuencia de la naturaleza claramente empresarial del proceso de globalización se encuentra en los avances tecnológicos, que han disminuido sustancialmente el coste de los transportes y comunicaciones, reduciendo drásticamente el tiempo y el espacio. La segunda se halla en la existencia de mercados fuertemente interconectados en el ámbito mundial, en los que el arbitraje conduce a la igualación de los precios en un tiempo muy breve. Finalmente, la tercera de esas causas se deriva de la existencia de políticas que han introducido la desregulación de la actividad económica y liberalizado los movimientos de capitales, bienes y servicios, aunque esa liberalización no haya alcanzado aún con igual intensidad al trabajo.

Las consecuencias de la globalización también son muy variadas. La primera de ellas es, desde luego, la de un considerable aumento de la producción mundial, aumento que no se habría producido sin la aparición de este fenómeno. La segunda es la generación de fuertes efectos de reasignación derivados de la necesidad de desmantelar sectores productivos enteros en algunos países, para que esas actividades se lleven a término en otros, donde los costes resultan más reducidos. La tercera y última consecuencia de este fenómeno es la de que sus efectos se difunden con rapidez por todo el mundo, lo cual hace que crisis nacidas en un extremo del planeta puedan afectar casi de forma inmediata a economías muy distantes. Pero también esta última característica hace prever con esperanza que una economía globalizada corregirá más rápidamente también sus desequilibrios, evitando la persistencia de las situaciones de crisis.

Como acaba de verse, la globalización supone libertad de movimiento de capitales y de bienes y servicios, y esa libertad de movimientos tiene inevitablemente consecuencias fiscales muy claras. En primer término, factores de producción pertenecientes a personas sometidas a una determinada soberanía fiscal actuarán en el territorio de otras soberanías fiscales generando bienes y servicios diversos, lo que planteará problemas en cuanto a la soberanía a la que corresponde el gravamen sobre los rendimientos correspondientes o sobre los bienes y servicios producidos. En segundo lugar, también se plantearán problemas en cuanto a la localización de factores y actividades, pues los factores que puedan moverse libremente entre países acabarán localizándose en aquel en que, a igualdad de rendimientos brutos, la carga fiscal sea más reducida. Finalmente, aquellos factores que tengan una movilidad limitada o nula quedarán expuestos a la posibilidad de soportar cargas fiscales que difieran notablemente de un país a otro, sin que puedan evitarlo mediante un cambio masivo en su localización.

La asignación de factores, bienes y servicios entre países quedará, en consecuencia, claramente influida por las variables fiscales, hasta el punto de que los países que mantengan cargas fiscales que generen diferencias negativas en la productividad neta de los factores con alto grado de movilidad verán cómo éstos se desplazan hacia otros países con cargas fiscales menos elevadas o rendimientos brutos más cuantiosos. Es evidente que en tales condiciones esos países tendrán grandes dificultades para alcanzar un crecimiento soste-

nido de su producción o para mantener altas tasas de empleo, pues las empresas tratarán de elegir, en igualdad de las restantes condiciones, aquella ubicación que fiscalmente les resulte más beneficiosa. Incluso llegarán a fragmentar internacionalmente su cadena de valor, buscando para cada etapa de ésta aquella localización en la que los costes resulten más reducidos, incluidos entre tales costes los de naturaleza fiscal. Ésta es, precisamente, la estrategia de las empresas transnacionales.

Las consecuencias fiscales de la globalización responden, en parte al menos, a circunstancias ya conocidos por la Hacienda Pública, pero que nunca hasta ahora se habían sentido con tanta intensidad y que, además, generan situaciones nuevas que afectan especialmente a la asignación de recursos y a la equidad. Tales consecuencias pueden agruparse en tres bloques distintos, aunque claramente relacionados entre sí. El primero de ellos se refiere al conjunto de problemas que se derivan de la necesidad de distribuir la soberanía fiscal entre países. Ha de advertirse que, aunque las soluciones que se plantean para estos problemas de reparto de la soberanía fiscal entre estados son conocidas ya de antiguo, la globalización ha extendido ampliamente estos problemas, haciendo más complejas sus soluciones al aumentar extraordinariamente la importancia y el ámbito de las relaciones económicas internacionales. El segundo bloque de problemas se refiere al hecho de que la globalización ha abierto un nuevo campo de preocupación en el ámbito tributario: el relativo a los cambios que introduce en la asignación de recursos en el plano internacional, fenómeno relacionado con lo que viene conociéndose habitualmente por «deslocalización fiscal». Finalmente, el tercer bloque de problemas se refiere a los derivados de la equidad fiscal en un plano puramente nacional.

- Distribución de la soberanía fiscal

Comenzando con el primero de esos bloques de problemas –el relativo al reparto de la soberanía fiscal entre diferentes estados–, la Hacienda Pública hace ya mucho que se ha planteado cómo gravar los rendimientos de los factores que se emplean en un país pero cuya titularidad reside en otro, y el del gravamen de los bienes y servicios que se producen en un país pero que se consumen en otro. Para ambos tipos de problemas se han ido arbitrando soluciones que pueden aplicarse también –y que, de hecho, se aplican– a las consecuencias tributarias de la globalización económica.

Las soluciones tradicionales a estos problemas de reparto parten casi siempre del acuerdo fiscal entre países y, apoyándose en el mismo, establecen reglas para la distribución de la soberanía fiscal –es decir, para definir cuál es el país que tiene derecho al gravamen correspondiente– y reglas para la fijación de precios a los bienes y servicios que circulan entre países. Sin embargo, esas reglas no constituyen una respuesta suficiente para todos los problemas que plantea la globalización, pese a su utilidad indiscutible y a su extendida vigencia. En todo caso, la necesidad de acuerdos internacionales para intentar la solución de este tipo de problemas es primordial, pues de otro modo podrían darse situaciones de doble imposición internacional que terminarían por inducir al desplazamiento de los factores o actividades para evitarlos.

Otro problema fiscal creado por la globalización en el ámbito de la distribución de la soberanía fiscal es el relativo a los precios de transferencia. La globalización supone, como ya se ha visto, la división en ámbitos nacionales distintos de la cadena total de valor añadido de un conjunto de grandes empresas, las empresas transnacionales. Esa división implica que el flujo de factores y productos en las distintas etapas de la producción se efectúe dentro de la empresa, pero en distintos ámbitos nacionales. De ahí que los precios internos a que tales factores y productos circulen puedan influir en la base de valoración fiscal de las respectivas operaciones simultáneas de importación y exportación entre naciones. Es evidente que, al ser tales precios internos resultados de meras convenciones y no precios de mercado, es probable que distorsionen no sólo los posibles derechos arancelarios, sino, sobre todo, la valoración de los rendimientos y rentas que han de ser objeto de gravamen en cada país, es decir, se afecte positiva o negativamente a la soberanía fiscal de cada país implicado.

La solución tradicional de estos problemas consistía en la aplicación de valoraciones que reflejasen precios de mercado. Sin embargo, como los productos que circulan dentro de la empresa transnacional suelen ser de carácter intermedio, con muy diferentes grados de elaboración y, sobre todo, difícilmente equiparables a otros con precios efectivos, el precio de mercado simplemente no existe y, por ello, la solución tradicional resulta casi siempre inaplicable, por lo que de nuevo se impone, también en este ámbito, la necesidad de una efectiva coordinación entre los países implicados. Esa coordinación habrá de articularse mediante la fijación de precios arbitrarios, pero convenidos entre los países, para la

atribución nacional de las bases fiscales correspondientes.

• Asignación internacional de factores

El segundo bloque de problemas que genera la globalización tiene un planteamiento un tanto distinto al anterior, y hace referencia a la asignación de recursos entre los distintos países. En efecto, en un mundo con libre circulación de capitales, importantes grados de libertad en la circulación de bienes y servicios, y movilidad más reducida del trabajo, las diferencias de carga fiscal sobre los rendimientos y sobre los bienes y servicios influyen poderosamente sobre la localización de factores y actividades. Como los beneficios de toda índole que un país puede derivar de la localización en su propio territorio de esos factores y actividades pueden ser muy superior a los que se desprenden de la mera tributación derivada de los mismos, los países tratarán de reducir la carga fiscal sobre esos factores o actividades con tal de conseguir su localización en el territorio nacional.

En las circunstancias anteriores, resulta evidente que, si no se llegase a algún tipo de cooperación fiscal entre los distintos países, el gravamen sobre los rendimientos de los factores con movilidad tendería a aproximarse a cero, porque cada país intentaría reducirlo para atraer esos factores a su propio territorio. De hecho, en la actualidad algunos diseños fiscales responden a esta situación, pues tratan de evitar el gravamen sobre los rendimientos del capital obtenidos en el territorio nacional por los no residentes. El problema posterior que tales esquemas plantean es, sin embargo, que la exención atrae al capital exterior, pero induce al propio capital nacional a su localización en el extranjero, pues allí gozará de la consideración de no residente y de la exención que se le niega en el país de origen. De ahí que la solución de este problema exija de una cooperación internacional ampliamente extendida (12), lo cual pone en graves dudas su pronta consecución.

Por ello, los problemas de la globalización a este respecto quizá sólo puedan ser abordados mediante la armonización de la carga fiscal sobre los rendimientos de los factores con movilidad entre países –fundamentalmente, del capital– pues, de no existir tal armonización, la lucha para retener los factores propios y atraer a los ajenos acabará conduciendo, casi inevitablemente y en ausencia de cooperación, a la exención total de sus rendimientos.

Como es bien conocido, la forma más extrema de armonización fiscal es la de un sistema tributario común para todos los países, lo cual, obviamente, no constituye, hoy por hoy, más que un planteamiento puramente utópico. En un plano más realista, el debate se plantea actualmente entre si la armonización debe suponer de hecho una equiparación de la carga que las distintas rentas, rendimientos, bienes y servicios soportan en cada país, para que las diferencias de rentabilidad neta se deriven exclusivamente de las diferencias de rentabilidades brutas, o si, por el contrario, debieran mantenerse diferencias de cargas fiscales entre diferentes países conforme a sus rentabilidades brutas, de forma que las rentabilidades netas resultantes sean iguales para todos y se evite así la deslocalización de capitales y actividades productivas.

La solución de este debate resulta difícil, pero quizá pueda atisbarse el camino hacia el que parecen dirigirse las propuestas más actuales si se tiene en cuenta que la igualación total de cargas impositivas supondría la inexistencia de competencia fiscal entre países, lo cual resultaría poco eficiente. La razón de esa falta de eficiencia de la igualación de tipos y reglas impositivas estriba en que obligaría a establecer tales tipos y reglas atendiendo a las exigencias presupuestarias del país con menor eficiencia en sus gastos, que es el que necesitará de más cuantiosos ingresos y, en consecuencia, exigirá de tipos efectivos más altos. Por el contrario, si existen diferencias de tipos y reglas impositivas entre países, las cargas tributarias no tendrán que ser necesariamente iguales en cada uno de ellos, por lo que se originará competencia fiscal entre los mismos y se acabará alcanzando mayores niveles de eficiencia en el sector público, obligando a racionalizar los gastos ante la cortedad relativa de los ingresos.

• La equidad en el ámbito interior

Por lo que se refiere al tercer bloque de problemas –es decir, a los relativos a la equidad en el gravamen de los rendimientos de los factores en el interior de cada país–, la globalización económica, al partir de importantes diferencias en los grados de movilidad del capital y del trabajo, conduce inevitablemente a un tratamiento distinto de estos rendimientos, con fuertes desventajas para el factor con menor movilidad –es decir, para el trabajo– cuando no existe intercambio de información fiscal entre países.

Si, en ausencia de esa información, se intentase modificar la carga fiscal sobre rendimientos del capital y del trabajo, gravando con mayores cargas a los rendimientos del capital, simplemente se desplazaría este factor hacia aquellos otros países que,

en igualdad de las restantes condiciones, ofreciesen un mejor tratamiento tributario a sus rendimientos. De ahí que la práctica inexistencia de coordinación entre países en el ámbito impositivo haya terminado por hacer hoy muy desiguales las aportaciones del trabajo y del capital al sostenimiento de las cargas públicas, con fuerte desventaja para los rendimientos procedentes del trabajo.

Por otra parte, cuando se pretende una cierta mejora en la distribución de la renta mediante una mayor progresividad formal de los impuestos, no debería tampoco perderse de vista que la globalización de la economía introduce igualmente otra limitación importante: la progresividad formal de las escalas no constituye el instrumento apropiado, porque quien pueda –el capital y no el trabajo, especialmente el no cualificado– huirá por la frontera para eludir de ese modo los mayores niveles de progresividad formal.

Como las retribuciones más elevadas corresponden generalmente al capital y a los niveles más cualificados del trabajo, lo más probable es que una política que ingenuamente pretenda una mayor igualdad en la distribución de la renta aplicando los instrumentos habituales de la progresividad formal –escalas de gravamen con tipos marginales muy elevados– acabe produciendo los efectos contrarios a los que pretende. La imposición así concebida terminará recayendo casi exclusivamente sobre quienes no tengan posibilidad de escape hacia otros países de fiscalidad más favorable, es decir, sobre los rendimientos del trabajo menos cualificado y sobre la renta de las personas con menor capacidad económica, aumentando aún más la desigualdad.

Las soluciones para este problema han de tener en cuenta, además, algunas circunstancias de interés. La primera de ellas, que las cargas que son objetivas e iguales para todos los sujetos en relación con un determinado rendimiento suelen incorporarse a los precios de los factores que los generan con mayor facilidad que aquellas otras cuya cuantía depende de las circunstancias subjetivas del propietario del factor. La razón es muy simple: en el caso de cargas fiscales objetivas e iguales, el rendimiento neto del factor gravado será el mismo para todos los sujetos, facilitando su toma en consideración por el mercado. Sin embargo, en el caso de cargas subjetivizadas, la falta de homogeneidad en el rendimiento neto para cada sujeto hará prácticamente imposible la incorporación de tales cargas al precio. Ha de señalarse que las cargas muy visibles facilitan, además, las comparaciones internacionales y ayudan a elegir la ubicación menos gravosa.

La segunda, que, como es bien conocido, las tarifas progresivas hacen usos de múltiples tramos para determinar el tipo aplicable a la base. Los tipos de gravamen son crecientes con la base, consiguiéndose así que la carga total soportada aumente más que proporcionalmente al aumentar la cuantía de la base. El grado de progresividad del tributo aumenta aparentemente a medida que, para una misma estructura de tramos, son más elevados los tipos de gravamen de la tarifa. El inconveniente de este tipo de planteamientos estriba, sin embargo, en que en una tarifa de tal naturaleza, el grado de progresión se aprecia con facilidad, lo que puede provocar el rechazo de quienes resulten incididos más fuertemente por la misma. Pero la progresividad puede también alcanzarse, incluso con mayor intensidad que en el caso anterior, utilizando un solo tipo de gravamen y mínimos de exención adecuados, lo cual proporciona la ilusión –que no realidad– de que todas las rentas están gravadas del mismo modo, independientemente de su cuantía. Esa ilusión, aparte de que facilita la formación de los precios, puede resultar conveniente para evitar o reducir la deslocalización de factores con movilidad elevada.

La solución a los problemas de equidad que la globalización plantea no puede buscarse, por tanto, por la vía tradicional del aumento de los tipos de gravamen, sino introduciendo en la regulación de la imposición sobre la renta otros elementos que, utilizando el camino de la personalización de la carga, permitan aumentar su progresividad. Actuaciones sobre el mínimo personal de exención, exenciones por cargas familiares y un tratamiento diferencial respecto a los mínimos exentos cuando los ingresos proceden del trabajo pueden ser las alternativas que mejores resultados produzcan.

II. OBJETIVOS PRIORITARIOS PARA UNA REFORMA FISCAL

Los condicionamientos y limitaciones que impone la globalización económica sobre los sistemas tributarios, los nuevos niveles de bienestar, la elevada aunque menguante dimensión del sector público y los importantes cambios acaecidos en el pensamiento sobre Hacienda Pública han conducido a que las reformas fiscales respondan actualmente a un patrón relativamente distinto del habitual hasta hace bien poco, pero muy parecido hoy en casi todos los países.

Ese patrón relativamente común, que sitúa el equilibrio presupuestario como prioridad lógica

de toda reforma, está conduciendo a una acelerada aproximación entre los sistemas tributarios, reforzando el papel de la eficiencia en el planteamiento de las reformas fiscales y buscando nuevas vías para el cumplimiento del principio de equidad. Muy brevemente, se hará referencia a los aspectos de mayor interés en torno a estas cuestiones.

1. La estabilidad como requisito indispensable

Cuando se plantea una reforma tributaria, resulta necesario trazarse una meta respecto a su posible coste en términos de ingresos o recaudación perdida a causa de la reforma. A tales efectos, la mejor forma de calcular esas posibles pérdidas de recaudación debería ser la de partir de la hipótesis *ceteris paribus* y estimar la recaudación resultante de los cambios que pretende la reforma sobre las bases impositivas alcanzadas en el último ejercicio para el que se disponga de tales datos y de las cuotas que se deriven de ellas aplicando las normas todavía vigentes.

Pero, calculado así el coste *ceteris paribus* de la reforma, resultará necesario enfrentarlo con la recaudación necesaria para mantener una financiación apropiada de los gastos públicos previsibles, y ello exigirá, a su vez, estimar el crecimiento recaudatorio que se considere probable para el momento coyuntural en que vaya a situarse la reforma. Como es evidente, esta última estimación habrá de tener en cuenta la elasticidad-renta de los distintos tributos.

Dos criterios deberían, quizá, estar presentes en toda estimación de esta índole. El primero, que cualquier reforma que se emprenda no debería poner en peligro el necesario equilibrio presupuestario. La estabilidad presupuestaria es un valor importante a efectos del mantenimiento del crecimiento a largo plazo, pues, junto con una política monetaria apropiada, garantiza la necesaria estabilidad económica. Los costes *ceteris paribus* de la reforma, combinados con las previsiones acerca del aumento de la producción y con las elasticidades-renta de los diversos impuestos, deberían permitir una recaudación suficiente para financiar los gastos públicos previsibles.

El segundo de esos criterios ha de referirse necesariamente a esos gastos públicos previsibles. Partiendo del hecho de que nuestro sector público mantuvo unos gastos que se situaron en el año 1999 en las proximidades del 42 por 100, según el Banco de España (2000), mientras que el promedio de gastos públicos fue del 37,7 por 100 del PIB para la media de países de la OCDE y de un 46,0 por 100 en el caso de los países de la Unión Europea (13), es evidente que España se sitúa en una posición intermedia en cuanto a gasto público. Sin embargo, el objetivo en materia de gasto público quizá debería plantearse de modo que se consiguiese situar ese porcentaje en el entorno del 40 por 100 al final de la legislatura. Ello supondría perder, entre 2000 y 2004, aproximadamente 0,5 puntos de porcentaje cada año en la relación entre el gasto del sector público y el PIB. Partiendo de un crecimiento real del PIB del 3,5 por 100 en esos años, con un aumento anual de su deflactor próximo al 2 por 100 anual, que es el objetivo de precios señalado por la Unión Europea, resultaría posible alcanzar aumentos del gasto público de casi 2,5 puntos porcentuales por encima de la inflación y, sin embargo, situar el porcentaje de esos gastos en el 40 por 100 del PIB a finales del 2004. Es evidente que un panorama en cuanto al gasto público como el descrito podría dar holgura más que suficiente para una reforma impositiva importante y profunda que, sin riesgo excesivo para la estabilidad estructural de las cuentas públicas, impulse fuertemente el crecimiento de la producción, garantizando los objetivos que acaban de indicarse en relación con el aumento del PIB en términos reales.

2. Aproximación a los sistemas fiscales de Europa

Probablemente, uno de los aspectos en que pueda notarse mejor la poderosa influencia de la globalización sobre los sistemas fiscales durante las últimas décadas sea el de la aproximación experimentada en ese período por las estructuras impositivas de la mayoría de los países.

En efecto, si se analizase la estructura de los sistemas fiscales vigentes en los actuales países de la OCDE en los años anteriores a la segunda guerra mundial, podría posiblemente comprobarse la diversidad de tales sistemas, con figuras impositivas muy distintas y de un peso recaudatorio totalmente diferente. Lamentablemente, los datos sobre la composición de las recaudaciones tributarias y sobre PIB en tales países no son suficientemente conocidos en ese periodo, por lo que el análisis no puede cuantificarse adecuadamente.

Pero si ese examen se efectúa treinta años después, a la altura de 1965, puede ya percibirse sin dificultad que aquellos sistemas fiscales tan diversos de mitad de los años treinta han ido adquiriendo una mayor homogeneidad, lo que permite su agrupación en torno a tres modelos distintos, según el

peso y la importancia que en éstos tenga la imposición directa (modelo tributario basado en la renta), la imposición sobre el gasto (modelo tributario basado en los precios) o una combinación relativamente equilibrada de impuestos directos e impuestos indirectos junto con las cotizaciones sociales (modelo tributario neutral). Estadísticamente resulta posible, con datos de 1965, aislar grupos de países que pertenezcan a cada uno de esos tres modelos de imposición. Pero, pese a esa agrupación, la diversidad en las figuras impositivas entre países continúa siendo apreciable y, además, esos modelos de sistemas fiscales mantienen importantes distancias entre ellos. El cuadro nº 1 y el gráfico 1 permiten fundamentar estas afirmaciones.

Sin embargo, cuando el mismo examen se lleva a término otros treinta años después –es decir, en 1995–, y utilizando para ello los datos disponibles de los países de la OCDE, puede comprobarse cómo para ese momento existen muchas menos diferencias entre las figuras impositivas que integran los sistemas fiscales de esos países y que, además, aquellos tres modelos distintos de sistemas fiscales que claramente se apreciaban en 1965 se en-

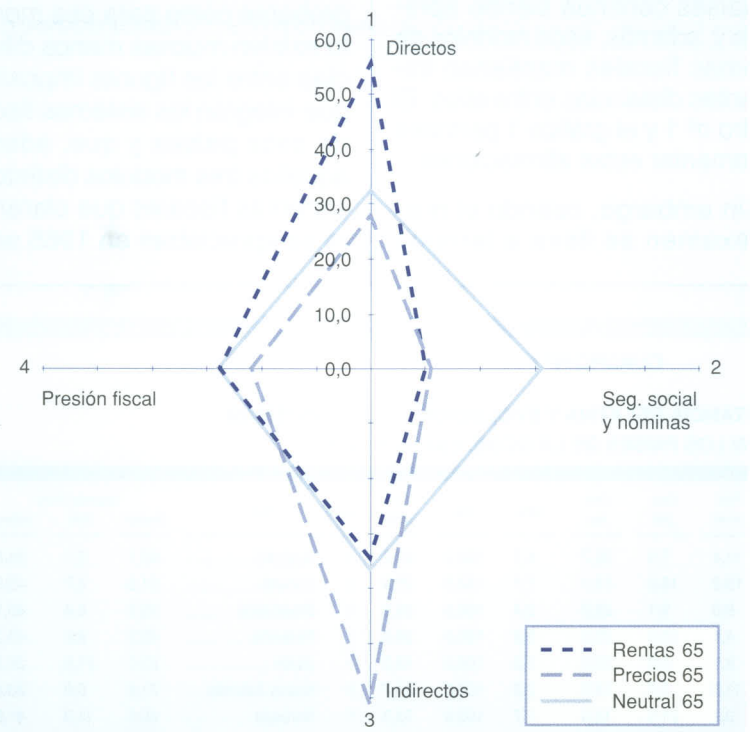
CUADRO Nº 1

ESTRUCTURA, IMPORTANCIA RELATIVA Y EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS FISCALES EN LOS PAÍSES DE LA OCDE. Ejercicio 1965

Grupo	País	IRPF	Sociedades	Seguridad Social	Nominas	Patrimonio	Cons. gral.	Cons. esp.	Otros	Total	Imp. s/PIB	Grupo	País	Seguridad Social Directos	Seguridad Social Nom.	Seguridad Social Indirectos
1	Australia	34,4	16,3	0,0	3,1	11,4	7,4	22,7	4,7	100,0	23,2	1	Australia	62,1	3,1	34,8
1	Canadá	23,0	15,1	5,7	0,0	13,2	18,2	17,1	7,7	100,0	25,4	1	Canadá	51,3	5,7	43,0
1	Dinamarca	41,4	4,5	5,4	0,0	8,0	9,1	29,2	2,4	100,0	29,9	1	Dinamarca	53,9	5,4	40,7
1	Finlandia	35,8	8,3	3,2	5,3	4,1	19,0	23,5	0,8	100,0	29,5	1	Finlandia	48,2	8,5	43,3
1	Japón	21,7	22,2	21,8	0,0	8,1	0,0	25,0	1,2	100,0	18,3	1	Japón	52,0	21,8	26,2
1	Nueva Zelanda	39,4	20,7	0,0	0,0	11,5	7,7	18,5	2,2	100,0	24,7	1	Nueva Zelanda	71,6	0,0	28,4
1	Noruega	39,6	3,8	11,9	0,0	3,1	21,5	18,4	1,7	100,0	33,3	1	Noruega	46,5	11,9	41,6
1	Suecia	48,7	6,1	12,1	0,0	1,8	10,4	19,2	1,7	100,0	35,2	1	Suecia	56,6	12,1	31,3
1	Reino Unido	29,8	7,1	15,4	0,0	14,5	5,9	24,9	2,4	100,0	30,4	1	Reino Unido	51,4	15,4	33,2
1	Estados Unidos	30,5	15,8	16,4	0,0	15,3	4,6	14,6	2,8	100,0	25,9	1	Estados Unidos	61,6	16,4	22,0
	Renta	**34,4**	**12,0**	**9,2**	**0,8**	**9,1**	**10,4**	**21,3**	**2,8**	**100,0**	**27,6**		**Renta**	**55,5**	**10,0**	**34,5**
	Porcentaje desvest/media	24,4	56,9	80,8	219,7	53,3	67,2	20,9	73,7	0,0	18,3		Porcentaje desvest/media	13,8	67,0	21,9
2	Austria	20,0	5,4	24,9	7,6	4,0	18,7	18,0	1,4	100,0	34,7	2	Austria	29,4	32,5	38,1
2	Bélgica	20,5	6,2	31,4	0,0	3,7	21,1	13,0	4,1	100,0	31,2	2	Bélgica	30,4	31,4	38,2
2	Francia	10,6	5,3	34,2	4,6	4,3	23,3	14,3	3,4	100,0	34,5	2	Francia	20,2	38,8	41,0
2	Alemania	26,0	7,8	26,8	0,6	5,8	16,5	14,6	1,9	100,0	31,6	2	Alemania	39,6	27,4	33,0
2	Grecia	6,8	1,8	31,6	0,8	9,7	10,3	33,8	5,2	100,0	22,0	2	Grecia	18,3	32,4	49,3
2	Italia	10,9	6,9	34,2	0,0	7,2	12,9	24,1	3,8	100,0	25,5	2	Italia	25,0	34,2	40,8
2	Luxemburgo	24,9	11,0	32,3	0,9	6,2	12,4	11,1	1,2	100,0	30,4	2	Luxemburgo	42,1	33,2	24,7
2	Holanda	27,7	8,1	30,8	0,0	4,4	12,4	14,7	1,9	100,0	33,2	2	Paises Bajos	40,2	30,8	29,0
2	España	14,3	9,2	28,3	0,0	6,4	22,2	18,4	1,2	100,0	14,3	2	España	29,9	28,3	41,8
2	Suiza	31,2	7,1	22,5	0,0	8,8	9,4	19,0	2,0	100,0	20,7	2	Suiza	47,1	22,5	30,4
	Neutral	**19,3**	**6,9**	**29,7**	**1,5**	**6,1**	**15,9**	**18,1**	**2,6**	**100,0**	**27,8**		**Neutral**	**32,2**	**31,2**	**36,6**
	Porcentaje desvest/media	43,0	36,2	13,3	177,6	33,9	32,2	36,7	53,9	0,0	24,7		Porcentaje desvest/media	30,1	14,1	20,0
3	Islandia	19,5	1,8	8,1	0,9	4,0	16,7	45,0	4,0	100,0	27,8	3	Islandia	25,3	9,0	65,7
3	Irlanda	16,7	9,1	6,5	0,0	15,1	5,7	43,4	3,5	100,0	26,0	3	Irlanda	40,9	6,5	52,6
3	Portugal	0,0	0,0	21,9	0,9	5,1	0,0	41,5	30,6	100,0	18,4	3	Portugal	5,1	22,8	72,1
3	Turquía	24,8	4,8	5,9	0,0	10,5	0,0	53,5	0,5	100,0	15,0	3	Turquía	40,1	5,9	54,0
	Precios	**15,3**	**3,9**	**10,6**	**0,5**	**8,7**	**5,6**	**45,9**	**9,7**	**100,0**	**21,8**		**Precios**	**27,9**	**11,1**	**61,1**
	Porcentaje desvest/media	70,2	101,3	71,6	115,5	59,2	140,6	11,6	145,6	0,0	28,0		Porcentaje desvest/media	60,2	71,9	15,4
	UE 65	**22,3**	**6,5**	**22,6**	**1,4**	**6,7**	**13,3**	**22,9**	**4,4**	**100,0**	**28,5**		**UE 65**	**35,4**	**24,0**	**40,6**

Procedimiento de agrupación: Análisis de *clusters*. Variables de estructura fiscal.
Medición por el cuadrado de las distancias euclidianas. Método de Ward.
Fuente: Revenue Statistics, OCDE, París, 1997, y elaboración propia.

GRÁFICO 1
MODELOS DE ESTRUCTURA TRIBUTARIA EN 1965



cuentran hoy más próximos entre sí, difuminándose incluso sus fronteras. El cuadro nº 2 y el gráfico 2 permiten, de nuevo, comprobar este acercamiento.

Los sistemas tributarios de los países más avanzados han entrado en las últimas décadas, sin necesidad de acuerdos de armonización y casi sin proponérselo abiertamente los gobiernos, en un proceso de clara homogeneización y convergencia. Ese proceso va reduciendo cada día las diferencias fiscales entre países no sólo en el ámbito de las grandes líneas de estructuración de los sistemas fiscales, sino, incluso, en el ámbito interno de las propias figuras impositivas.

Siguiendo la misma técnica de agrupación, los gráficos 3 y 4 permiten comprobar cómo en los treinta años que transcurren entre 1965 y 1995 se ha producido también una fuerte aproximación del sistema tributario español al modelo que se deduce de los valores medios de los quince países que integran la Unión Europea. Esa aproximación es la mejor prueba de que la armonización fiscal está funcionando, de hecho más que de derecho, en los sistemas fiscales europeos. Esta aproximación o armonización constituye, como ya se ha indicado, una forma razonable de abordar los problemas fiscales que plantea la globalización económica, especialmente cuando esa aproximación se efectúa entre los sistemas fiscales de los países que integran un espacio económico unificado, como es el caso de la Unión Europea.

En el caso de España, los datos que acaban de exponerse confirman la aproximación de nuestro sistema fiscal a las estructuras impositivas medias de los países de la Unión Europea. Pero los países más importantes de la Unión están poniendo en marcha en estos meses importantes reformas impositivas, con reducciones cuantiosas en sus impuestos, situación que se repite también en Estados Unidos. Por ello, España no debería perder sus posibles ventajas en este terreno, especialmente en un mundo cada vez más fuertemente interconectado. De ahí que debiera constituir un objetivo prioritario en cualquier reforma de la imposición española el continuar y reforzar esta tendencia de aproximación de nuestro sistema impositivo al de los principales países de Europa, evitando que las reformas de los otros nos hagan perder posiciones en este ámbito.

3. Papel central de la eficiencia en la reforma tributaria

El tercer criterio u objetivo al que debería responder la reforma es el de reforzar el papel que en los últimos tiempos está adquiriendo la eficiencia como principio orientador de los sistemas fiscales. A tales efectos, y enlazando con cuanto acaba de exponerse, no debería olvidarse que la búsqueda del máximo beneficio por las empresas en un ámbito transnacional conduce a que, si se pretenden gravámenes más elevados de los que se aplican en otros países, el resultado final acabe siendo la deslocalización del capital y de las actividades empresariales, con la consiguiente pérdida de bienestar y de posibilidades de crecimiento y empleo. Esa política conduciría,

CUADRO Nº 2

ESTRUCTURA, IMPORTANCIA RELATIVA Y EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS FISCALES EN LOS PAÍSES DE LA OCDE. Ejercicio 1995

Grupo	País	IRPF	Sociedades	Seguridad Social	Nominas	Patrimonio	Cons. gral.	Cons. esp.	Otros	Total	Imp. s/PIB	Grupo	País	Seguridad Social Directos	Seguridad Social Nom.	Seguridad Social Indirectos
1	Australia	40,6	14,7	0,0	6,7	8,7	8,0	14,5	6,8	100,0	30,9	1	Australia	64,0	6,7	29,3
1	Canadá	37,3	8,1	16,8	0,0	10,5	15,2	8,4	3,7	100,0	37,2	1	Canadá	55,9	16,8	27,3
1	Japón	21,4	15,2	36,3	0,0	11,6	5,2	8,0	2,3	100,0	28,5	1	Japón	48,2	36,3	15,5
1	Luxemburgo	21,3	17,5	26,8	0,0	7,2	13,9	12,8	0,5	100,0	44,0	1	Luxemburgo	46,0	26,8	27,2
1	Suiza	31,5	5,7	37,3	0,0	7,0	10,1	7,1	1,3	100,0	33,9	1	Suiza	44,2	37,3	18,5
1	Estados Unidos	36,3	9,4	21,1	0,0	11,2	8,0	7,7	2,3	100,0	27,9	1	Estados Unidos	56,9	25,1	18,0
	Renta	**31,4**	**11,8**	**23,7**	**1,1**	**9,4**	**10,1**	**9,8**	**2,8**	**100,0**	**37,7**		**Renta**	**52,5**	**28,4**	**22,6**
	Porcentaje desvest/media	26,5	39,7	58,6	244,9	21,6	38,0	31,8	79,1	0,0	18,1		Porcentaje desvest/media	14,6	47,1	26,3
2	Austria	20,9	3,7	36,2	6,7	1,5	18,2	7,9	4,9	100,0	42,4	2	Austria	26,1	42,9	31,0
2	Bélgica	31,5	6,7	33,1	0,0	2,4	15,1	8,6	2,6	100,0	46,5	2	Bélgica	40,6	33,1	26,3
2	Finlandia	34,8	5,3	27,6	0,0	2,3	17,3	11,6	1,1	100,0	46,5	2	Finlandia	42,4	27,6	30,0
2	Francia	13,9	3,7	43,3	2,4	5,2	17,4	9,0	5,1	100,0	44,5	2	Francia	22,8	45,7	31,5
2	Alemania	27,3	2,8	39,4	0,0	2,8	17,3	9,4	1,0	100,0	39,2	2	Alemania	32,9	39,4	27,7
2	Italia	26,2	8,7	31,7	0,3	5,7	13,9	11,2	2,3	100,0	41,3	2	Italia	40,6	32,0	27,4
2	Holanda	18,9	7,5	41,8	0,0	4,0	15,6	9,2	3,0	100,0	44,0	2	Holanda	30,4	41,8	27,8
2	España	23,8	5,5	36,2	0,0	5,3	16,0	10,3	2,9	100,0	34,0	2	España	34,6	36,2	29,2
2	Suecia	35,3	6,1	29,1	2,2	2,8	15,1	8,6	0,8	100,0	49,7	2	Suecia	44,2	31,3	24,5
	Neutral	**25,8**	**5,6**	**35,4**	**1,3**	**3,6**	**16,2**	**9,5**	**2,6**	**100,0**	**43,1**		**Neutral**	**35,0**	**36,7**	**28,4**
	Porcentaje desvest/media	28,1	34,8	15,5	174,8	43,1	8,7	13,1	59,9	0,0	10,7		Porcentaje desvest/media	21,6	16,7	8,0
3	Dinamarca	53,7	4,1	3,1	0,5	3,5	19,3	11,4	4,4	100,0	51,3	3	Dinamarca	61,3	36,6	35,1
3	Grecia	11,8	6,2	33,6	0,7	3,2	22,2	16,0	6,3	100,0	41,4	3	Grecia	21,2	34,3	44,5
3	Islandia	31,1	3,0	8,1	0,0	9,0	31,7	14,0	3,1	100,0	31,2	3	Islandia	43,1	8,1	48,8
3	Irlanda	30,7	8,5	14,4	1,2	4,5	21,2	17,5	2,0	100,0	33,8	3	Irlanda	43,7	15,6	40,7
3	Nueva Zelanda	42,2	12,0	0,0	0,9	5,2	22,7	8,5	6,5	100,0	38,2	3	Nueva Zelanda	61,4	0,9	37,7
3	Noruega	25,9	9,2	23,5	0,0	2,8	21,1	16,3	1,2	100,0	41,5	3	Noruega	37,9	23,5	38,6
3	Portugal	18,0	8,0	27,0	0,0	2,5	23,3	19,6	1,6	100,0	33,8	3	Portugal	28,5	27,0	44,5
3	Turquía	21,6	6,7	12,0	0,0	3,1	31,1	6,0	19,5	100,0	22,5	3	Turquía	31,4	12,0	56,6
3	Reino Unido	27,4	9,5	17,7	0,0	10,5	19,0	14,1	1,8	100,0	35,3	3	Reino Unido	47,4	17,7	34,9
	Precios	**29,4**	**7,5**	**15,5**	**0,4**	**4,9**	**23,5**	**13,7**	**5,2**	**100,0**	**36,6**		**Precios**	**41,8**	**15,9**	**42,4**
	Porcentaje desvest/media	43,9	37,4	71,9	128,6	58,7	20,0	31,9	111,3	0,0	21,9		Porcentaje desvest/media	33,1	69,6	16,7
	UE 65	**26,4**	**6,9**	**29,4**	**0,9**	**4,2**	**17,7**	**11,8**	**2,7**	**100,0**	**41,8**		**UE 65**	**37,5**	**30,3**	**32,2**

Procedimiento de agrupación: Análisis de *clusters*. Variables de estructura fiscal.
Medición por el cuadrado de las distancias euclidianas. Método de Ward.
Fuente: Revenue Statistics, OCDE, París, 1997, y elaboración propia.

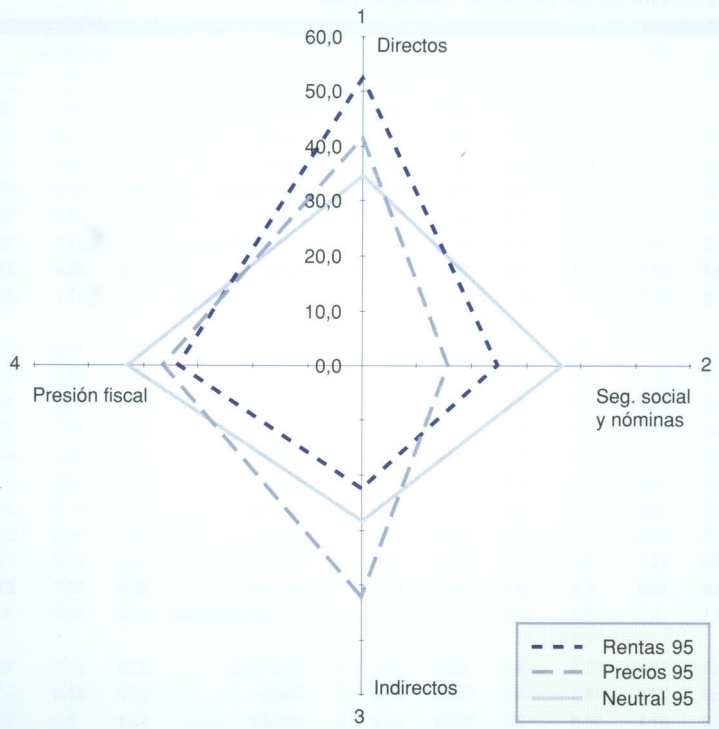
en definitiva, a una mayor pobreza y desigualdad, es decir, justo al resultado contrario del que inicialmente pretendía.

De ahí que la preocupación por la eficiencia esté alcanzando hoy un lugar preponderante entre los principios orientadores de las reformas tributarias. Elegir tributos que no pongan trabas al funcionamiento del mercado, que no alteren sustancialmente la configuración de sus resultados y, sobre todo, que no reduzcan los incentivos de los individuos para trabajar, ahorrar, invertir y, en general, asumir riesgos en el ámbito económico, constituye otro objetivo de primer orden en el diseño de cualquier reforma tributaria, hasta el punto de convertirse en exigencia prioritaria en las reformas impositivas más recientes. Por ello, éste debería ser también objetivo irrenunciable de cualquier reforma tributaria en España.

4. La equidad como principio orientador de la reforma

La consideración de la eficiencia como uno de los criterios que prioritariamente debería orientar la reforma no implica el que ésta tenga que conducir a un sistema

GRÁFICO 2
MODELOS DE ESTRUCTURA TRIBUTARIA EN 1995



tributario menos progresivo que el actual. Por el contrario, la reforma debería perseguir un aumento en la progresividad global del sistema, pero cumpliendo simultáneamente tres requisitos indispensables en los momentos actuales.

El primero de ellos, consustancial con el criterio de eficiencia, es el de no recurrir a los tipos y tarifas como único ni esencial elemento para materializar la progresividad, sino utilizar vías e instrumentos que resulten más coherentes con los otros objetivos perseguidos por la reforma y con la situación de fuerte apertura económica al exterior de la sociedad española de principios de este nuevo siglo.

El segundo, que la mayor progresividad que debería pretender la reforma se refiera no a la situación concreta de cada nivel de renta antes y después de la misma, sino a la distribución de la renta en su conjunto, considerando el impacto de los impuestos desde un punto de vista global, porque de otro modo la valoración se estancaría en la interminable polémica de cada pequeño grupo perdedor o ganador con el cambio. No se trata de desmenuzar esa polémica en el análisis de las numerosas situaciones particulares, sino de conseguir que el sistema impositivo en su conjunto distribuya su carga global de modo claramente más progresivo que antes de la reforma.

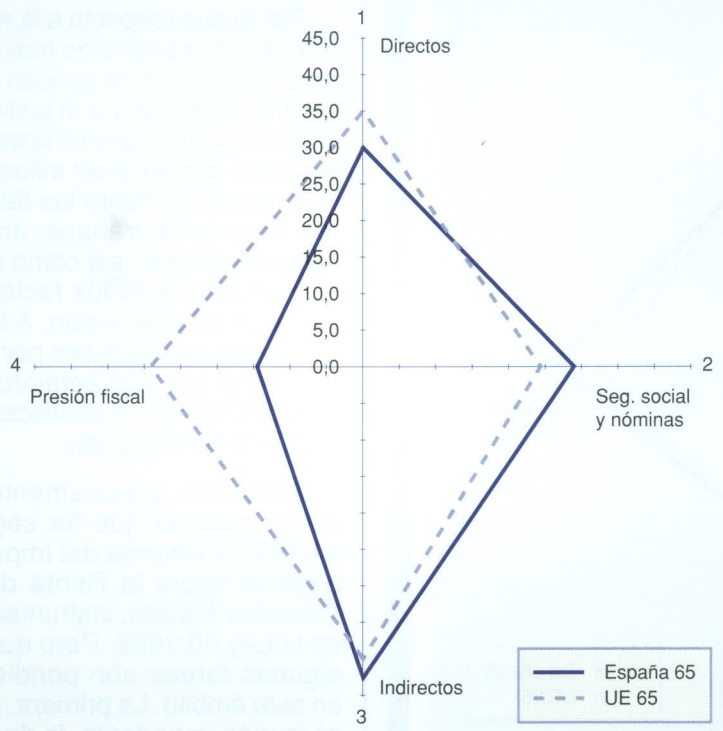
El tercer requisito que debería cumplir el aumento de la progresividad es el de la concentración de sus efectos en beneficio casi exclusivo de los contribuyentes situados en los niveles de renta más bajos. Un país como España, cuyo nivel medio de renta por habitante se sitúa muy por encima de los niveles que marcan la línea de la pobreza en la mayor parte de los países del planeta, no debería desperdigar el esfuerzo y el coste en eficiencia y bienestar que implica la progresividad impositiva tratando de extender sus efectos a la mayor parte de la población. Por el contrario, los efectos redistributivos de la progresividad deberían concentrarse muy especialmente en favor de aquellos que se sitúan por debajo de la línea de pobreza en nuestra sociedad o en zonas no muy distantes de la que delimita esa línea.

El cumplimiento de esos tres requisitos conduciría a un sistema más equitativo que el actual, pero, al mismo tiempo, mucho más eficiente y mejor adaptado al mundo ferozmente competitivo de una sociedad abierta y dinámica.

III. ALGUNAS LÍNEAS PARA UNA REFORMA DEL SISTEMA IMPOSITIVO

En la tarea de establecer el contenido de una posible reforma del sistema impositivo, no cabe efectuar aquí más que la mera descripción de lo que podrían ser sus líneas básicas, pues aquélla no debería acometerse sin una cuidadosa valoración de todos sus aspectos en relación con las finalidades y objetivos que acaban de exponerse. Como es evidente, esa tarea no puede ser llevada a término en un trabajo como éste, sino que exige de la utilización de los poderosos medios y de la detallada información sobre bases y

GRÁFICO 3
MODELOS DE ESTRUCTURA TRIBUTARIA EN 1965



cuotas disponibles en la Administración tributaria.

Por ello, en lo que sigue, este trabajo se limita a enumerar y describir las grandes líneas de una posible reforma de nuestro sistema impositivo, en el bien entendido de que esas líneas deberían ser minuciosamente exploradas y valoradas, desde el punto de vista de los objetivos anteriores, antes de su incorporación definitiva al catálogo de cambios en los impuestos en que toda reforma acaba concretándose.

1. Cambios básicos en la imposición sobre la renta

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas ha sido objeto recientemente de una importante reforma que ha transformado su estructura, y cuyos efectos no han terminado aún de ser evaluados por falta de la perspectiva temporal necesaria. No parece, en consecuencia, que deba ponerse en marcha una reforma profunda de este impuesto cuando la anterior todavía no ha podido ser totalmente evaluada.

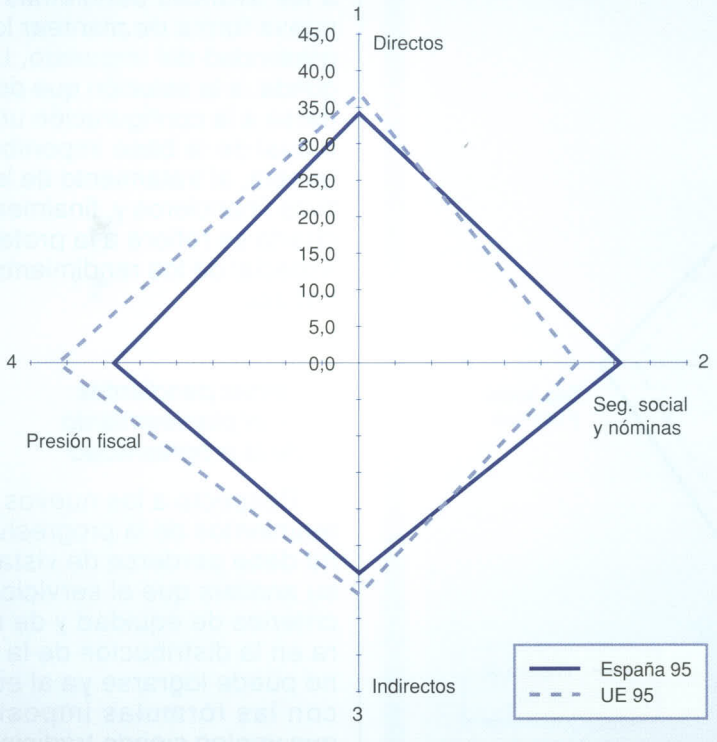
Sin embargo, en la imposición personal sobre la renta las reformas fiscales de los países de nuestro entorno están incorporando en estos momentos algunos aspectos que deberían ser objeto de consideración en nuestro sistema tributario. Además, la reciente reforma de este tributo no terminó de incorporar todos los cambios planteados debido a razones presupuestarias evidentes. Por ello, el presente trabajo debe analizar algunas de estas cuestiones. La primera se refiere a los avances pendientes en la nueva forma de plantear la progresividad del impuesto. La segunda, a la solución que debería darse a la configuración unitaria o dual de la base imponible. La tercera, al tratamiento de los activos financieros y, finalmente, la cuarta se refiere a la protección especial de los rendimientos del trabajo.

a) *Temas pendientes en el planteamiento de la progresividad*

Respecto a los nuevos planteamientos de la progresividad, no debe perderse de vista para su análisis que el servicio a los criterios de equidad y de mejora en la distribución de la renta no puede lograrse ya al estilo y con las fórmulas impositivas que venían siendo tradicionales hasta ahora. De ahí que la nueva fiscalidad elija otras vías para conseguir mayores niveles en la progresividad efectiva de los impuestos personales, pero sin recurrir, como hasta hace bien poco se venía haciendo, a tarifas con elevados tipos marginales.

A tales efectos, los mecanismos que actualmente se están aplicando en los países de nuestro entorno son de una triple naturaleza. En primer término, las reformas de la imposición personal intentan eliminar exenciones y deducciones, porque de éstas suelen beneficiarse en mayor grado las rentas más elevadas. En segundo lugar, los impuestos sobre la renta incorporan mínimos exentos importantes, que recogen igualmente las circunstancias familiares de los contribuyentes, con lo que se logra la exención de los de más baja renta y, además,

GRÁFICO 4
MODELOS DE ESTRUCTURA TRIBUTARIA EN 1995



se aumenta notablemente el grado de progresividad del tributo sin necesidad de recurrir a tipos impositivos elevados. Esta incorporación de mínimos de exención por motivos personales y familiares de cuantía suficiente se está llevando a término, cada vez más, tomando como referencia los niveles de gasto que se consideran imprescindibles para satisfacer las necesidades básicas. Tal ha sido la solución adoptada por el nuevo Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas español de un modo decidido, y fundamentándose en los datos sobre niveles de gasto familiar que proporciona la encuesta de presupuestos familiares.

Finalmente, quizás uno de los cambios más fuertes que se esté produciendo en este impuesto sea, junto con la reducción de los tipos marginales máximos, el de la gradual linealización de las tarifas, a partir de los cuatro o cinco tramos que ya hoy las configuran, reduciendo sustancialmente su número y la totalidad de sus tipos de gravamen. Con la linealización de tarifas –que en las propuestas más habituales de los manuales de Hacienda Pública llega a un solo tramo, como fórmula de resolver totalmente muchos de sus problemas actuales– se pretende hacer más transparente el tributo y, por tanto, más seguro el cálculo de las decisiones económicas de los ciudadanos. Pero, además, esa linealización proporciona ganancias importantes en cuanto a eficiencia y permite concentrar los efectos de la progresividad en beneficio de los contribuyentes de renta más baja, facilitando el visualizar más claramente la protección impositiva de tales rentas.

Por lo que respecta a la reducción de los marginales máximos, los criterios que se aplican afectan a la eficiencia y a la justicia. A la eficiencia, porque los tipos muy elevados suelen tener influencias muy negativas sobre las decisiones básicas de trabajar, ahorrar o asumir riesgos, así como sobre la localización de los factores y procesos de producción. A la justicia, porque marginales por encima del 50 por 100 comienzan a considerarse como confiscatorios de forma generalizada.

Estas son, precisamente, las líneas básicas que ha seguido también la reforma del Impuesto español sobre la Renta de las Personas Físicas, instrumentada en la Ley 40/1998. Pero quedan algunas tareas aún pendientes en este ámbito. La primera, y quizá la más importante, la de ajustar las exenciones por mínimo personal y familiar no sólo a los valores actualizados que configuran hoy la línea de la pobreza conforme a la encuesta de presupuestos familiares, sino, además, introduciendo el método de cálculo y de revisión de tales mínimos en la propia estructura legal del impuesto. Se conseguiría así que su revisión periódica no quedase al arbitrio y propuesta del Gobierno en cada momento, sino que constituyese un auténtico y explícito reconocimiento, incorporado expresamente al cuerpo legal del tributo, a favor de la exención de la renta mínima que permite la cobertura de las necesidades básicas de la familia. Como ya se ha anunciado por el Gobierno su deseo de proceder próximamente a una revisión de la cuantía de tales mínimos, no sería mal momento para incorporar también el aspecto que acaba de exponerse.

Una cuestión diferente es la del impulso a la natalidad, que quizá pudiera instrumentarse a través de este impuesto, facilitando alguna ayuda especial por el nacimiento de los hijos para incentivar el rejuvenecimiento de la población. Los datos y proyecciones actuales acerca de la evolución de la población española en las próximas décadas parecen aconsejar muy especialmente este tipo de políticas. Sin embargo, una observación debe hacerse en cuanto a la articulación de este tipo de incentivos en la estructura actual del IRPF: esa articulación no debería mezclar tales incentivos con el tratamiento de los hijos en el mínimo familiar, que debe quedar reservado exclusivamente para el reconocimiento de la renta mínima necesaria para la cobertura de las necesidades básicas. Por ello, el incentivo por natalidad debería articularse como una deducción especial en la cuota –un crédito impositivo– aplicable en la declaración de los padres en el año en que se produzca el nacimiento.

La segunda tarea pendiente en este ámbito es la del reajuste de las tarifas. Los cambios que están introduciendo otros países de la Unión Europea en sus propias tarifas, así como los que próximamente se van a llevar a término en Estados Unidos, obligan a continuar la revisión de las recientes tarifas de nuestro impuesto. De nuevo aquí se ha anunciado también por el Gobierno que los tipos se situarán entre el 15 y el 46 por 100, pero quizá la reforma debería ser más ambiciosa, aproximándose más al 40 por 100 en lo que se refiere al marginal máximo –que constituye el tipo de referencia al que gradualmente tratan de acercarse muchos de nuestros socios europeos– y simplificando algo más también el número de tramos de la tarifa. Cada paso que se dé hacia la linealización del Impuesto nos estará aproximando al futuro cada vez más cercano de este tributo y, sobre todo, estará mejorando notablemente su eficiencia sin merma de su equidad.

b) *Configuración unitaria o dual del impuesto*

El segundo problema que se está planteando, cada vez con mayor fuerza, respecto a la imposición sobre la renta de las personas físicas tiene también que ver con las exigencias que supone la globalización para los sistemas impositivos. Como se ha expuesto anteriormente, la tributación de los rendimientos del capital –el factor con movilidad plena a través de las fronteras nacionales– está siendo cada vez más reducida en casi todos los países, al objeto de evitar su deslocalización.

Por ello, resulta perfectamente explicable que Suecia, Noruega y Finlandia hayan disminuido la presión sobre los rendimientos del capital, comenzando a aplicar a la tributación personal una solución que viene conociéndose con el nombre de «sistema dual», y que consiste en someter a mínimo de exención y a tarifa progresiva sólo a los rendimientos del trabajo y a los empresariales, obtenidos en ambos casos tanto a corto como a largo plazo, mientras que todos los rendimientos de capital, cualquiera que sea su plazo de obtención, y las ganancias y pérdidas patrimoniales, tanto a corto como a largo plazo, quedan sometidas a un tipo fijo de gravamen, con menor carga que los anteriores.

Frente a esta solución «dual», que implica una nítida y profunda fragmentación de la base del tributo, la mayor parte de los países de nuestro entorno se vienen inclinando, sin embargo, por la existencia de una base imponible general del Impuesto, que incluye los rendimientos generados a corto y a largo plazo por el trabajo, el capital y las actividades empresariales, junto con las ganancias y pérdidas patrimoniales generadas a corto plazo. Al lado de esta base imponible general, sobre la que se aplica el mínimo de exención y la tarifa progresiva, algunos países de nuestro entorno establecen además una base imponible especial para el gravamen exclusivo de las ganancias y pérdidas patrimoniales a largo plazo mediante un tipo único de gravamen, casi siempre cifrado en las proximidades del 20 por 100. Éste es el sistema –denominado «sistema unitario atenuado»– que siguen, entre otros, Francia, Italia, Dinamarca, los Estados Unidos de América, el Reino Unido e Irlanda, mientras que en Alemania, Austria, Holanda y Luxemburgo se dejan simplemente sin gravar las ganancias y pérdidas patrimoniales a largo plazo.

La Ley 40/1998 se ha inclinado por la solución unitaria atenuada, entendiendo, con evidente razón, que esta solución introduce elementos suficientes para preservar la naturaleza personal del Impuesto, al tiempo que mantiene una igualdad de trato respecto al que conceden los países más directamente relacionados con nosotros, constituyendo en este sentido una solución claramente armonizada. La aplicación de la llamada «solución dual», por el contrario, habría representado una ruptura total con el concepto de capacidad que articula el IRPF y habría limitado drásticamente la progresividad del mismo, reduciendo el grado de equidad del tributo. Además –y esto quizá sea lo más importante– nos hubiese separado sustancialmente de la fiscalidad de nuestros vecinos más próximos.

Sin embargo, quedan aún algunos problemas pendientes en

cuanto al tratamiento de las ganancias de capital a largo plazo. Quizá el más importante de ellos sea el relativo al criterio de realización que se aplica al mero traslado de posiciones entre fondos de inversión, sin que tales posiciones supongan disposición alguna por parte del titular. Este criterio de realización fiscal tiene un efecto *lock-in* considerable, haciendo mucho más rígido al mercado, impide una mayor eficiencia en las gestoras de fondos de inversión y, sobre todo, permite el mantenimiento de costes muy elevados en los servicios de éstas.

c) *Activos financieros y retenciones en la fuente*

Un problema relacionado, y de innegable actualidad en este impuesto, es el que ha venido planteando el tratamiento fiscal bien dispar de los rendimientos de los distintos activos financieros en los que se materializa el ahorro. Ese tratamiento dispar se está tratando de corregir en todos los países para evitar que la carga impositiva final introduzca distorsiones importantes en lo que debería ser siempre el resultado de una libre y eficiente asignación de recursos por el mercado, en lugar del resultado arbitrario de criterios fiscales voluntaristas. Así lo ha entendido la Ley 40/1998, de reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que ha igualado la tributación de los rendimientos de los activos financieros y las ganancias patrimoniales obtenidas a corto plazo, y ha aproximado bastante la tributación de esos rendimientos y de tales ganancias cuando se obtienen a largo plazo.

Además, resulta evidente que esa desigualdad de trato venía teniendo una muy especial proyección en lo que se refiere a las retenciones en la fuente de los rendimientos del capital mobiliario tanto a corto como a largo plazo, pues, como es bien conocido, tales retenciones son, de hecho, los únicos impuestos que se incorporan a la cotización o precio de los activos financieros, ya que, al depender el impuesto final sobre los mismos de las circunstancias personales de cada poseedor, no podrá ser valorado por los mercados a efectos de su inclusión en un precio homogéneo, pues será diferente para cada uno de sus titulares.

Por ello, al objeto de reducir las distorsiones de naturaleza fiscal que influyen en los precios o cotizaciones de estos activos, casi todos los países de nuestro entorno mantienen actualmente retenciones muy reducidas sobre los rendimientos del capital o, en algunos casos, incluso no tienen retención alguna sobre estos rendimientos. De ahí también que, para evitar la situación de guerra fiscal a que casi inevitablemente esa actitud podría conducir, la Unión Europea esté tratando de encontrar –aunque sin mucho éxito hasta ahora– una solución homogénea, solución que parece plantearse en la alternativa entre una retención mínima y común para estos rendimientos o el establecimiento de un sistema de información compartida sobre los mismos.

En esta línea de reducción y homogeneización de retenciones sobre rendimientos del capital se encuentran, como ya se ha indicado, las soluciones planteadas por la Ley 40/1998 y por su reglamento. Pero las discrepancias en el tratamiento fiscal de los rendimientos de los distintos activos financieros, aunque se han reducido notablemente respecto a la situación anterior, continúan siendo importantes. De ahí que la nueva reforma de este impuesto deba continuar con premura la línea de homogeneización abierta por la Ley 40/1998 y profundizar más en ella, teniendo muy en cuenta además la rápidamente cambiante situación internacional respecto a tales rendimientos.

d) *Protección especial de las rentas de trabajo*

En cuanto a los rendimientos del trabajo, ya se ha visto que, al no disponer apenas de movilidad internacional, pueden resultar más castigados por los importantes condicionamientos y limitaciones que la globalización económica introduce en el plano fiscal. Por ello, parece razonable que las reformas de la imposición personal otorguen un mejor trato a estos rendimientos, especialmente a aquellos de cuantía más reducida.

Eso es lo que ha hecho el nuevo IRPF español, que incluye una importante reducción especial para los rendimientos del trabajo, al objeto de articular un mejor tratamiento de las rentas no fundadas frente a las que se derivan de activos patrimoniales, es decir, de los rendimientos del capital. Esta reducción, conforme a los criterios ya expuestos, tiene un carácter marcadamente progresivo, por lo que con ella obtienen un mayor beneficio los contribuyentes con rendimientos netos del trabajo más reducidos, aunque todos los perceptores de salarios obtengan apreciables ventajas por este concepto. La nueva reforma que se proyecta en este impuesto, al introducir cambios apreciables en las cuantías de los mínimos de exención, debería también ajustar positivamente ese tratamiento especial de los rendimientos del trabajo.

Por otra parte, los rendimientos del trabajo disfrutan de la exclusión en la base de las aportaciones de las empresas a los fondos de pensiones de sus empleados, aunque los límites actuales pueden resultar muy cortos para la

constitución de fondos de pensiones de empleo en cuantías apropiadas para complementar efectivamente a las pensiones de la seguridad social. Por ello, la futura reforma de este impuesto debería suprimir tales límites para las aportaciones de las empresas a los fondos de empleo.

Además, tanto en los fondos de empleo como en los formados por la mera aportación individual de los partícipes, el tratamiento tributario de las pensiones percibidas debería ser el correspondiente a los rendimientos obtenidos a largo plazo, para evitar el agravio que se produce para estas pensiones en comparación con las prestaciones percibidas de una sola vez en forma de capital.

Finalmente, el perceptor de una pensión periódica procedente de un fondo de pensiones debería tener la facultad de graduar voluntariamente la cuantía de la pensión percibida en cada ejercicio a partir del máximo que le correspondiese conforme a las características financieras y actuariales del fondo, incluyendo en su base de gravamen sólo la cantidad efectivamente percibida. Se conseguiría así eliminar la discriminación que actualmente existe entre el tratamiento fiscal de los fondos de pensiones y de los fondos de inversión a este respecto.

2. La reforma del Impuesto de Sociedades

Por lo que se refiere al Impuesto sobre Sociedades, no cabe duda de que en los últimos tiempos ha experimentado una apreciable aproximación entre su base imponible –el beneficio fiscal– y el beneficio contable que le sirve de sustento. Es evidente que ese proceso está siendo favorecido por la progresiva consolidación de principios y criterios contables generalmente aceptados y por el peso creciente de empresas transnacionales sometidas a múltiples jurisdicciones fiscales, lo que conduce a una apreciable y saludable tensión sobre los sistemas fiscales para que se homogeneice el concepto fiscal de beneficio objeto de gravamen.

La tendencia que acaba de describirse se hará mucho más intensa en los próximos años, por lo que cualquier reforma del Impuesto sobre Sociedades que se emprenda en España debería avanzar por el camino de la aproximación de la base fiscal al beneficio contable que inició la Ley 43/1995, abandonando cualquier idea de volver al camino de implantar una definición autónoma del beneficio fiscal como base de este tributo. Por el contrario, la reforma del Impuesto de Sociedades debería profundizar aún más en la aproximación de ambos conceptos –la base fiscal y el beneficio contable– y eliminar muchos de los motivos de discrepancia que aún subsisten. Ejemplos bien notorios de discrepancias que deberían ser eliminadas son los relativos a las amortizaciones y a las provisiones, especialmente de las que se refieren al tratamiento de la morosidad.

Probablemente, el Impuesto evolucionará en los países de nuestro entorno generalizando los sistemas para atenuar la tributación soportada por los dividendos, de forma que se evite la doble carga que en algunos países todavía representa la coexistencia del Impuesto sobre Sociedades con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. En España el procedimiento elegido ha sido el de crédito fiscal por dividendo recibido, tomando como base de cálculo un tipo efectivo medio de tributación del 28,5 por 100, frente al 35 por 100 que es el tipo nominal de gravamen de este tributo (14).

Dos problemas plantea este sistema de integración. El primero, que, al tomarse el tipo efectivo medio del 28,5 por 100 en lugar del tipo nominal del 35 por 100, los beneficios o incentivos de distinta índole que se reconozcan a la sociedad en este impuesto no pasan al accionista mediante esta fórmula de integración. El segundo, que la integración solo beneficia al accionista residente sometido al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas español, pero no al accionista no residente si su dividendo es objeto de gravamen en el impuesto sobre la renta personal que haya de satisfacer en su país de residencia, con lo cual se desincentiva la inversión de no residentes en empresas españolas.

El primero de los problemas indicados tiene una fácil solución, que podría consistir en integrar los dividendos en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas multiplicando su importe bruto por el coeficiente 1,5385 si el impuesto sobre sociedades continuase manteniendo un tipo nominal del 35 por 100. Posteriormente se permitiría descontar de la cuota del impuesto personal un 53,85 por 100 del dividendo bruto percibido, con lo que, de hecho, no existiría Impuesto sobre Sociedades para los dividendos distribuidos.

El segundo de estos problemas sólo tiene la solución de devolver materialmente el Impuesto de Sociedades que corresponda a los dividendos percibidos por accionistas no residentes, si se sigue aplicando el sistema de integración de crédito por dividendo recibido.

Una solución alternativa, menos costosa y más simple, podría consistir en aplicar el método de

integración de crédito por dividendo pagado, pero en este caso para lograr la exención de que hoy se disfruta y elevarla a términos nominales no quedaría más remedio que descontar de la base del Impuesto sobre Sociedades la totalidad de los dividendos distribuidos, quedando el impuesto reducido exclusivamente –como de hecho prácticamente lo está hoy para el caso de accionistas residentes– al gravamen de los beneficios destinados a reservas. Los dividendos distribuidos tributarían plenamente en el IRPF sin ajuste ni deducción alguna por el Impuesto sobre Sociedades soportado. Pero es evidente que esta solución, mucho más económica y simple que cualquiera de las anteriores y que, además, reduciría el efecto de apalancamiento fiscal de la financiación mediante préstamos, tendría sin embargo muy mala presentación política.

Un tema distinto es el del tratamiento de los dividendos de una sociedad percibidos por otra sociedad también sometida al Impuesto sobre Sociedades. Las normas vigentes permiten una exención total de tales dividendos si la participación de que proceden supera al 5 por 100 del capital de la sociedad participada, pero la reducen al 50 por 100 cuando la citada participación es inferior. Como la cuantía relativa de la cartera poseída no constituye razón adecuada para justificar que se reduzca una aparente exención que lo que encubre es una auténtica doble imposición, la norma de exención total de estos dividendos debería extenderse a todos los casos, cualquiera que fuese la cuantía relativa de la cartera de la que procediesen.

Otra cuestión de interés que se plantea en la reforma del Impuesto sobre Sociedades es la del mantenimiento o reducción de su tipo de gravamen. Teniendo en cuenta los tipos nominales de gravamen en este impuesto a que pretenden llegar los países de nuestro entorno, que se situarán probablemente en las proximidades del 20 ó 25 por 100 en unos años, quizá la solución más acertada para el impuesto español consista en situar también sus tipos en las proximidades de esos niveles, pero ajustando simultáneamente el coeficiente multiplicador para integrar los dividendos en el IRPF y la deducción por dividendos en la cuota de este último impuesto.

El proceso de reducción de exenciones e incentivos que se ha iniciado hace ya varios años en este impuesto debería continuar, otorgando mayor peso relativo a su recaudación. En todo caso, ese proceso debería tipificar los créditos fiscales en la cuota en torno a uno o dos modelos de deducción nítidamente perfilados y a los que deberían ajustarse cualquier actividad, inversión o gasto que pretendiese disfrutar de tales incentivos. Continuar con la política emprendida en favor de la innovación tecnológica y de las actividades en I+D constituye una prioridad de cualquier reforma pero, por el contrario, no debería ampliarse el régimen especial de las pequeñas y medianas empresas por el riesgo cierto que se corre de impedir los necesarios procesos de concentración empresarial, e incluso de provocar procesos inversos de desintegración vertical de la producción, que en ocasiones podría fragmentarse en empresas de menor tamaño para disfrutar del régimen especial de las pequeñas y medianas empresas.

Por último, la reforma del Impuesto sobre Sociedades debería reducir notablemente el ámbito de aplicación actual de la transparencia fiscal, limitándola exclusivamente a las empresas puramente patrimoniales en las que no se ejerza ninguna actividad productiva, sino la de mera tenencia y administración de activos. De igual modo, se deberían flexibilizar las normas fiscales para la consolidación de empresas y las de tributación de los grupos consolidados, pues hoy en día son los grupos de sociedades, y no tanto las sociedades individuales, las protagonistas de la actividad económica.

3. Cambios deseables en los restantes impuestos

Unas líneas más sobre los restantes impuestos, pues, aunque en estas figuras los cambios que se esperan posiblemente no sean tan importantes como los del IRPF y los del Impuesto sobre Sociedades, no dejan por ello de tener interés. Se tratará seguidamente de exponer algunas ideas sobre tales cambios en la imposición patrimonial, en la tributación sobre el valor añadido y en los impuestos sobre consumos específicos.

a) *Imposición patrimonial*

Una figura que posiblemente acabe en el futuro teniendo un desarrollo más amplio que el actual es el Impuesto sobre el Patrimonio Neto que, aunque se encuentra todavía poco extendido por los sistemas tributarios actuales, es probable que en las próximas décadas termine siendo más habitual en tales sistemas. Es posible que ello se derive de una cotización al alza de su papel redistributivo. Sin embargo, también es posible que su ascenso se vea impulsado más bien por una mayor apreciación de su papel como un instrumento adecuado para la lucha contra el fraude fiscal.

El Impuesto sobre las Sucesiones, por el contrario, es bastante posible que vea todavía más reducido su escaso papel actual en los

sistemas tributarios modernos, como consecuencia de la mayor extensión de la imposición sobre la renta y de los impuestos sobre el patrimonio neto, ambos de exacción anual. Los problemas que plantea este tributo a las transmisiones *mortis-causa* de patrimonios empresariales acabarán traduciéndose, como ya ha ocurrido en España, en importantes exenciones que, unidas a las necesarias para la protección del patrimonio conjunto de la familia nuclear, reducirán seguramente a bien poco el papel de este impuesto en el futuro.

Desde el punto de vista de una nueva reforma fiscal en España, parece evidente que debería potenciarse el papel del Impuesto sobre el Patrimonio Neto, especialmente en lo que se refiere a su valoración como instrumento para el control de las rentas y como medio para discriminar a favor de las rentas ganadas o no fundadas, y reducirse la tributación por sucesiones, especialmente en lo relativo a las transmisiones *mortis causa* entre padres e hijos y entre cónyuges. La graduación de la escala en función del patrimonio previo del adquirente tiene una evidente intención redistributiva que quizá no se corresponda con la auténtica realidad actual del tributo, y que, además, complica innecesariamente su aplicación, dando origen a no pocas operaciones de la mal llamada «ingeniería financiera». Por ello, y a la vista de un análisis mejor fundado que valore adecuadamente sus resultados, quizá debiera suprimirse tal graduación.

b) *Tributación sobre el valor añadido*

Muy probablemente el Impuesto sobre el Valor Añadido continuará en las próximas décadas su trayectoria ascendente. Sin embargo, esa trayectoria, junto con el hecho de que en la Unión Europea sea un tributo plenamente armonizado sobre el que las autoridades nacionales ejercen una capacidad normativa muy limitada, no debería conducir a que se olvidasen ni su auténtico significado ni sus orígenes.

En cuanto a su auténtico significado, no debería perderse de vista que el IVA no es más que una forma de gravar el consumo final, es decir, el consumo de los individuos. Por ello, un impuesto sobre el valor añadido que se extienda a todas las fases de la producción y de la distribución resulta plenamente equivalente a un impuesto con el mismo tipo de gravamen que recaiga sobre todo el consumo final. La diferencia entre uno y otro estriba en que mientras con el IVA se ven implicados en el proceso impositivo todos los productores y distribuidores en sus distintas fases, con un impuesto sobre las ventas a los consumidores finales exigido en su fase minorista sólo se ven implicados quienes venden para el consumo final, con un coste de cumplimiento mucho más reducido que los muy elevados que tiene el IVA debido a su naturaleza de impuesto múltiple exigido en todas las fases.

Por lo que respecta a sus orígenes, no debería olvidarse que el IVA se instituyó con dos objetivos muy claros desde el punto de vista administrativo. El primero de ellos, el de lograr un cálculo preciso de los ajustes fiscales en frontera, lo cual resultaba crucial para la gradual implantación del mercado único en Europa. El segundo, el de evitar el fraude fiscal mediante el control cruzado de compras y ventas.

En la actualidad, sin embargo, esos objetivos han dejado de tener el sentido que tuvieron inicialmente. En el primer caso, porque la existencia de un auténtico mercado interior ha permitido superar el viejo mecanismo de devolución de impuestos a través del ajuste fiscal en frontera. En el segundo, porque el IVA no ha logrado superar los problemas de fraude fiscal, sino que más bien se ha convertido en un territorio abonado para todo tipo de artimañas en este ámbito, contaminando además a otros tributos. La experiencia europea así parece confirmarlo.

Por ello, la desaparición del Impuesto sobre el Valor Añadido y su sustitución por un impuesto sobre las ventas al por menor reduciría notablemente los efectos negativos sobre la eficiencia que genera esta figura, liberando además la considerable masa de recursos personales y materiales que hoy se dedican a su gestión en las empresas. Por otra parte, es evidente que el control de un impuesto sobre las ventas al por menor no resultaría hoy tan difícil como quizá podría serlo a principios de los años cincuenta, cuando se creó el Impuesto sobre el Valor Añadido.

Sin embargo, al ser el IVA un impuesto comunitario, cualquier propuesta en este sentido no tendría ningún viso de llegar a buen término si previamente las autoridades comunitarias no se la hubiesen planteado y aprobado. Teniendo en cuenta la velocidad con que estas autoridades suelen decidir en casos mucho menos complejos, no cabe la menor duda de que, pese a sus evidentes desventajas para la eficiencia de la economía europea y para su competitividad frente a la de otros bloques, tales como Estados Unidos y Japón, seguiremos teniendo IVA para muchos años.

c) *Impuestos sobre consumos específicos*

Por último, es muy posible que los impuestos sobre consu-

mos específicos se orienten cada vez más hacia un doble objetivo: constituir instrumentos eficientes para la distribución de ciertos costes sociales, ligados al consumo masivo de algunos servicios públicos y al gravamen del ocio, a través de los consumos de lujo que suelen acompañar su disfrute.

Este último aspecto es posible que revolucione, en un futuro no lejano, el papel de estos impuestos en una sociedad más próspera, con menos horas dedicadas al trabajo y con posibilidades inimaginables hoy de aprovechamiento de ese tiempo en actividades de ocio. Por ello, cabe esperar una considerable diversificación de este tipo de impuestos, que quizás acaben siendo estrellas de primera magnitud en el horizonte tributario de las próximas décadas.

4. La financiación autonómica y la Hacienda municipal

Sobre la financiación autonómica, que necesariamente en este año habrá de renegociarse para su entrada en vigor a principios del 2002, poco cabe decir a estas alturas, salvo que debería responder a tres criterios en los que parecen coincidir muchos tratadistas. El primero, que el sistema de corresponsabilidad fiscal, inaugurado con la cesión de recaudaciones y capacidades normativas en el ámbito del IRPF, debería ampliarse dando mayor juego a la tarifa autonómica y reduciendo simultáneamente la tarifa estatal en este tributo. Dos observaciones adicionales deberían hacerse en el tema de la corresponsabilidad fiscal. La primera de ellas, que se debería ampliar la corresponsabilidad a otros tributos, quizás a los impuestos especiales señaladamente. La segunda, que los impuestos especiales debería ser objeto de alguna reforma previa que los adaptase mejor a las funciones que deberían cumplir en un sistema tributario más eficiente.

El segundo criterio que quizá debería aplicarse a la financiación autonómica es el de la simplificación drástica del sistema actual de cálculo de la participación de las comunidades autónomas en los ingresos estatales. El juego cruzado actual de límites, garantías y todo tipo de andaderas frente al resultado final acaba por encubrir el auténtico sentido de esta participación y las finalidades que pretenden alcanzarse, constituyendo campo abonado para todo tipo de maniobras políticas a la hora de establecer el reparto. Lo cual intensifica la sensación de irresponsabilidad por parte de las comunidades y excita sus ansias de enfrentamiento continuo con el Gobierno central para conseguir mayores niveles de participación en tales ingresos.

El tercer criterio que debería quizá aplicarse en cuanto a financiación autonómica es el de la racionalización y tipificación de las subvenciones. Éstas pueden pretender la compensación de los efectos externos de ciertos gastos –los conocidos *spill-overs*–, o garantizar niveles mínimos de bienes preferentes, o equilibrar dotaciones iniciales insuficientes de determinados bienes o servicios públicos, o, finalmente pero no en último lugar, articular el principio constitucional de la solidaridad interregional. De ahí que la separación e identificación de cada una de estas causas de las subvenciones permitiría reducir las puramente solidarias a sus justos términos, evitando que aparezcan como tales las que posiblemente respondan a otras causas muy diversas. Quizá ello contribuyese a clarificar y racionalizar la negociación.

Por lo que respecta a la Hacienda local, poco cabe que decir aquí, salvo que la anunciada y deseable supresión del Impuesto de Actividades Económicas y una nueva regulación de las normas sobre suelo urbano pueden poner en grave crisis a estas haciendas. Por ello, quizá el establecimiento de algún sistema de participación en los ingresos estatales constituya el mejor camino para racionalizar el complejo y no muy eficiente ámbito de la financiación local.

IV. NOTA FINAL

Como se ha tratado de exponer, el fenómeno de la globalización económica está conduciendo a niveles de producción y de riqueza que no serían posibles sin su concurso y el de los factores que la impulsan, y está abriendo grandes oportunidades de progreso y bienestar a países e individuos situados hasta ahora en niveles de clara pobreza. Con todos sus inconvenientes, no cabe duda de que el saldo final de estas nuevas circunstancias resulta extraordinariamente positivo.

Pero, al mismo tiempo, los cambios en el pensamiento sobre Hacienda Pública, las nuevas ideas sobre la equidad, los nuevos niveles de bienestar, la globalización económica y el volumen que ha alcanzado el sector público imponen limitaciones y condicionamientos a muchas de las estructuras básicas que conforman nuestra sociedad, lo que nos obliga a replantear, desde puntos de vista muy diferentes a los tradicionales, muchas de las instituciones que la configuran, especialmente las impositivas. En esa línea, y bajo tales criterios, es como se planteó la reciente reforma del IRPF, articulada en la Ley 40/1998 y en las restantes disposiciones que la desarrollaron.

Son esas nuevas ideas y las limitaciones y los condicionamientos impuestos por la realidad económica de un mundo globalizado los que acabarán determinando los cambios futuros en los sistemas tributarios. Este trabajo no ha pretendido más que atisbar, desde esas ideas, sus consecuencias más evidentes para nuestro sistema tributario y, por tanto, la influencia decisiva que pueden ejercer en el contenido de una futura reforma tributaria.

NOTAS

(1) Véanse sus dos primeros capítulos, donde se analizan los principios de utilidad, ascetismo, simpatía y antipatía.

(2) Véanse especialmente los tres primeros capítulos del libro V. Sin embargo, Mill fue partidario de un impuesto de tipo fijo con un mínimo exento para eximir de cargas la renta mínima indispensable para la subsistencia ordinaria, como había recomendado Bentham. Probablemente, quizá Mill haya sido el primer defensor de lo que hoy conocemos como «impuesto lineal».

(3) MUSGRAVE y PEACOCK (1967) han descrito muy bien el ascenso de esas ideas, aportando además los textos básicos que las han fundamentado a lo largo de la historia del pensamiento económico.

(4) La evolución del concepto de utilidad desde su valoración cardinal hacia la de mera ordenación de preferencias se describe muy bien en SAMUELSON (1945, capítulo V).

(5) Los trabajos de FAGAN (1938) y BENHAM (1942) son muy significativos a este respecto.

(6) Lo cual permite aplicar criterios formalmente similares al equilibrio con bienes privados y públicos, aunque quede pendiente el problema de la distinta forma de revelación de las preferencias individuales para esos dos tipos de bienes.

(7) Véase, a este respecto, TULLOCK (1983).

(8) La historia de la propuesta de Von Siemens y del éxito de Lauré está bien expuesta en el prólogo del profesor Calle a la versión castellana de SULLIVAN (1965).

(9) Véase, a este respecto, JOHNSON (2000).

(10) Una explicación razonada a la hipótesis de Wagner se encuentra en TIMM (1961), y también en MUSGRAVE (1970).

(11) Según datos publicados por el Banco de España (2000)

(12) El problema del *free rider* en una situación como la comentada es muy grave, como lo demuestra, cada vez más, la existencia de los llamados «paraísos fiscales»

(13) Véase OECD (2000)

(14) Como es bien conocido, un beneficio social de 100 ptas gravado efectivamente al 28, 5 por 100 en el Impuesto sobre Sociedades se convierte en un dividendo bruto de 71,5 ptas si no existen asignaciones a reservas. Este dividendo bruto, multiplicado por el coeficiente de 1,4, se convierte en un ingreso computable de 100 ptas. en el IRPF del accionista que lo percibe. Al descontarse de la cuota de este último impuesto el 40 por 100 del dividendo bruto percibido –es decir, 0,4x71,5 = 28,5 ptas, equivalentes a la cuota ya satisfecha por el Impuesto sobre Sociedades– se consigue que el accionista soporte la misma carga fiscal conjunta que en el caso de que no existiese el Impuesto sobre Sociedades.

BIBLIOGRAFÍA

ATKINSON, A. B. (1991), *Modern Public Finance*, Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham, Reino Unido, dos volúmenes.

BANCO DE ESPAÑA (2000), *Cuentas financieras de la economía española 1995-1999*, Madrid.

BENHAM, F. (1942), «What is the best tax-system», *Economica*, mayo. Reimpreso en JACKSON (1996).

BENTHAM, J. (1780), *An introduction to the principles of morals and legislation*. Edición sobre la versión de 1780 por J. H. BURNS y H. L. A. HART, The Athlone Press, University of London, Londres, 1970.

FAGAN, E. D. (1938), «Recent and contemporary theories of progressive taxation», *Journal of Political Economy*, agosto. Reimpreso en JACKSON (1996).

JACKSON, P. M. (1996), *The foundations of Public Finance*, Edward Elgar Publishing Ltd. Cheltenham, Reino Unido, dos volúmenes.

JONHSON, D. G. (2000), «Population, food, and knowledge», *The American Economic Review*, marzo.

KRUGMAN, P. R. (1995), «Growing world trade: Causes and consequences», *Brookings Papers on Economic Activity*, Nueva York, nº 1.

MILL, J. S. (1848), *Principles of Political Economy*, John W. Parker, Londres, dos volúmenes. Versión al castellano publicada por Fondo de Cultura Económica, México, 1943, tercera reimpresión, 1996.

MUSGRAVE, R. A. (1970), *Fiscal Systems*, Yale University Press, New Haven, 1970. Edición española de Aguilar, S.A., Madrid, 1973.

MUSGRAVE, R. A. y PEACOCK, A. T. (1967), *Classics in the theory of Public Finance*. St. Martin's Press, Nueva York.

OECD (2000), *Economic Outlook*, diciembre.

RAWLS, J. (1972), *A Theory of Justice*, Clarendon Press, Oxford. Versión al castellano publicada bajo el título *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1979.

REINICKE, W. H. (1998), *Global Public Policy*, Brookings Institution Press, Washington, D. C.

SAMUELSON, P. A. (1945), *Foundations of economic analisys*, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts). Versión al castellano de la tercera reimpresión publicada por Librería El Ateneo, editorial, Buenos Aires, 1957.

— (1954), «The pure theory of public expenditures», *Review of Economics and Statistics*, noviembre. Reimpreso en ATKINSON (1991). Versión al castellano en *Hacienda Pública Española*, nº 5/1970.

SULLIVAN, C. K. (1965), *The tax on value-added*, Columbia University Press, Versión al castellano publicada por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1978.

TIMM, H. (1961), «Das Gesetz der Wachsenden Staatsausgaben», *Finanzarchiv*, Heft 2, Band, 21. Versión al castellano en *La dinámica del gasto público*, Instituto de Estudios Fiscales, Libros de lecturas, Madrid, 1974.

TULLOCK, G. (1983), *Economics of income redistribution*. Kluver Academic Publishers, Boston. Véase también la segunda edición, de 1997, publicada por la misma editorial.

Resumen

La necesidad de una nueva reforma tributaria en España está justificada, a juicio del autor, por los cambios que han venido produciéndose en los nuevos planteamientos de la Hacienda Pública, que están proporcionando un fuerte impulso a la eficiencia como criterio orientador de tales reformas, y por los cambios que se han producido en la situación económica, especialmente por los derivados de la globalización de la economía. La globalización crea en el ámbito tributario fuertes problemas en cuanto a la distribución de la soberanía fiscal entre países, por los fenómenos de deslocalización que origina y, finalmente, por las cuestiones que plantea para un tratamiento equitativo de los rendimientos de los factores con distinto grado de movilidad en el ámbito internacional. De ahí que los objetivos que debería pretender una posible reforma del sistema tributario sean: el mantenimiento de la estabilidad presupuestaria, la aproximación a otros sistemas fiscales en Europa, la potenciación de la eficiencia del sistema tributario español y el refuerzo de su equidad, aunque por vías diferentes a las tradicionales.

Desde tales objetivos, el autor se plantea las líneas que, en su opinión, debería seguir la reforma del sistema impositivo español, que se concretan en la continuidad de la reciente reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con una mejora del tratamiento de las rentas más reducidas, el mantenimiento de la estructura unitaria atenuada en la base del impuesto, una mayor neutralidad en el tratamiento de los objetivos financieros y, finalmente, una protección especial para las rentas de trabajo, con mejor tratamiento fiscal de los fondos de pensiones. La reforma del Impuesto sobre Sociedades se aborda partiendo de la necesidad de mantener una estrecha relación entre base fiscal y beneficio contable e intentando mejorar la integración de este tributo con el IRPF. El artículo se cierra con una descripción de los principales cambios deseables en los restantes impuestos del sistema y con algunas observaciones sobre la financiación de las comunidades autónomas y la necesaria reforma de la Hacienda municipal.

Palabras clave: reforma tributaria, impuesto, eficiencia.

Abstract

The need for new taxation reforms in Spain is justified in the author's opinion, due to the changes taking place in the new policies of the Public Treasury, which are furnishing a strong push to efficiency as the basis for the orientation of said reforms, and due to the changes which have been taken place in the economic situation, especially those derived from the globalisation of the economy. Globalisation creates major problems within the tax sphere in regard to the distribution of the tax sovereignty between countries, due to the phenomena of de-localization which it originates and also in the end due to the questions raised in regard to a balanced handling of the results of the factors with different degrees of mobility on the international plane. Hence, the objectives to which a possible reform of the tax system should be directed: the maintenance of the budget stability, the approximation to other fiscal systems in Europe, the reinforcement of the efficiency of the Spanish tax system in general and the reinforcement of its equity, although through routes other than the traditional ones.

From these objectives, the author presents the lines along which he feels the reform of the Spanish taxation system should follow, which can be described as the continuity of the recent reforms on Income Tax, with an improvement in the handling of the lower incomes, the maintenance of a moderated unitary structure in the tax base, a greater neutrality in the handling of the financial goals and, in the end, a special protection for the income obtained from work, with a better fiscal handling of the pension funds. The reform of the Company Tax is considered, beginning with the need to maintain a tight relationship between the tax base and the accounting profits and by trying to improve the integration of this tax with the IRPF (Income Tax). The article ends with a description of the most important changes desired in relation with the remaining taxes of the system and with several comments on the financing of the regional communities and the necessary reform of the municipal treasuries.

Key words: tax reforms, taxes, efficiency.

Jel classification: H 20.

EL SISTEMA IMPOSITIVO ESPAÑOL: ESTRUCTURA Y SITUACIÓN COMPARADA

Francisco CASTELLANO REAL

I. ESTRUCTURA ACTUAL

EL sistema impositivo español, en el ámbito estatal, está actualmente configurado por un conjunto de figuras que pertenecen a la reforma fiscal que se inició en nuestro país en el año 1978, con el establecimiento del Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas. Posteriormente, en 1979, entraron en vigor el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el Impuesto sobre Sociedades, y en 1980, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. La reforma continuó en 1986, con la entrada en vigor del Impuesto sobre el Valor Añadido y los impuestos especiales y con la adecuación de la Renta de Aduanas a la normativa aduanera comunitaria y finalizó, en lo que se refiere a la configuración del cuadro impositivo, con la aprobación, en 1987, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

Los impuestos que acaban de reseñarse experimentaron en la última década importantes modificaciones, bien a través de las leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año o bien mediante leyes ordinarias. Así, por ejemplo, en 1992 entraron en vigor nuevas leyes de los impuestos sobre la Renta y sobre el Patrimonio y se modificó parcialmente el Impuesto sobre Sociedades, cuya reforma total se llevó a cabo por ley aprobada en las Cortes a finales de 1995. En cuanto a la imposición indirecta, en 1993 entraron en vigor las nuevas leyes del Impuesto sobre el Valor Añadido y de los impuestos especiales y un nuevo Texto Refundido del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Posteriormente, a finales de 1996 se aprobaron dos leyes (Modificación Parcial de la LOFCA y de Cesión de Tributos) que han configurado el nuevo modelo de financiación autonómica, en el que destacan, como novedad, las nuevas competencias normativas que se atribuyen a las comunidades autónomas en los impuestos cedidos, entre ellos una parte del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Más recientemente, a finales de 1998 se aprobaron las leyes 40/1998 y 41/1998, reguladoras del nuevo Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del nuevo Impuesto sobre la Renta de no Residentes, respectivamente, que entraron en vigor el 1º de enero de 1999. Por último, en el pasado año se aprobó la Ley 6/2000, que ha introducido importantes modificaciones en los impuestos sobre la Renta, Sociedades y Patrimonio. En definitiva, puede decirse que durante los últimos años estamos viviendo un proceso reformador permanente, con variaciones frecuentes en la normativa vigente, y ya se han anunciado para los próximos años nuevas reformas del Impuesto sobre Sociedades y del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Los cambios reseñados han sido tan importantes que para comprender mejor el actual cuadro impositivo español resulta necesario glosar, aunque sea brevemente, cada una de las figuras que lo componen.

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

El Impuesto sobre la Renta que entró en vigor en 1979 gravaba la renta global del sujeto pasivo con independencia de la naturaleza y procedencia de sus distintos componentes. La tarifa del impuesto era de carácter progresivo y las deducciones operaban en la cuota y, al ser en su mayoría cantidades fijas, tenían una importancia relativa menor a medida que crecía la renta, por lo que constituían un elemento que acentuaba la progresividad que se derivaba de la tarifa.

Este impuesto experimentó importantes modificaciones, que afectaron a su configuración inicial. La tributación de los no residentes, el tratamiento de las plusvalías, el régimen fiscal de los activos financieros y la tributación separada como consecuencia de una sentencia del Tribunal Constitucional, que declaró inconstitucionales algunos preceptos de la normativa inicial del Impuesto, son claros ejemplos de los profundos cambios habidos en la década de los ochenta.

Por ello, en junio de 1991 se aprobó una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que entró en vigor el 1º de enero de 1992. Una suavización inicial de las tarifas, que posteriormente se anuló, una mayor atención a la fiscalidad sobre el ahorro, que en parte quedó frustrada con la no reglamentación de los planes de ahorro popular, y un tratamiento más favorable de las plusvalías fueron las principales novedades que presentó inicialmente el nuevo Impuesto. Pero desde entonces fue objeto de diversas modificaciones, entre las que destacaron el nuevo cómputo de las rentas de la vivienda habitual y restantes inmuebles urbanos no arrendados y un nuevo sistema para evitar la doble imposición de los dividendos. No obstante, se mantuvo el elevado nivel de su tarifa, lo que le acarreó numerosas críticas.

Por último, a finales de 1998 se aprobó la Ley 40/1998, reguladora del nuevo Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, actualmente en vigor, que presenta como novedades más importantes la medición de la capacidad de pago a través de la renta disponible, estableciéndose mínimos personales y familiares de tributación; la extensión del concepto de rendimiento de capital mobiliario; nuevos sistemas de integración

y compensación de rentas; una tarifa con tipos más moderados, y, finalmente, una sensible reducción de las deducciones de la cuota. Este nuevo impuesto ha sido modificado por la Ley 6/2000, que ha ampliado las reducciones en la base imponible por las aportaciones a fondos de pensiones y atenuado el gravamen de las plusvalías a largo plazo.

Impuesto sobre Sociedades

El Impuesto sobre Sociedades se configuró inicialmente como un tributo que gravaba el beneficio fiscal, en cuya determinación únicamente se tenía en cuenta la normativa fiscal, a pesar de que en el Reglamento del Impuesto figuraban numerosas referencias contables. Es decir, en la configuración del Impuesto que se estableció en 1979 prevaleció el principio de autonomía de la normativa tributaria frente a la normativa contable, de modo que los ingresos computables y los gastos deducibles venían determinados por las normas fiscales.

Esta configuración del Impuesto cambia radicalmente en la ley aprobada a finales de 1995, ya que la base imponible del impuesto es, en principio, el resultado contable, aunque posteriormente su importe se ajustará en aquellos casos en que el criterio fiscal no coincida con el contable. Por tanto, en la determinación de aquellos ingresos o gastos sobre los que no exista una norma fiscal específica será de aplicación la norma contable. Este nuevo Impuesto sobre Sociedades ha sido modificado recientemente por la Ley 6/2000, que ha establecido importantes medidas de apoyo a la internacionalización de las empresas, a las pequeñas y medianas empresas y a las empresas innovadoras.

Impuesto sobre la Renta de no Residentes

A finales de 1998 se aprobó la Ley 41/1998, reguladora del nuevo Impuesto sobre la Renta de no Residentes. En este tributo se han integrado las normas de tributación de no residentes que anteriormente se encontraban en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y en el Impuesto sobre Sociedades. La novedad más importante que presenta este impuesto es el establecimiento de la obligación de retener, y en consecuencia, aparece por primera vez la figura del retenedor en la tributación de no residentes.

Impuesto sobre el Patrimonio

El Impuesto sobre el Patrimonio es un tributo que, como su nombre indica, grava el patrimonio neto de las personas físicas. Se estableció en 1978 como un gravamen complementario del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y como un instrumento de control de la imposición directa. Como tributo complementario, pretende gravar más a las rentas del capital, que, según se admite generalmente, revelan una mayor capacidad de pago. Como instrumento de control, su papel es relevante si se tiene en cuenta que la variación entre dos períodos del patrimonio de un sujeto es el reflejo de uno de los componentes –el ahorro– de la renta del ejercicio.

Este impuesto, que inicialmente nació con carácter provisional, ha sido, curiosamente, el que ha mostrado mayor estabilidad, aunque en junio de 1991 se aprobó el nuevo Impuesto sobre el Patrimonio, que entró en vigor el 1º de enero de 1992, teniendo como objetivo fundamental la simplificación del tributo y su coordinación con otros impuestos. En las Leyes de Presupuestos, frecuentemente se actualizan el mínimo exento y la tarifa. Y la reciente Ley 6/2000 ha establecido la exención de la vivienda habitual.

Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

A finales de 1987, se aprobó la Ley del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, que grava tanto las adquisiciones gratuitas mortis causa como las inter vivos.

La novedad principal que presenta este impuesto en relación con la anterior normativa es que se introduce un factor de progresividad de la tarifa a través de la aplicación de unos coeficientes en función del patrimonio preexistente del heredero o legatario. Las Leyes de Presupuestos actualizan normalmente la tarifa.

Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados

En 1980 se aprobó la Ley reguladora del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, posteriormente complementada en parte por una Ley sobre Medidas Urgentes de Apoyo a la Vivienda. Este gravamen somete a imposición las transmisiones patrimoniales onerosas que no constituyan actos habituales del tráfico de las empresas; las operaciones societarias de constitución, fusión, transformación y disolución de sociedades, así como los aumentos y disminuciones de su capital, y, por último, la solemnidad de carácter notarial, administrativo, judicial o de giro mercantil. Este tributo también ha experimentado modificaciones, si bien no profundas, en su normativa en los últimos años.

Impuesto sobre el Valor Añadido

El Impuesto sobre el Valor Añadido entró en vigor en 1986. Es un impuesto sobre ventas, de carácter multifásico, que pretende gravar con carácter de generalidad el consumo. Así, el IVA grava todas las fases del proceso productivo, trasladándose el impuesto desde cada fase a la siguiente hasta alcanzar el nivel del consumidor, pero en cada fase se grava únicamente el importe de su contribución al valor final de los bienes consumidos. Esto se consigue tributando las operaciones que se

producen en cada fase por su valor total, pero deduciendo de la cuota resultante el impuesto que el sujeto pasivo haya satisfecho a través de sus compras. Existen regímenes especiales para agricultura, minoristas, agencias de viajes, oro de inversión, bienes usados, objetos de arte, antigüedades y objetos de colección y, por último, de carácter simplificado.

A partir del 1º de enero de 1993 entró en vigor la actual Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido, que introdujo modificaciones en la normativa hasta entonces vigente. Destaca a este respecto el nuevo tratamiento aplicable a las operaciones intracomunitarias como consecuencia de la abolición de las fronteras fiscales. En cuanto a los tipos de gravamen, actualmente existen tres: uno superreducido del 4 por 100, otro reducido del 7 por 100 y el general del 16 por 100. En los últimos años este tributo ha experimentado diversas modificaciones puntuales.

Impuestos especiales

Los impuestos especiales son tributos de naturaleza indirecta que recaen sobre consumos específicos y gravan, en fase única, la fabricación, importación y, en su caso, introducción en el ámbito territorial interno de determinados bienes, así como la matriculación de determinados medios de transportes.

Los impuestos especiales en vigor desde el 1º de enero de 1993 son los impuestos especiales de fabricación y el Impuesto Especial sobre determinados Medios de Transporte.

Los impuestos especiales de fabricación comprenden a los impuestos especiales sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas (Impuesto sobre la Cerveza, Impuesto sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, Impuesto sobre Productos Intermedios e Impuesto sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas), el Impuesto sobre Hidrocarburos, el Impuesto sobre las Labores del Tabaco y el Impuesto sobre la Electricidad.

El Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, también conocido como impuesto sobre matriculación, se creó como consecuencia de la supresión del antiguo tipo incrementado del IVA que gravaba a los vehículos.

Impuesto sobre las Primas de Seguros

El artículo 12 de la Ley 13/1996 crea este nuevo impuesto indirecto que grava las operaciones de seguro y capitalización.

Como resumen de lo expuesto, el cuadro impositivo vigente es el siguiente:

Impuestos directos:

- Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- Impuesto sobre Sociedades.
- Impuesto sobre la Renta de no Residentes.
- Impuesto sobre el Patrimonio.
- Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

Impuestos indirectos:

- Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
- Impuesto sobre el Valor Añadido.
- Impuestos Especiales.
- Impuesto sobre las Primas de Seguros.

El anterior sistema impositivo es el aplicable actualmente en el ámbito estatal. Pero, como es bien sabido, la Constitución de 1978 estableció una nueva organización territorial del Estado, en virtud de la cual aparecen las comunidades autónomas en las que se va a delegar una multitud de competencias que anteriormente estaban encomendadas a la Administración central. Y esta delegación de competencias exige establecer un adecuado sistema de financiación.

A este respecto, las comunidades autónomas se financian básicamente a través de dos sistemas: el de concierto o convenio económico, que rige en el País Vasco y Navarra, y el de régimen común, que se aplica en el resto de las comunidades autónomas.

Las fuentes de financiación del referido régimen común son fundamentalmente el rendimiento de los tributos cedidos por el Estado, las participaciones en los ingresos fiscales de éste y el Fondo de Compensación Interterritorial pues, aunque las comunidades autónomas pueden crear sus propios impuestos, es lo cierto que esta facultad ha sido escasamente utilizada hasta ahora (el Impuesto sobre Tierras Infrautilizadas en Andalucía, los impuestos sobre aprovechamientos cinegéticos y de dehesas calificadas en deficiente aprovechamiento en Extremadura o el Impuesto sobre Grandes Establecimientos Comerciales en Cataluña).

Los tributos cedidos por el Estado hasta 1996 han sido el Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, y los tributos sobre el juego. En 1997 se estableció un nuevo modelo de financiación autonómica, que estará en vigor hasta finales de 2001, el cual se fundamenta en el principio de la corresponsabilidad fiscal, ampliándose el ámbito de los tributos cedidos a las comunidades autónomas mediante la cesión de una parte del IRPF y a través de la atribución a las mismas de ciertas competencias normativas en relación con los tributos cedidos. Este nuevo modelo de financiación autonómica no fue aceptado por las comunidades de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura.

Dentro del régimen común, las Islas Canarias gozan de un especial régimen económico-fiscal, con un incentivo específico, como es la Reserva para Inversiones en Canarias, y con un singular régimen *off-shore*, como es la denominada Zona Especial Canaria. Y las ciudades autónomas de

Ceuta y Melilla también gozan de algunas peculiaridades propias, entre las que puede destacarse la aplicación de beneficios fiscales en diversos tributos.

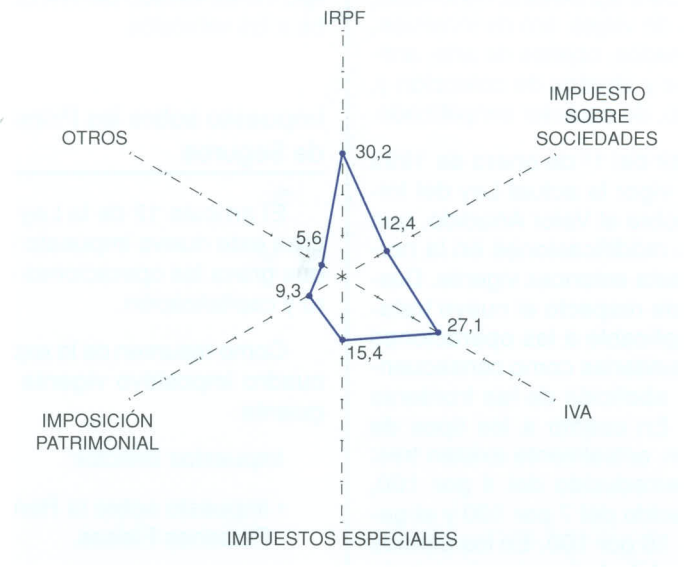
Por último, las entidades locales gozan, conforme a la Constitución de 1978, de autonomía de gestión y suficiencia financiera. Esta última se hace efectiva fundamentalmente a través de la participación en los tributos del Estado y mediante los tributos propios, es decir, las tasas, las contribuciones especiales y los impuestos. En cuanto a estos últimos, tienen la consideración de obligatorios el Impuesto de Bienes Inmuebles, el Impuesto sobre Actividades Económicas y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica. En cambio, tienen carácter voluntario el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, y el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

II. MODELOS IMPOSITIVOS

El sistema impositivo español, cuya estructura se ha analizado en el apartado anterior, se asemeja al que podría denominarse modelo fiscal europeo, y se diferencia notablemente del que podría llamarse modelo fiscal americano. En efecto, en el gráfico 1 puede observarse que la estructura impositiva en España se caracteriza por la existencia de dos impuestos de gran potencia recaudatoria, el IRPF y el Impuesto sobre el Valor Añadido, que aportan más del 50 por 100, concretamente el 57,3 por 100, del total de ingresos impositivos y tres impuestos que generan menor recaudación, el Impuesto sobre Sociedades, los impuestos especiales y los impuestos patrimoniales, pues la participación en el total de ingresos impositivos de cada uno de ellos oscila, aproximadamente, entre el 10 y el 15 por 100.

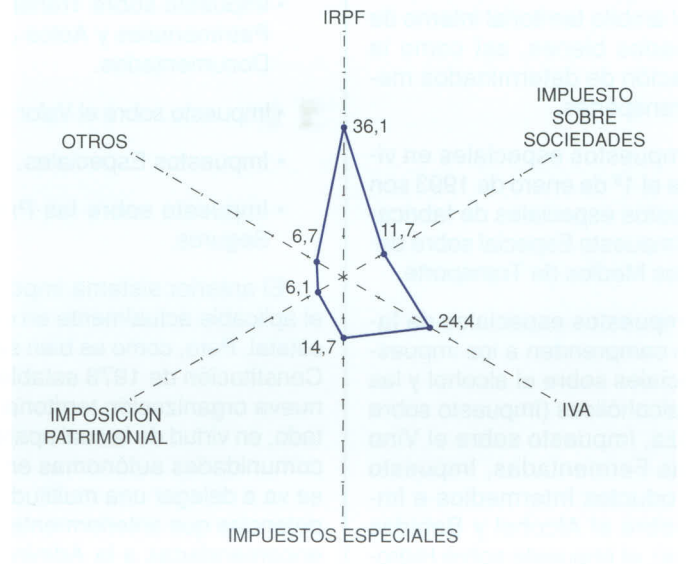
Estos rasgos también se aprecian en la estructura impositiva de la Unión Europea, calculada como media simple de las correspondientes a los 15

GRÁFICO 1
ESTRUCTURA IMPOSITIVA EN ESPAÑA (1999)
(En porcentaje de los ingresos impositivos)



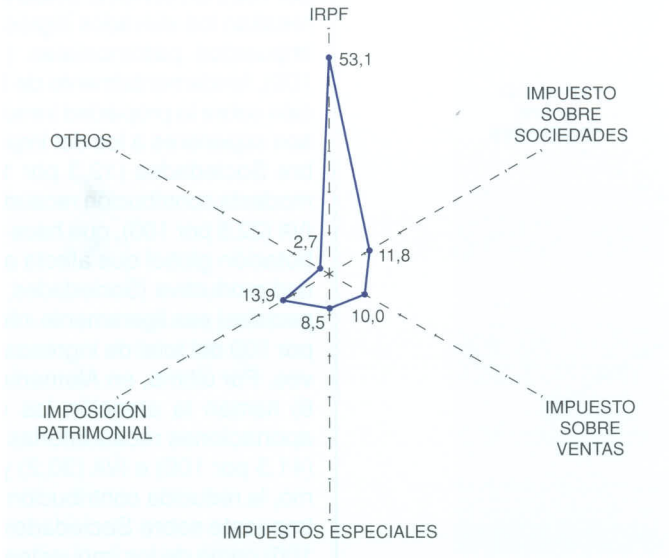
Fuente: Revenue Statistics 1965-1999, OCDE, y elaboración propia.

GRÁFICO 2
ESTRUCTURA IMPOSITIVA EN LA UNIÓN EUROPEA (1998)
(En porcentaje de los ingresos impositivos)



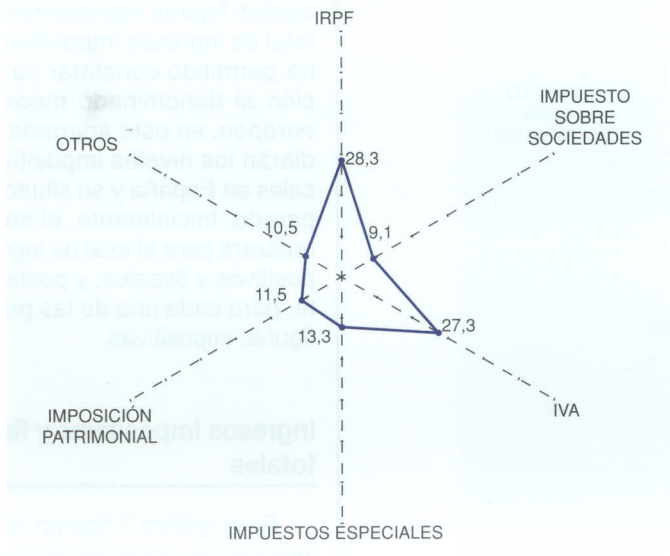
Fuente: Revenue Statistics 1965-1999, OCDE, y elaboración propia.

GRÁFICO 3
ESTRUCTURA IMPOSITIVA EN ESTADOS UNIDOS (1998)
(En porcentaje de los ingresos impositivos)



Fuente: Revenue Statistics 1965-1999, OCDE, y elaboración propia.

GRÁFICO 4
ESTRUCTURA IMPOSITIVA EN FRANCIA (1999)
(En porcentaje de los ingresos impositivos)



Fuente: Revenue Statistics 1965-1999, OCDE, y elaboración propia.

países comunitarios, que se representa en el gráfico 2, y en donde puede apreciarse que el IRPF y el Impuesto sobre el Valor Añadido aportan conjuntamente el 60,5 por 100 del total de ingresos impositivos mientras que el Impuesto sobre Sociedades y los impuestos especiales (las accisas, en la terminología comunitaria) contribuyen con el 11,7 y el 14,7 por 100, respectivamente, siendo la participación de los impuestos patrimoniales algo menor, pues sólo alcanza el 6,4 por 100.

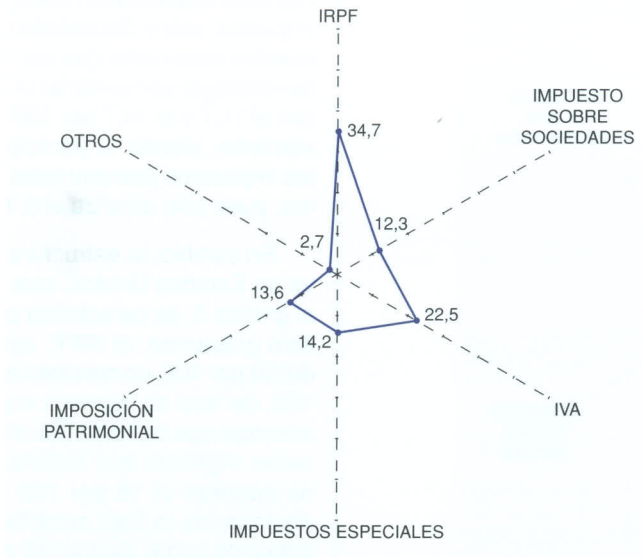
En cambio, la estructura impositiva en Estados Unidos, que figura en el gráfico 3, se caracteriza porque un solo gravamen, el IRPF, aporta más del 50 por 100, en concreto el 53,1 por 100, del total de ingresos impositivos, mientras que los restantes tributos generan ingresos que individualmente no superan el 15 por 100 del total, destacando la baja contribución del Impuesto sobre Ventas (10 por 100) y de las accisas (8,5 por 100).

Con un enfoque diferente, puede señalarse que el modelo fiscal europeo (y también el español) se caracteriza porque la tributación que afecta a la actividad productiva (Impuesto sobre Sociedades, Impuesto sobre el Valor Añadido e impuestos especiales) supera ligeramente la mitad del total de ingresos impositivos, mientras que en el modelo americano tales gravámenes generan únicamente el 30 por 100 de la recaudación impositiva total.

En definitiva, el modelo fiscal europeo se configura sobre la base de dos figuras impositivas principales (IRPF e IVA), y afecta de forma prioritaria a la actividad productiva, mientras que el modelo americano se fundamenta en un único tributo (IRPF) y grava directamente de forma preponderante a las personas físicas.

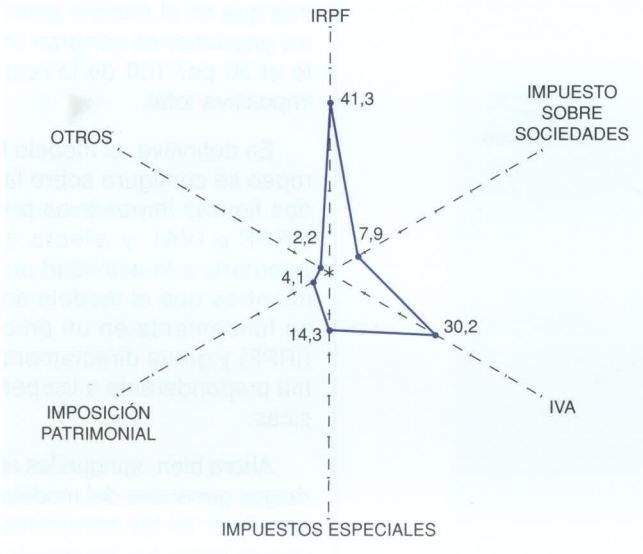
Ahora bien, aunque los reseñados rasgos generales del modelo europeo se reflejan en las estructuras impositivas de todos los países de la Unión Europea, existen algunas singularidades que merecen reseñarse. Así, por ejemplo, en Francia (gráfico 4) desta-

GRÁFICO 5
ESTRUCTURA IMPOSITIVA EN EL REINO UNIDO (1999)
(En porcentaje de los ingresos impositivos)



Fuente: Revenue Statistics 1995-1999, OCDE, y elaboración propia.

GRÁFICO 6
ESTRUCTURA IMPOSITIVA EN ALEMANIA (1999)
(En porcentaje de los ingresos impositivos)



Fuente: Revenue Statistics 1965-1999, OCDE, y elaboración propia.

ca la recaudación procedente de los numerosos gravámenes que se agrupan en «otros» (10,5 por 100), que supera incluso a los ingresos derivados del Impuesto sobre Sociedades (9,1 por 100). En el Reino Unido (gráfico 5) resaltan los elevados ingresos de los impuestos patrimoniales (13,6 por 100), fundamentalmente de la imposición sobre la propiedad inmueble, que son superiores a los del Impuesto sobre Sociedades (12,3 por 100), y la modesta contribución recaudatoria del IVA (22,5 por 100), que hace que la tributación global que afecta a la actividad productiva (Sociedades, IVA y especiales) sea ligeramente inferior al 50 por 100 del total de ingresos impositivos. Por último, en Alemania (gráfico 6) llaman la atención las elevadas aportaciones recaudatorias del IRPF (41,3 por 100) e IVA (30,2) y, asimismo, la reducida contribución tanto del Impuesto sobre Sociedades (7,9 por 100) como de los impuestos patrimoniales (4,1 por 100).

III. NIVELES IMPOSITIVOS Y FISCALES

Una vez descrito brevemente el cuadro impositivo vigente en nuestro país, y examinada su estructura a través del porcentaje que sus principales figuras representan sobre el total de ingresos impositivos, lo que ha permitido constatar su adscripción al denominado modelo fiscal europeo, en este apartado se estudiarán los niveles impositivos y fiscales en España y su situación comparada. Inicialmente, el análisis de realizará para el total de ingresos impositivos y fiscales, y posteriormente, para cada una de las principales figuras impositivas.

Ingresos impositivos y fiscales totales

En el gráfico 7 figuran los niveles impositivos –ingresos impositivos en porcentaje del PIB– de los países que estamos considerando en este trabajo durante la década de los no-

venta. En este gráfico puede apreciarse cómo España, junto con Alemania y los Estados Unidos, son los países que tienen un nivel impositivo más reducido, teniendo estos tres países en 1998 y 1999 unos niveles muy similares. Además, se da la circunstancia de que estos tres países registran en los últimos años un aumento moderado en sus niveles impositivos. En concreto, este incremento se produce en España desde 1996, pasando del 20,9 por 100 en el referido año al 22,9 por 100 en 1999.

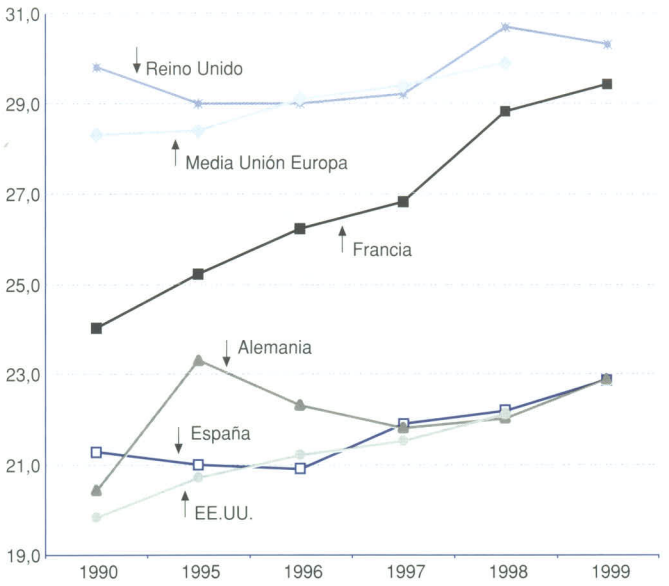
En cambio, en la zona alta del gráfico aparecen Francia y el Reino Unido, así como la Unión Europea (media simple de los 15 países comunitarios). A este respecto, merece destacarse el crecimiento ininterrumpido del nivel impositivo en Francia, que ha pasado del 24 por 100 en 1990 al 29,4 por 100 en 1999. Esta tendencia alcista, aunque mucho menos pronunciada, se observa también en la media de la Unión Europea, mientras que en el Reino Unido su evolución ha sido de carácter cíclico, teniendo en 1999 casi el mismo nivel que en 1990.

Este análisis de los niveles impositivos totales sería incompleto si no se tomara en consideración a la seguridad social cuyas cotizaciones se conceptúan como ingresos fiscales de características similares a los impuestos.

Por ello, en el gráfico 8 figuran los ingresos fiscales, incluidas las cotizaciones de la seguridad social, en porcentaje del PIB, y en el mismo se puede apreciar cómo los Estados Unidos es el país, entre los considerados en este trabajo, con menor nivel fiscal (28,9 por 100 en 1999), a pesar de que en los últimos años ha registrado un moderado crecimiento.

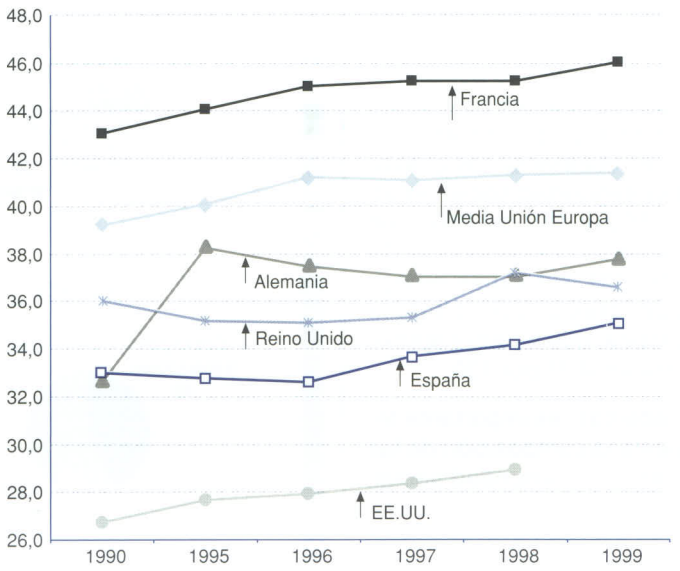
Entre los países europeos considerados en este trabajo, España es el que tiene un nivel fiscal más bajo, aunque en los últimos años, concretamente desde 1996, ha registrado un moderado crecimiento. Con un ni-

GRÁFICO 7
INGRESOS IMPOSITIVOS (En porcentaje del PIB)



Fuente: Revenue Statistics 1965-1999, OCDE, y elaboración propia.

GRÁFICO 8
INGRESOS FISCALES (INCLUIDA SEGURIDAD SOCIAL) (En porcentaje del PIB)



Fuente: Revenue Statistics 1965-1999, y elaboración propia.

vel fiscal similar al de España se encuentran Alemania y el Reino Unido, país este último que, curiosamente, en el gráfico anterior era el que registraba un nivel impositivo más elevado. Estos tres países tienen unos niveles fiscales inferiores al de la Unión Europea (media simple de los 15 países comunitarios), que muestra una cierta estabilidad en los últimos años. En cambio, Francia es el país con un nivel fiscal más elevado, habiendo registrado en los últimos años, además, una tendencia creciente, pues ha pasado del 43 por 100 en 1990 al 46 por 100 en 1999.

En consecuencia, dependiendo de la importancia del sistema público de previsión social y de la forma de su financiación, bien a través de impuestos o bien a través de cotizaciones, puede cambiar la posición relativa de un país si el parámetro que se tiene en cuenta es el nivel impositivo o el nivel fiscal. Así, en Francia, las cotizaciones a la seguridad social representan aproximadamente el 17 por 100 del PIB, y por ello, desde una situación intermedia en cuanto a nivel impositivo, pasa a ser el primer país, entre los considerados en este trabajo, en nivel fiscal.

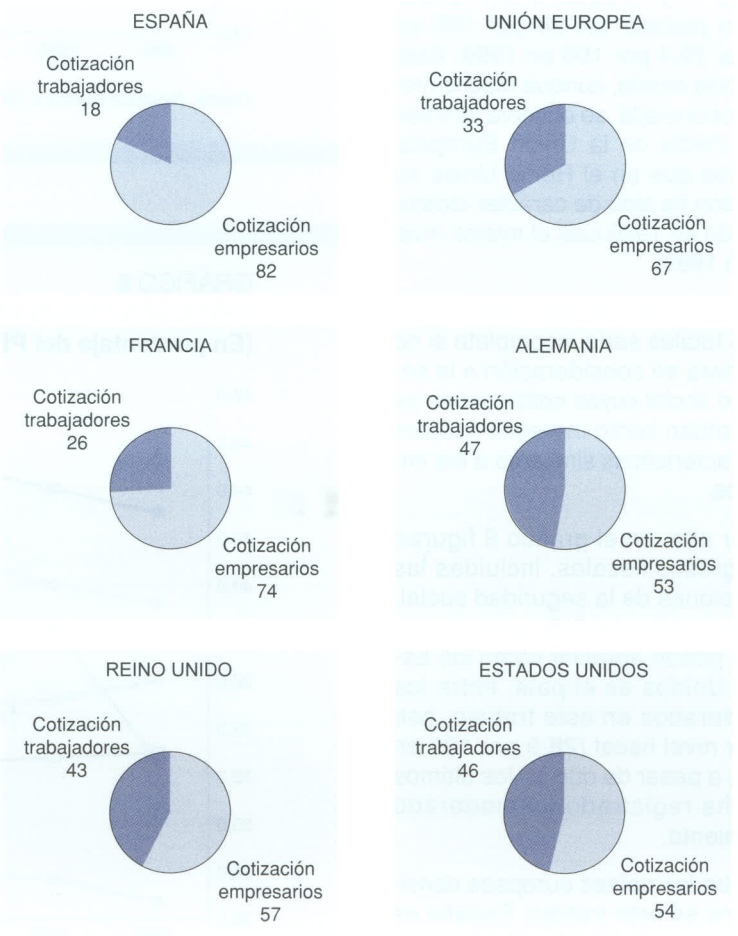
En el extremo opuesto se encuentran los Estados Unidos y el Reino Unido, en donde las cotizaciones a la seguridad social no superan el 7 por 100 del PIB por lo que reducen sus posiciones en el gráfico 8 respecto a las que tenían en el gráfico 7. En Alemania, las cotizaciones a la seguridad social no alcanzan el 15 por 100 del PIB, y en España superan ligeramente el 12 por 100 del PIB, siendo en ambos casos superiores a la media de la Unión Europea, que se sitúa aproximadamente en el 11 por 100.

Pero, además, es importante tener en cuenta la composición de las cotizaciones a la seguridad social, ya que las contribuciones de los empresarios se asimilan a un impuesto indirecto sobre ventas, afectando, en consecuencia, a la actividad productiva, mientras que las aportaciones de los empleados equivalen a un impuesto sobre la renta. Por ello, en el gráfico 9 se representan, para cada país considerado en este trabajo, las diferentes proporciones en las que los empresarios y los trabajadores contribuyen a la financiación de la seguridad social.

Como puede apreciarse en el referido gráfico, España es el país, entre los considerados en este trabajo, en donde los empresarios contribuyen en mayor proporción a la financiación de la seguridad social (82 por 100), situándose a continuación Francia (74 por 100). En cambio, Alemania (53 por 100), el Reino Unido (57 por 100) y los Estados Unidos (54 por 100) son los países en que la contribución empresarial es más baja.

En definitiva, si se tienen en cuenta todos los ingresos fiscales que afectan a la actividad productiva (Impuesto sobre Sociedades, IVA, impuestos especiales y cotizaciones

GRÁFICO 9
CONTRIBUCIÓN DE EMPRESARIOS Y TRABAJADORES A LA FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL (En porcentaje)



Fuente: Revenue Statistics 1965-1999, OCDE, y elaboración propia.

empresariales a la seguridad social) resulta que en la Unión Europea la proporción de esos ingresos respecto al total (52,6 por 100) es muy superior a la que se registra en Estados Unidos (35,3 por 100), y entre los países europeos considerados en este trabajo España es el que tiene el porcentaje más elevado (59,8 por 100). Es decir, que en la Unión Europea, y especialmente en España, los ingresos fiscales están orientados hacia la actividad productiva en mucha mayor proporción que en los Estados Unidos.

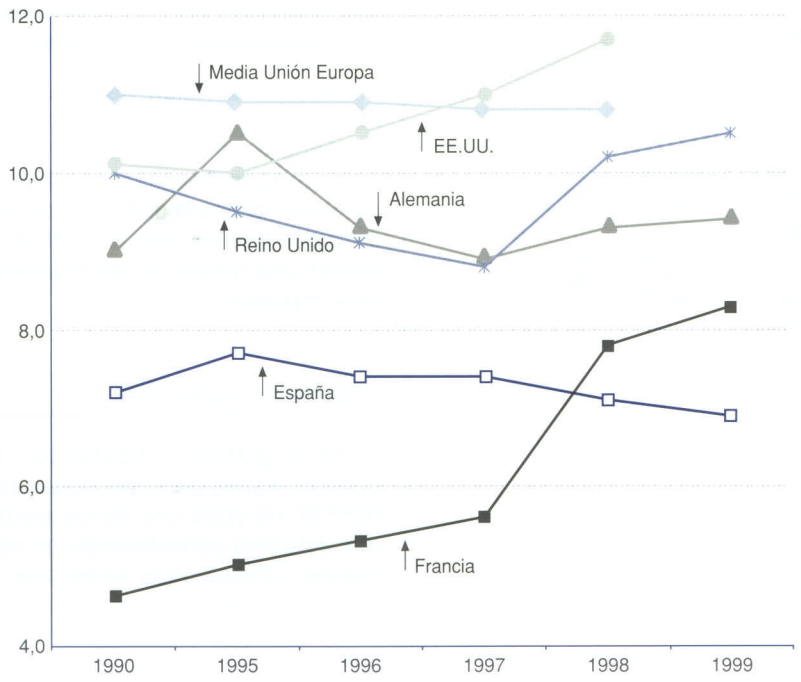
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

En el gráfico 10 figura el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en porcentaje del PIB, de cada uno de los países que estamos considerando en este trabajo. Como puede apreciarse en el mismo, los Estados Unidos es el país que presenta un nivel más elevado, incluso superior a la media de la Unión Europea. Y respecto de los países europeos, el Reino Unido ocupa la posición más elevada, mientras que España se sitúa en el lugar más bajo. En una zona intermedia se encuentran Alemania y Francia.

No obstante, es preciso tener en cuenta que, al aplicarse normalmente el Impuesto sobre la Renta a través de una tarifa progresiva, su nivel impositivo será mayor en aquellos países con rentas más elevadas. Esto explica, al menos en parte, que el Reino Unido, cuyo Impuesto sobre la Renta se aplica con un tipo máximo de gravamen del 40 por 100, tenga un nivel impositivo superior al de España, incluso en los años en los que en nuestro país el tipo marginal máximo era del 56 por 100. La situación intermedia de Alemania y Francia, aunque las tarifas de sus impuestos sobre la renta superen el tipo del 50 por 100, queda justificada porque en el primero de los citados países se aplica el sistema *splitting*, y en el segundo, el denominado «cociente familiar», que reducen significativamente la cuota de sus impuestos, por lo que sus niveles impositivos son inferiores al del Reino Unido.

En definitiva, aunque en el referido gráfico España sea el país con menor nivel impositivo, ello no significa que en el ámbito individual nuestro IRPF sea el más bajo entre los de los países considerados en este trabajo, por los motivos ya expuestos. Sí resulta reseñable, sin embargo, el hecho de que en España el porcentaje sobre el PIB de la recaudación procedente del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas haya descendido desde el año 1995 y que la reforma del IRPF llevada a cabo por la Ley 40/1998, y cuyas consecuencias se reflejan en parte en el año 1999, no haya supuesto un descenso acusado del nivel impositivo, sino que la reducción que se ha producido en el citado año esté en línea con la tendencia de los últimos años.

GRÁFICO 10
IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS (En porcentaje del PIB)



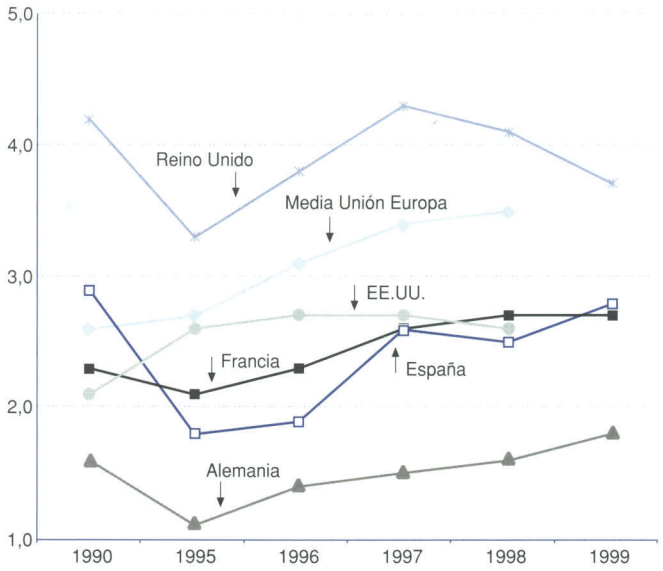
Fuente: Revenue Statistics 1965-1999, OCDE, y elaboración propia.

Impuesto sobre Sociedades

En el gráfico 11 figura el Impuesto sobre Sociedades, en porcentaje del PIB, de cada uno de los países que estamos considerando en este trabajo. Como puede observarse en el mismo, el Reino Unido es el país con el nivel impositivo más elevado. España, Francia y los Estados Unidos se sitúan en una zona intermedia. Por último, Alemania es el país con el nivel impositivo más bajo.

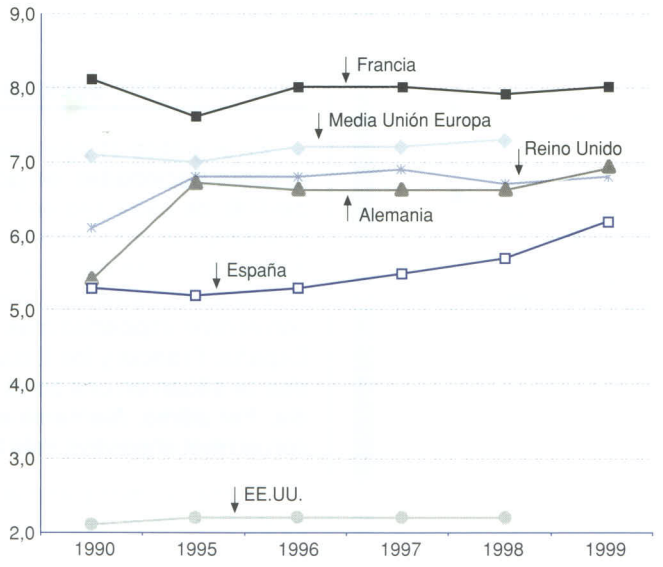
Es preciso destacar que en el caso de España el nivel impositivo ha aumentado desde el año 1995, y que en esta tendencia ha influido, lógicamente, la reforma del Impuesto sobre Sociedades llevada a cabo

GRÁFICO 11
IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Revenue Statistics 1965-1999, OCDE, y elaboración propia.

GRÁFICO 12
IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Revenue Statistics 1965-1999, OCDE, y elaboración propia.

por la Ley 43/1995, que supuso una reducción importante de las deducciones en la cuota. Obviamente, en el referido gráfico no se reflejan las recientes medidas sobre internacionalización de las empresas introducidas por la Ley 6/2000, que supondrán una menor tributación por este impuesto.

Impuesto sobre el Valor Añadido

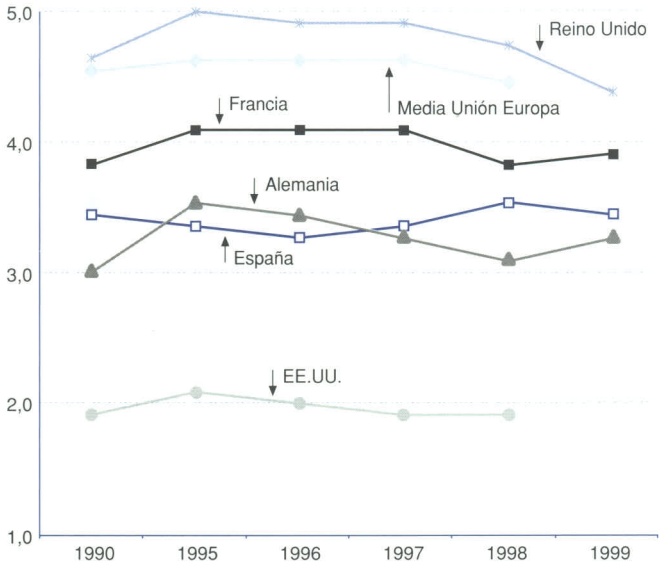
En el gráfico 12 figura el Impuesto sobre el Valor Añadido, en porcentaje del PIB, de cada uno de los países que estamos considerando en este trabajo. Como en él puede observarse, Francia es el país que tiene un nivel impositivo más elevado, siguiéndole Reino Unido y Alemania y, por último, España. Estas posiciones son fiel reflejo de los tipos impositivos del IVA que se aplican en cada uno de los referidos países. No obstante, el aspecto más destacable del citado gráfico es el bajo nivel impositivo del Impuesto sobre Ventas en Estados Unidos, que supone un gran contraste con la situación tributaria europea, como ya se ha indicado anteriormente en este trabajo.

Resulta también destacable el hecho de que en España, aun manteniéndose en los últimos años los mismos tipos de gravamen del IVA, se haya registrado una tendencia alcista que quizá pueda estar motivada por una reducción del fraude en este impuesto.

Impuestos especiales

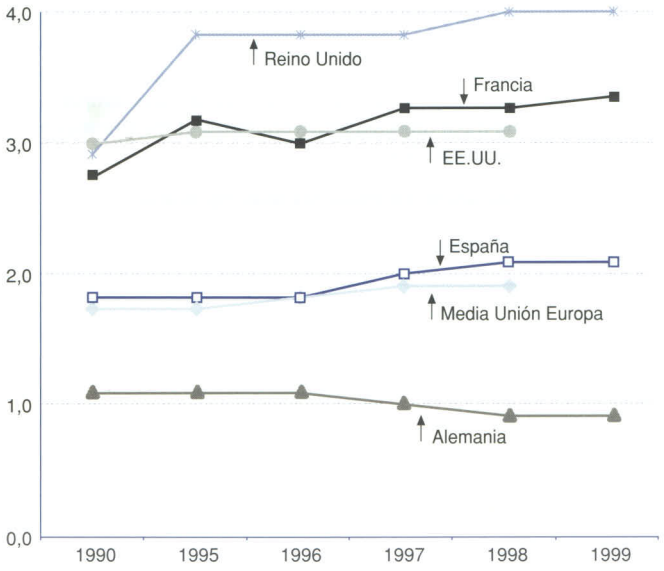
En el gráfico 13 figuran los impuestos especiales, en porcentaje del PIB, de cada uno de los países que estamos considerando en este trabajo. Como puede apreciarse en el mismo, todos los países de la Unión Europea presentan escasas diferencias entre ellos, aunque quizá resulte reseñable el mayor nivel impositivo que se registra en el Reino Unido, derivado del elevado gra-

GRÁFICO 13
IMPUESTOS ESPECIALES
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Revenue Statistics 1965-1999, OCDE, y elaboración propia.

GRÁFICO 14
IMPOSICIÓN PATRIMONIAL
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Revenue Statistics 1965-1999, OCDE, y elaboración propia.

vamen sobre los hidrocarburos que existe en aquél país. España se encuentra en una situación intermedia, por encima de Alemania y por debajo de Francia.

Pero lo más destacable de este gráfico es, de nuevo, el bajo nivel impositivo que se registra en los Estados Unidos, pues, lo mismo que ocurre con el Impuesto sobre Ventas, los impuestos sobre consumos específicos en Estados Unidos tienen una importancia más reducida que en la Unión Europea.

Imposición patrimonial

En el gráfico 14 figuran los impuestos patrimoniales, en porcentaje del PIB, de cada uno de los países que estamos considerando en este trabajo. Como puede observarse en el mismo, destaca el elevado nivel impositivo del Reino Unido, derivado fundamentalmente del gravamen anual sobre la propiedad inmobiliaria. España se encuentra en una situación intermedia y similar a la media de la Unión Europea.

IV. CONCLUSIONES

Como resumen de lo expuesto hasta ahora, pueden formularse las siguientes consideraciones:

1. Los cambios que se introducen en nuestra normativa fiscal son tan frecuentes e importantes que puede afirmarse que el sistema fiscal español se encuentra en un permanente proceso reformador, lo que da gran complejidad a la materia fiscal y origina problemas en su aplicación.

2. La estructura impositiva en España, que se caracteriza por la existencia de dos impuestos de gran potencia recaudatoria, e IRPF y el Impuesto sobre el Valor Añadido, que aportan el 57,3 por 100 del total de ingresos impositivos, y tres impuestos que generan menor recaudación, el Impuesto sobre Sociedades, los impuestos especiales y los impuestos

patrimoniales, se encuadra en el modelo fiscal europeo. En cambio, los Estados Unidos tienen un modelo fiscal diferente, porque un único impuesto, el IRPF, aporta el 53,1 por 100 del total de ingresos impositivos, mientras que los restantes tributos generan ingresos que, individualmente, no superan el 15 por 100 del total, destacando la baja contribución del Impuesto sobre Ventas (10 por 100) y de las accisas (8,5 por 100).

3. España, junto con Alemania y los Estados Unidos, son los países que tienen un nivel impositivo –ingresos impositivos en porcentaje del PIB– más reducido, aproximadamente del 23 por 100, aunque en los últimos años registraron un moderado incremento, mientras que Francia, el Reino Unido y la media de la Unión Europea se sitúan en torno al nivel del 30 por 100.

4. La situación comparativa anterior cambia si en lugar de los ingresos impositivos se toma en consideración a los ingresos fiscales, es decir, incluyendo las cotizaciones de la seguridad social, pues en este caso los Estados Unidos es el país con un nivel fiscal más bajo (28,9 por 100) y Francia con el más elevado (46 por 100), ocupando España, junto con Alemania y el Reino Unido, una posición intermedia.

5. En la Unión Europea, los ingresos fiscales que afectan a la actividad productiva (Impuesto sobre Sociedades, IVA, impuesto especiales y cotizaciones empresariales a la seguridad social) aportan un 52,6 por 100 del total –en España el 59,8 por 100–, mientras que en los Estados Unidos únicamente aportan el 35,3 por 100. Es decir, en la Unión Europea, y especialmente en España, los ingresos fiscales están orientados hacia la actividad productiva en mucha mayor proporción que en los Estados Unidos.

6. En relación con el Impuesto sobre la Renta, España es el país con el nivel impositivo más bajo (6,9 por 100) aunque la tarifa del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas sea más elevada que la del impuesto británico, cuyo nivel impositivo es apreciablemente más elevado (10,5 por 100).

7. Respecto al Impuesto sobre Sociedades, España, junto con Francia y los Estados Unidos, ocupa una posición intermedia en el nivel impositivo.

8. En cuanto al Impuesto sobre el Valor Añadido, España se sitúa en el lugar más bajo por nivel impositivo. No obstante, el nivel del Impuesto sobre Ventas en los Estados Unidos es aún inferior.

9. En las accisas, o impuestos especiales, España ocupa una posición intermedia, mientras que en los Estados Unidos se registra el nivel impositivo más bajo.

10. Por último, en los impuestos patrimoniales España se sitúa en una posición intermedia, destacando el elevado nivel impositivo del Reino Unido.

Resumen

En este trabajo, se hace una breve descripción del sistema impositivo español, examinándose su estructura y los rasgos más destacados del modelo fiscal europeo al que pertenece. Así mismo, se analizan sus niveles impositivos y fiscales, tanto de forma global como para cada una de sus principales figuras impositivas, comparándolos con los de los países más representativos de la Unión Europea y los Estados Unidos.

Palabras clave: estructura, nivel impositivo, nivel fiscal.

Abstract

This article offers a brief outline of the Spanish fiscal system, while examining its structure and the most salient features of the European tax model to which it belongs. At the same time we analyse its taxation and fiscal levels both on an overall basis and for each of its main tax entities, comparing them with the most representative countries of the European Union and the United States.

Key words: structure, tax level, fiscal level.

JEL classification: H24, H25.

LOS ESPAÑOLES Y LA HACIENDA ANTE EL SIGLO XXI

Francisco ALVIRA MARTÍN
José GARCÍA LÓPEZ

EL interés de los gobiernos por conocer la opinión del público y prever su tendencia ante diferentes escenarios de la vida pública es un fenómeno sustancial con la democracia del siglo XX; porque la orientación de los votos depende de la imagen de los electores sobre la capacidad de gobierno para responder a sus deseos.

Se dice que el discurso político se establece frecuentemente en función de los resultados de encuestas previas, y que los programas electorales exponen el común denominador de las respuestas de los entrevistados. El paradigma fiscal, educativo, sanitario... propuesto por los partidos políticos se corresponde hoy, según esta idea, más con las conclusiones de los sondeos que con proyectos ideológicamente comprometidos. Evaluar si esta fórmula de atender a las necesidades públicas es más o menos válida en un contexto democrático, no corresponde a la siguiente nota sobre las actitudes fiscales de los españoles. Sólo se constata un hecho: «la opinión pública es uno de los ejes de la cultura cívica en los países occidentales»(1).

La anterior consideración es aplicable, sin ningún tipo de reserva, al ámbito de la Hacienda pública. Así, al menos, se ha entendido por las instituciones, gobiernos incluidos, interesadas en conocer e interpretar la real aplicación del sistema fiscal, prever la respuesta de los ciudadanos a los proyectos de reformas tributarias de mayor o menor fuste, incluso de los cambios presupuestarios. Desde esta perspectiva, es fácil entender el apoyo político a la realización de encuestas fiscales. Los resultados de la última de ellas disponible (2), permiten trazar los rasgos más destacables de la opinión del contribuyente medio español en el nuevo siglo, después de 24 años de convivir con los principios de la imposición admitidos y desarrollados por las haciendas democráticas de nuestro entorno.

I. EL PAPEL ECONÓMICO DEL GOBIERNO

Una actitud básica del español es su inclinación a requerir la intervención pública para cualquier evento relacionado con su seguridad económica. A lo largo de más de 25 encuestas realizadas durante estos últimos años, la proposición de que el gobierno es responsable y garante del bienestar de *todos* los españoles constituye un axioma para una amplía mayoría. Sin apenas diferencias por edad, ideología, clase social..., el gobierno es el gran protagonista económico en la vida de los españoles.

También, en otra reciente encuesta (3) la mayoría, 65 por 100, prefería el modelo de financiación y gestión pública de los servicios prestados y gestionados públicamente a cualquier otra opción.

El alto grado de *dependencia social* de las decisiones políticas es una característica del sistema económico español, similar, por otra parte, al de otros países miembros de la UE, además de consentida y apoyada por una amplia mayoría de los españoles de acuerdo con los datos de las encuestas. Este resultado es compatible con la percepción por la mayoría de un balance negativo entre los servicios y prestaciones públicas y los impuestos pagados.

II. LA FINALIDAD DE LOS IMPUESTOS

El papel de los impuestos es financiar los programas de gasto público. Una amplia mayoría, 57 por 100, atribuye este papel a los impuestos, frente a sólo un 10 por 100 a favor de la finalidad de redistribuir la renta y riqueza. Este último porcentaje, incluso, es menor al 30 por 100 de individuos que expresamente responden: «no se sabe para qué se pagan los impuestos» (4).

Convendría aclarar que la respuesta mayoritaria del 57 por 100 no implica la aceptación del reparto de renta y riqueza vigente. Al contrario, otras encuestas muestran una general petición de mayor igualdad social.

Una interpretación correcta de esta respuesta mayoritaria se debe relacionar con los escasos efectos redistributivos de los impuestos, percibidos por los contribuyentes, con el funcionamiento de los impuestos progresivos y con la mayor eficacia redistributiva de los programas de gasto en bienestar y prestaciones públicas.

Sea uno u otro el motivo de la respuesta, la unión entre la demanda de servicios y prestaciones públicas y los pagos de sus impuestos es una relación comprobada y admitida por la opinión pública. Esta comparación, entre «lo que se da y lo que se recibe» es así la referencia inmediata de los ciudadanos para evaluar el sistema fiscal. Una equivalencia entre los servicios y los impuestos pagados justifica el impuesto según la mayoría de los contribuyentes.

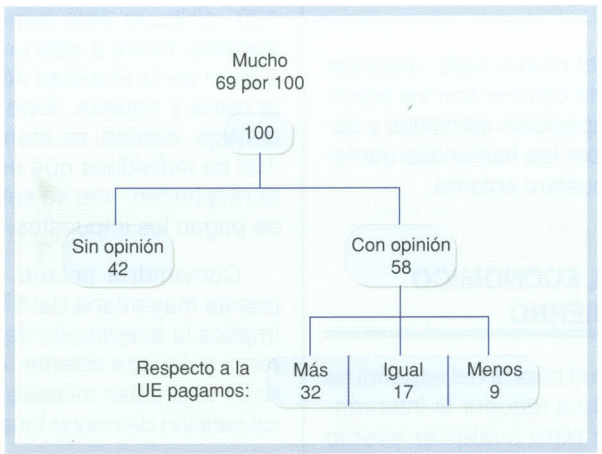
El balance fiscal de cada individuo puede ser más o menos solidario o egoísta, según se considere el beneficio para *todos* o *personalmente*; pero *esta actitud a situar el bienestar social* o personal prevalece sobre las consideraciones ideológicas.

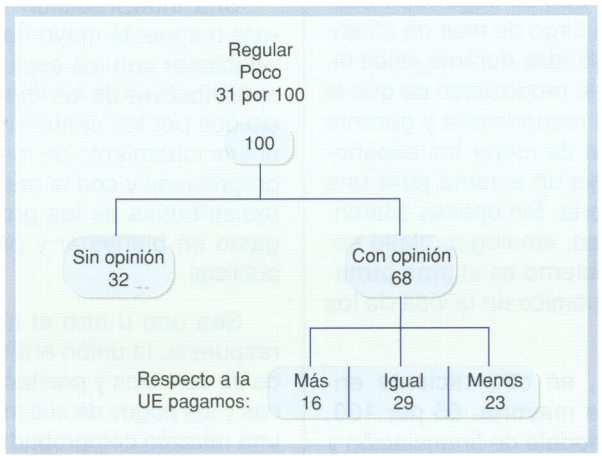
En la evaluación de ese balance influyen diversos factores, como: el importe de los impuestos, el reparto de su factura, la forma de adminis-

CUADRO Nº 1

PRESIÓN FISCAL PSICOLÓGICA, Y COMPARACIÓN CON LA UNIÓN EUROPEA

LOS ESPAÑOLES PAGAMOS:





Fuente: Estudio CIS nº 2395/2000.

CUADRO Nº 2

JUSTICIA Y FRAUDE FISCAL

Existe justicia fiscal	*EL FRAUDE ES:* *Mucho* *Bastante*	*Poco* *Nada*	*Suma*
SI	13	5	18
NO	74	8	82
Suma	87	13	100

Fuente: Estudio CIS nº 2395/2000.

trar y gestionar los recursos, la utilización de los servicios públicos, su funcionamiento y el grado de centralización en la decisión y gestión de los recursos. La más simple clasificación de estos factores consiste en agruparlos en torno al sacrificio (pago de impuestos) y al beneficio (beneficio proporcionado por los programas de gasto público).

III. EL PAGO DE LOS IMPUESTOS

La percepción de mayor o menor presión fiscal (presión fiscal psicológica) constituye el debe del balance fiscal implícitamente establecido por los contribuyentes.

En el año 2000, un 69 por 100 de la población con opinión creía que se pagaban muchos impuestos, frente a un 31 por 100 que opinaba lo contrario. Según este resultado, la opinión pública mantiene que la presión fiscal es alta. Para una amplía mayoría de los ciudadanos, resulta muy difícil cifrar el importe de todos los impuestos, directos e indirectos, tasas y contribuciones pagados a las diferentes administraciones públicas: Estado, autonomías, seguridad social..., pero considera que su presión fiscal es alta. La percepción de esa carga fiscal alta, además de relacionarla con los beneficios recibidos del sector público de la economía, se compara con la situación en los demás países de la UE, ámbito que hoy sirve de referente obligado en cualquier fenómeno social.

La mayoría del primer grupo, además de considerar altos sus impuestos, dice que la presión fiscal es superior a la de los otros países de la UE. En el segmento de la población española que percibe una presión fiscal moderada, la mayoría cree que la presión fiscal española no difiere de la que existe en la UE. Se observa una relación entre la carga fiscal psicológica y la percepción de la situación relativa del contribuyente español respecto a nuestros vecinos. Una percepción de elevada

CUADRO Nº 3

SITUACIÓN Y EVOLUCIÓN DEL FRAUDE

	EN RELACIÓN A HACE ALGUNOS AÑOS EL FRAUDE ES:			
EN EL AÑO 2000, EL FRAUDE ES	*Mayor*	*Igual*	*Menor*	*Suma*
Mucho+Bastante	21	41	25	87
Poco+Nada	1	5	7	13
Suma	22	46	32	100

Fuente: Estudio CIS nº 2395/2000.

CUADRO Nº 4

CONTROL Y EVOLUCIÓN DEL FRAUDE

	LA ADMINISTRACIÓN SE ESFUERZA:		
EL FRAUDE ES EN EL AÑO 2000	*Mucho Bastante*	*Poco Muy Poco*	*Suma*
Mayor	7	15	22
Igual	23	23	46
Menor	24	8	32
Suma	54	46	100

Fuente: Estudio CIS nº 2395/2000.

presión fiscal se corresponde con una situación comparativamente peor. A la inversa, la percepción de una presión fiscal moderada se corresponde con la idea de impuestos parecidos, incluso inferiores a los de la Unión Europea.

Al combinar la percepción de la presión fiscal en España con su situación relativa en la UE, se forman varios grupos de opinión: 1º) hay un amplio segmento de población desinformado, 39 por 100, que desconoce los datos sobre la carga fiscal y también el lugar correspondiente a España entre los demás miembros de la UE; 2º) un porcentaje, 22 por 100, muy crítico, cree que los impuestos son muy altos en España y superiores a los de la UE; 3º) en la posición opuesta, un grupo menor, 16 por 100, mantiene que la presión fiscal española es moderada y parecida a la de la UE; 4º) otro 18 por 100 considera alta la presión fiscal en España, pero esta situación no difiere de la que se da en la Unión Europea.

El examen diacrónico de la percepción de la carga fiscal muestra una débil tendencia a descender el porcentaje de quienes dicen que los impuestos son altos, desde un 82 por 100 a un 69 por 100. Simultáneamente, desde el mismo año 1992, aumenta el porcentaje de quienes creen que se paga más en

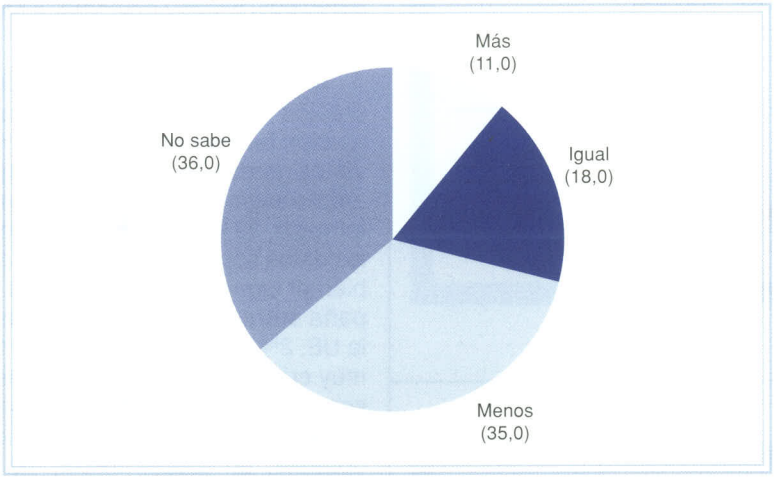
CUADRO Nº 5

PRESIÓN FISCAL Y DÉFICIT

	LOS IMPUESTOS SON:					
	Muchos (65 por 100)			*Regular/Pocos (30 por 100)*		
LOS PRESUPUESTOS SE DEBEN LIQUIDAR CON	Déficit	Equilibrio	Superávit	Déficit	Equilibrio	Superávit
	20	49	31	16	52	32

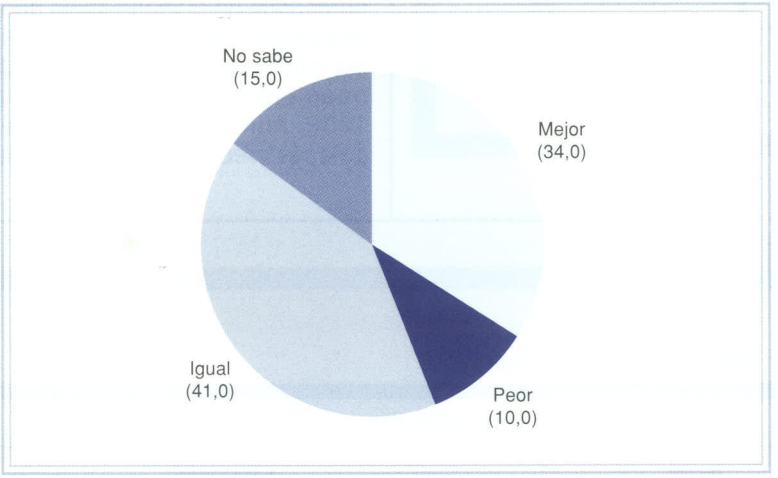
Fuente: Estudio nº 2395/2000 del CIS.

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA DEUDA PÚBLICA (en porcentaje)



Fuente: Estudio nº 2395/2000 del CIS.

GRÁFICO 2
GESTIÓN ACTUAL DEL GOBIERNO RESPECTO DE LOS ANTERIORES (en porcentaje)



Fuente: Estudio nº 2395/2000 del CIS.

España que en la UE: desde un 17 por 100 en el mismo año, 1992, al 27 por 100 en el año 2000. A medida que la gente es consciente de la integración española en el modelo fiscal europeo, se ha ido imponiendo la necesidad de pagar más impuestos para financiar un Estado del bienestar, y se considera que España no es una excepción a la pauta europea.

IV. EL REPARTO DE LA FACTURA: LA JUSTICIA FISCAL

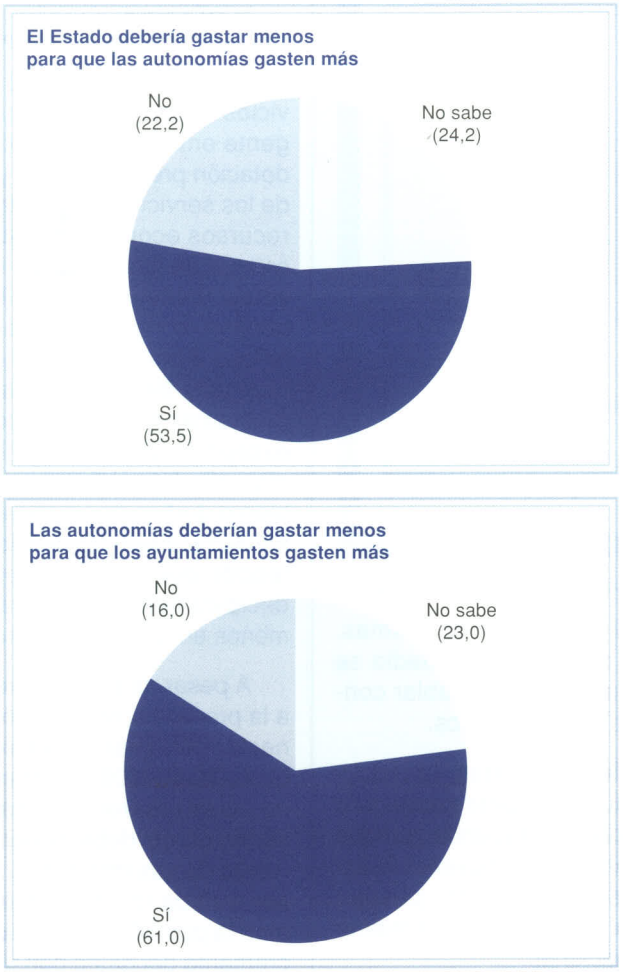
La imagen de los contribuyentes sobre los criterios para distribuir los impuestos y el cumplimiento social de las obligaciones tributarias constituye un elemento importante de la cultura fiscal de un país. La resistencia a pagar y la evaluación del sistema tributario se relaciona con su adecuación a los principios de equidad mantenidos por la mayoría.

Los datos de la última encuesta son malos. Una amplía mayoría, 76 por 100, dice que los impuestos no se pagan con justicia.

Los motivos para ese resultado son diversos: las normas tributarias y la relación entre impuestos directos, indirectos, tasas, contribuciones..., a veces, no responden a la idea de justicia social dominante. Antes de la reforma de 1977, el análisis de las estadísticas fiscales mostraba el escaso peso de los impuestos progresivos en el Presupuesto. El sistema era regresivo desde su legalidad. La Hacienda democrática corrigió formalmente aquel déficit de equidad. El problema se plantea básicamente, desde entonces, en la aplicación práctica de la legislación. Las diferentes formas de fraude, atender más a las exigencias recaudatorias que al principio de justicia, la proliferación y volatilidad de la legislación, que ataca directamente a la inteligibilidad del sistema, introducen factores extralegales de singular importancia para la opinión pública. Sea cual sea el discurso fiscal de los gobiernos y el contenido de los preámbulos en las leyes fiscales, el español medio percibe un reparto injusto de la factura fiscal. Un 76 por 100 de la población, frente a un 17 por 100, dice que los impuestos «no se cobran con justicia». Otro 7 por 100 no tiene opinión. Este resultado no ha cambiado sensiblemente en toda la serie de encuestas realizadas desde 1976.

Posiblemente, la principal causa de ese juicio es el fraude. Mal se puede hablar de justicia fiscal cuando

GRÁFICO 3
PREFERENCIA POR LOS ENTES GESTORES
(en porcentaje)



Fuente: Estudio nº 2395/2000 del CIS.

una amplia mayoría dice que existe mucho o bastante fraude fiscal.

Al observar, al mismo tiempo, la percepción de fraude y el sentimiento de cumplimiento de la equidad fiscal, dos datos resultan significativos y desfavorables: un 87 por 100 de los entrevistados mantiene que hay fraude, y un 82 por 100 que no se reparten los impuestos según la *idea* de justicia fiscal de esa amplia mayoría (5).

En el grupo de quienes perciben un amplio fraude, sólo un pequeño porcentaje cree que, a pesar de esta situación, los impuestos se pagan equitativamente. En el segundo y reducido grupo, formado por quienes no perciben ese fraude, el 38 por 100, más del doble del anterior porcentaje, sí cree que se paguen con justicia. Si se atiende a los resultados sobre percepción del fraude y sentimiento de justicia, en el año 2000, los españoles se distribuyen en cuatro grupos: 1º) el más numeroso, 74 por 100, muy crítico, dice que *hay un amplio fraude y los impuestos se distribuyen injustamente*; 2º) un 13 por 100 dice que *a pesar del fraude, el sistema es justo*; 3º) otro 8 por 100 *no percibe fraude, pero la distribución de los impuestos es injusta*; por último, 4º) un reducido 5 por 100 es optimista en ambos aspectos: *no hay fraude, se cumple el principio de reparto equitativo* de la carga fiscal. Además existe un 14 por 100 sin opinión.

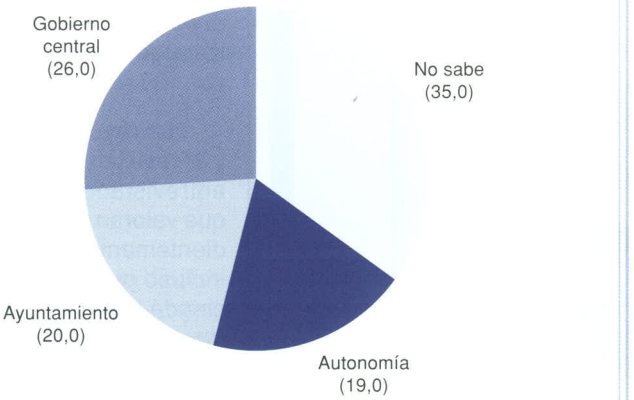
Las respuestas de los grupos 2º y 3º resultan bastante ambiguas. Los entrevistados del grupo 2º parece que valoran la norma fiscal, independientemente de su aplicación real, e incluso pueden considerar que Hacienda cuenta con un porcentaje de fraude al establecer las tarifas de los impuestos. Al contrario, el 8 por 100 del grupo 3º puede expresar su protesta por la escasa progresividad legal de los impuestos.

La comparación del 74 por 100 que dice que existe fraude y se incumple el principio de justicia con el 5 por 100 que mantiene lo contrario en ambas cuestiones no deja duda respecto a la opinión pública sobre los impuestos, sin considerar la vertiente del gasto.

Se observan pocos cambios en el examen diacrónico de la opinión pública respecto al fraude. La diferencia entre el 87 por 100 del año 2000 y el 90 por 100 de 1992 es muy pequeña; en todo caso, positiva y coherente con el porcentaje, 32 por 100, de los que creen que el fraude ha disminuido, frente al 22 por 100 que cree que ha aumentado.

El 46 por 100 no percibe cambio alguno durante los últimos años. Este estancamiento se establece para un 89 por 100 en una permanente situación de fraude. Otro 32 por 100 percibe un cambio positivo, aunque el 78 por 100 de este grupo mantenga que todavía existe fraude. Por último, un 22 por 100 dice que hay más fraude. Prácticamente todos los individuos de este último grupo perciben un amplio fraude en el año 2000. Aunque uno de cada tres españoles crea que la situación ha mejorado, una mayoría muy cualificada

GRÁFICO 4
EL MEJOR GESTOR
(en porcentaje)



Fuente: Estudio nº 2395/2000 del CIS.

sigue percibiendo un amplio fraude. No se ha producido un cambio importante en la imagen de cómo se pagan los impuestos.

V. LA MORAL FISCAL

Tampoco en este aspecto de la cultura fiscal los datos de la encuesta animan a prever cambios importantes. La mayoría, 82 por 100, de los españoles está de acuerdo con la frase: «Si la gente no engaña más a Hacienda es por miedo a la revisión (inspección de las declaraciones fiscales)». Sólo un 16 por 100 dice que la gente engaña menos porque es un deber ciudadano (6).

Ese acuerdo sobre la escasa importancia del convencimiento íntimo para pagar rigurosamente lo establecido por la ley pone de manifiesto la importancia del control para combatir el fraude. Un buen funcionamiento de la inspección supone que los contribuyentes la contemplen como un instrumento para descubrir el fraude. Debe actuar con eficacia, con un trato igual para todos y neutral al interpretar las normas, sin que el contribuyente medio se encuentre abocado a entablar contenciosos largos y costosos.

Según las encuestas, la reducción del fraude compete sobre todo a la inspección de Hacienda; aunque la educación del contribuyente, la llamada a la solidaridad, etc., puedan contribuir a mejorar el cumplimiento de las obligaciones.

La relación entre la evolución del fraude y los esfuerzos para su eliminación se recoge en el cuadro nº 4. Un 22 por 100 cree que el fraude ha aumentado. En este grupo una notable mayoría, 68 por 100, dice que la inspección no se esfuerza lo suficiente. Otro grupo, más numeroso, 32 por 100, manifiesta que el fraude ha bajado, y la mayoría, 75 por 100, dice que la inspección se esfuerza en combatirlo; sólo un 25 por 100 dice que no lo hace. Por último, un 46 por 100 cree que la situación de fraude no ha cambiado durante los últimos años. En este amplio grupo los individuos se distribuyen al 50 por 100 según su opinión positiva o negativa respecto al control del fraude por la Administración.

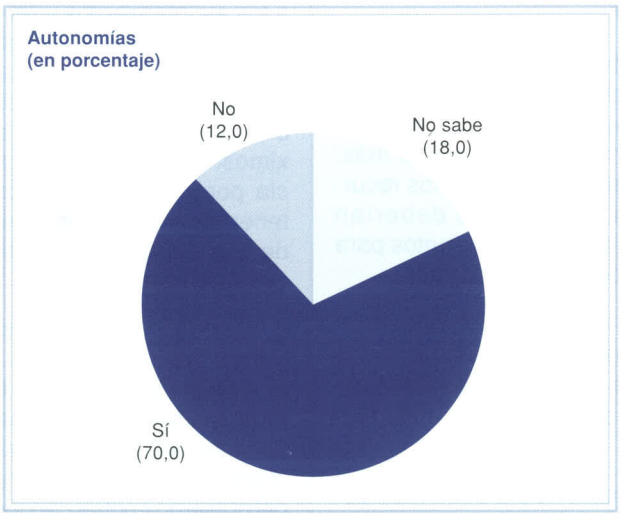
VI. PRESIÓN FISCAL Y DÉFICIT

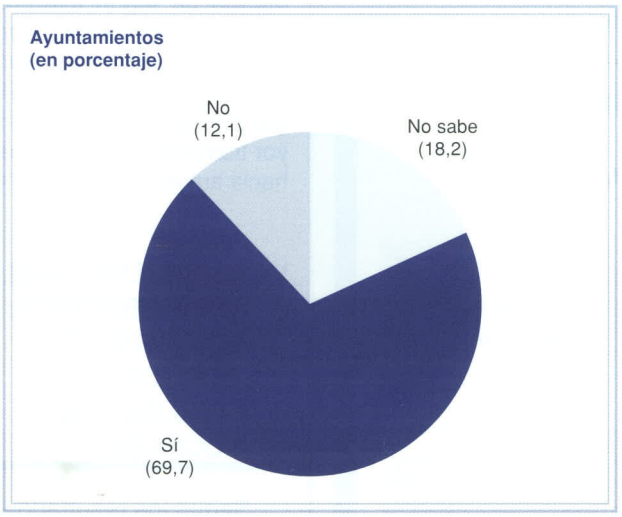
Al evaluar el beneficio de los servicios y prestaciones públicas, la gente entiende la relación entre su dotación presupuestaria y la calidad de los servicios. Por tanto, mayores recursos económicos para los programas de gasto público implica mayores beneficios percibidos. De acuerdo con este proceso, hay una amplia demanda de aumento de dinero para destinarlo a los diferentes programas de bienestar social con la excepción de defensa. Incluso, la mayoría del público cree que el gobierno dedica *pocos* recursos a: enseñanza, vivienda, pensiones y protección del medio ambiente, y está decididamente en contra de gastar menos en todos los programas.

A pesar de esta actitud favorable a la presencia del Estado en su bienestar personal, la mayoría del público, 70 por 100, manifiesta que su deseo de más recursos para algunos servicios no debe suponer un aumento de sus impuestos. Sólo un 13 por 100 de los españoles contemplan la posibilidad de financiar el incremento del gasto con un aumento de sus impuestos.

Otra vía posible para financiar el aumento del gasto público es el déficit fiscal: gastar más del dinero recaudado y, ejercicio a ejercicio, aumentar el peso de la deuda pública. Aparentemente, los gobiernos podrían satisfacer a la opinión pública, con un posible balance positivo en votos, si ofrecen mejores servicios sin aumentar los impuestos ni modificar las demás circunstancias relacionadas con el control o la gestión de los recursos. Sin considerar las circunstancias a favor o en contra de una política presupuestaria con continuados déficit, desde el lado del ciudadano se comprueba una fuerte

GRÁFICO 5
EL GOBIERNO CENTRAL DEBE PODER LIMITAR EL ENDEUDAMIENTO DE:





Fuente: Estudio nº 2395/2000 del CIS.

resistencia a esa solución. Un 52 por 100 se opone al déficit, sólo un 27 por 100 está de acuerdo con esta fórmula de financiación, y el 20 por 100 restante no tiene opinión; aunque el recurso al crédito fuese para incrementar los gastos en los programas de bienestar, la opinión pública es contraria al mismo.

En otra pregunta parecida, sin explicitar el destino del dinero, la opinión pública vuelve a manifestarse contraria al déficit. Sólo el 16 por 100 de los españoles cree que el gobierno debe gastar *más* de lo que recauda, frente a un 29 por 100 que desearía un *superávit*. La mayoría, 42 por 100, se inclina por el equilibrio: gastar lo mismo que se recauda.

La opinión sobre el déficit depende de muy poco de la presión fiscal sicológica. Tanto quienes perciben una presión fiscal elevada como los que la consideran moderada valoran negativamente a los déficit presupuestarios.

Es posible que el ciudadano medio traslade al sector público, las pautas de una saneada economía familiar, y no entre a considerar otro tipo de opiniones favorables al déficit. En este aspecto, cualquiera que sea la política presupuestaria más adecuada para la economía nacional, el dato preciso es la oposición de la opinión pública a que el gobierno gaste más de lo que recauda.

Si se relaciona este «santo temor al déficit» con la percepción de un descenso de la participación de la deuda pública en el PIB nacional, habría que considerar positivo el resultado del gráfico 1 para el público.

Un elevado porcentaje, 36 por 100, de la población no tiene opinión respecto a la evolución reciente del endeudamiento del Estado; otra parte importante, 35 por 100, cree que la deuda ha disminuido, frente a sólo un 11 por 100 que opina lo contrario.

La causa de la caída del déficit proviene del lado de los ingresos: «hay más gente que paga impuestos», 55 por 100, mientras que sólo un 19 por 100 se inclina por que se haya reducido el gasto público. La proposición anterior, mayoritariamente admitida, puede interpretarse de varias formas:

1. Ampliación del número de declarantes.
2. Aumento de la base imponible o nuevas fuentes de ingresos.
3. Reducción del fraude.
4. Incremento de las tarifas.
5. Mejor gestión.

La primera y cuarta causas posibles no parecen relevantes. En la propia encuesta se aprecia una ligera tendencia a retroceder de la percepción de la presión fiscal. Los tres

restantes motivos parecen estar más de acuerdo con los datos del sondeo último: el crecimiento económico, el porcentaje de los que creen que el fraude fiscal es menor y, por último la proporción, 34 por 100, de individuos que dice que el gobierno actual gestiona los recursos públicos mejor que los anteriores, frente a un 10 por 100 que peor. Otro 41 por 100 piensa que no ha habido cambios en la gestión.

En el Estado de las autonomías, la capacidad del gobierno central para limitar el endeudamiento de las administraciones públicas está condicionada por la posibilidad de las comunidades y ayuntamientos para endeudarse.

A la opinión pública se le plantean dos cuestiones: ¿es conveniente que los recursos públicos se gestionen descentralizadamente por las comunidades y ayuntamientos? y, ante una opinión favorable, el grado de libertad en la gestión ¿debería llegar a la posibilidad de endeudarse sin control del gobierno central?

Respecto a la primera cuestión, la opinión pública no duda: el gobierno central debe gastar menos para que las autonomías puedan gastar más, simultáneamente, parte de los recursos de las autonomías deberían transferirse a los ayuntamientos para su gestión por estas entidades.

Más de la mitad de la población elige la descentralización o, si se prefiere, la aproximación del centro de decisión del gasto a los ciudadanos.

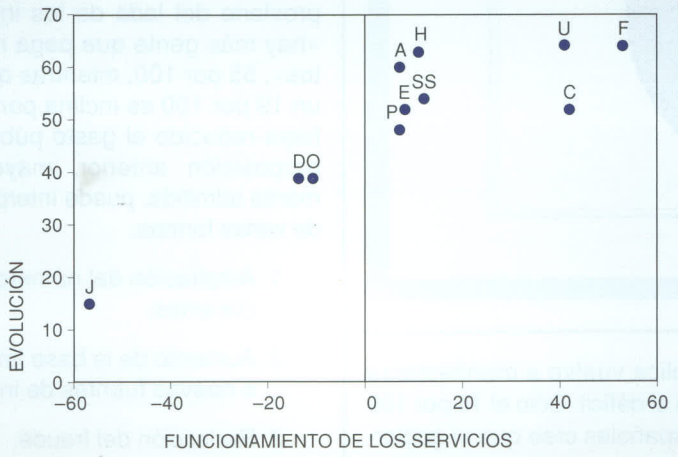
Estos datos no parecen muy coherentes con la imagen de eficacia administrativa de unos u otros entes.

Un porcentaje muy alto, 35 por 100, no dispone de información suficiente. De la mayoría de los individuos con opinión, un 40 por 100 elige al gobierno central, un 29 por 100 a los ayuntamientos y un 31 por 100 a las comunidades. A pesar de esta evaluación relativa, la gente desea un trasvase de recursos desde el gobierno central a los entes más próximos. Sin embargo, esta preferencia por una gestión próxima debe tener unos límites para evitar un endeudamiento de las autonomías y ayuntamientos.

Los datos de la encuesta no dejan dudas. Sólo un reducido 12 por 100 es partidario de una total libertad para endeudarse a los ayuntamientos y autonomías. El rechazo al déficit y la imagen gestora, relativamente mejor, del gobierno central conducen a la demanda de algún instrumento legal que controle una deuda excesiva de las entidades locales. Aunque el deseo de mayor descentralización del gasto influya en la petición de un mayor trasvase de recursos económicos hacia autonomías y ayuntamientos.

GRÁFICO 6

LOS SERVICIOS Y PRESTACIONES PÚBLICAS: FUNCIONAMIENTO Y EVOLUCIÓN



E: Enseñanza, H: Hospitales, A: Ambulatorios, C: Correos, P: Pensiones, J: Justicia, SS: Serv. Soc., D: Desempleo, O: Of. Admón, F: Ferroc., U: T. Urb.

Índice: Los servicios funcionan muy, más, bastante bien menos poco o nada bien. Los servicios han mejorado menos han empeorado.

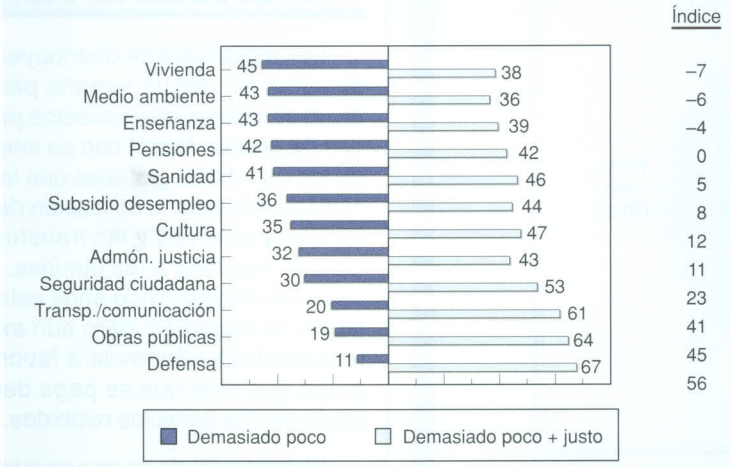
Fuente: Estudio nº 2366/1999 del CIS.

VII. EL BENEFICIO DEL CONTRIBUYENTE: LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LAS PRESTACIONES SOCIALES

Según los resultados de las encuestas fiscales, los impuestos se pagan para recibir unos servicios o prestaciones del Estado. Sólo una minoría de la población aprecia otros objetivos, como la redistribución de las rentas. De esta relación entre impuestos, servicios y prestaciones públicas parece admisible atender a la *frecuencia de su utilización* y a la *evaluación de su funcionamiento* para interpretar el nivel de aceptación social de las obligaciones tributarias.

Los servicios y las prestaciones sociales que alcanzan a mayor número de familias son (7): 1º) servicios sanitarios, 91 por 100 de la po-

GRÁFICO 7
DEMANDA DE AUMENTO DEL GASTO. LOS RECURSOS DESTINADOS SON:



Índice: Diferencia entre (demasiado + justo) y demasiado poco.
La diferencia con 100 corresponde a individuos sin opinión.

blación; 2º) aprovechamiento directo de la red de carreteras, 64 por 100; 3º) servicios educativos 59 por 100; 4º) utilización del ferrocarril, 39 por 100. El conocimiento de las condiciones y del funcionamiento de los servicios públicos y por tanto, de su posible utilización está relacionado con las circunstancias de los usuarios y de su información. Apenas un 5 por 100 de los españoles desconocen el funcionamiento de los servicios sanitarios, y un 9 por 100 no los utiliza, sin variación apenas por edad, *status* social, nivel de estudios, etc. Estos resultados manifiestan el amplio desarrollo de la sanidad pública. Pero otros servicios muestran diferencias importantes según las circunstancias de los entrevistados. Sólo un 7 por 100 de los individuos con menos de 55 años desconoce cómo son los servicios de educación, frente a un 27 por 100 de los mayores de 55 años, generalmente sin hijos en edad escolar o universitaria. Una situación contraria aparece en la opinión sobre las pensiones: un 37 por 100 de los jóvenes menores de 35 años desconocen estas prestaciones, y sólo un 9 por 100 de los mayores de 55 años.

Estos ejemplos muestran la relación entre la información y las necesidades del público en un horizonte temporal próximo.

La percepción sobre el funcionamiento de los servicios públicos y de las prestaciones es positiva. Entre los once servicios propuestos, la opinión pública percibe un mal funcionamiento sólo en tres: las oficinas de las administraciones públicas (la burocracia), la gestión del desempleo y la administración de justicia. Importa señalar la mala percepción del funcionamiento de la justicia, tanto por el valor de este servicio para los ciudadanos en un Estado de derecho como por la intensidad del rechazo. La diferencia entre las respuestas favorables y contrarias es de 57 puntos, varias veces superior a las referentes a otros servicios con índice negativo.

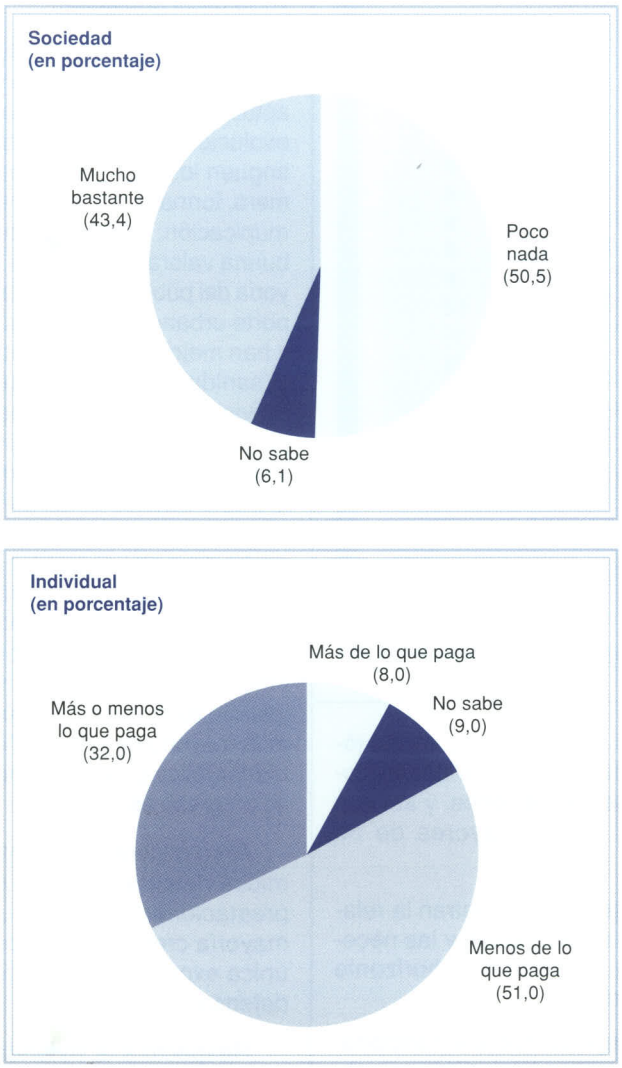
Durante los últimos años, la evolución del funcionamiento de todos los servicios y prestaciones públicas propuestas es positivo según la mayoría de la población.

Si se examinan simultáneamente la percepción sobre el funcionamiento actual de los servicios públicos y su evolución en los últimos años se distinguen los siguientes grupos: el primero, formado por los servicios de comunicación; este conjunto recibe una buena valoración por una amplia mayoría del público: el ferrocarril, el transporte urbano y correo funcionan bien y han mejorado; el segundo también; la sanidad pública, la educación, los servicios sociales y la gestión de las pensiones funcionan aceptablemente y han mejorado, pero el consenso sobre su funcionamiento, aunque es positivo, no es tan amplio como en el grupo primero; el tercero, la gestión del subsidio de desempleo y las oficinas públicas, ha mejorado, pero funciona regular para la mayoría y, por último, el cuarto, la administración de justicia, es la asignatura pendiente para la mayoría de los españoles; la opinión pública cree que funciona mal y su progreso es muy lento.

Al considerar los recursos económicos destinados a los servicios y prestaciones públicos, una amplia mayoría cree que son pocos, con la única excepción de los dedicados a defensa.

Respecto a la vivienda, el medio ambiente y la enseñanza, más de la mitad de los ciudadanos, con opinión, *perciben que los recursos* son insuficientes. La opinión sobre las pensiones está equilibrada al 50 por 100. *Para el resto* de los servicios y prestaciones, una mayoría, más o menos, amplia cree que esas rúbricas del gasto público están suficientemente dotadas. Esta opinión es ampliamente compartida respecto a Transportes, obras públicas y defensa; en relación con la sanidad y el subsidio de desempleo, un porcentaje de la población muy alto, pero minoritario, cree que debería aumentar la dotación.

GRÁFICO 8
BALANCE FISCAL



Fuente: Estudio nº 2366/1999 del CIS.

Aunque porcentajes importantes de la población diga que el dinero para vivienda, medio ambiente, enseñanza, pensiones... es «demasiado poco», el contribuyente deja poco margen al gobierno. Un 70 por 100 se opone a la subida de los impuestos, frente a sólo un 13 por 100 que lo aceptaría para aumentar el gasto en los programas de sanidad, educación... Tampoco el público es favorable a un incremento del gasto financiado con déficit fiscal, 53 por 100 frente a un 27 por 100, que lo admitiría. En resumen, según la encuesta, el gobierno no debe aumentar las tarifas, ni endeudarse y gastar exclusivamente lo recaudado: 66 por 100.

VIII. BALANCE ENTRE EL BENEFICIO POR LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LAS PRESTACIONES Y EL SACRIFICIO POR EL PAGO DE LOS IMPUESTOS

Los españoles se distribuyen en dos grupos, con un tamaño parecido, al comparar los impuestos pagados (la presión fiscal) con su imagen de los beneficios globales que la sociedad recibe por la utilización de los servicios públicos y las transferencias de recursos a las familias. Durante los últimos cinco años esta relación ha mejorado, pero aún existe una pequeña diferencia a favor del grupo que cree que se paga demasiado por los servicios recibidos.

El desequilibrio es mayor cuando se trata del balance personal («sentimiento del contribuyente»): un 40 por 100 de los individuos está conforme al comparar su beneficio personal con su sacrificio por los impuestos que paga, o cree pagar (presión fiscal sicológica), y un 51 por 100 se considera perjudicado. También desde este enfoque, se ha producido una pequeña mejora (8).

NOTAS

(1) V. VALLE, en prólogo al libro: *Sociedad, impuestos y gasto público*, de F. ALVIRA, J. GARCÍA y M. L. DELGADO, CIS, 2000.

(2) Estudio 2395/2000 del CIS.

(3) Doc. nº 1/2000: «Ciudadanos, contribuyentes expertos: opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1999». Área de Sociología Tributaria. IEF.

(4) Estudio 2366/1999 del CIS.

(5) Se consideran sólo las respuestas de los individuos con opinión.

(6) *Fuente*: Estudio 2395/2000 del CIS.

(7) Doc. 100/2000 del Instituto de Estudios Fiscales.

(8) *Op.cit.*, nota 1, págs. 86 y 87.

BIBLIOGRAFÍA

ALVIRA MARTÍN, F.; GARCÍA LÓPEZ J., y DELGADO LOBO, M. L. (2000), *Sociedad, impuestos y gasto público: la perspectiva del contribuyente*, Ed. CIS, siglo XXI, Madrid.

DÍAZ, C., y DELGADO, M. L. (1992), «Formación de la opinión pública ¿influyen los mensajes de los líderes de opinión?», *Boletín* 9/94. IEF, Madrid.

EISENSTEIN, L. (1961), *The ideologies of taxation*. The Ronald Press, Nueva York.

FUENTES QUINTANA, E. (1975), *Los principios de la imposición española y los problemas de su reforma*, Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid.

HAYEK, F. A. (1961), *Los fundamentos de la libertad*, Biblioteca de Estudios Económicos, Valencia.

NEUMARK, F. (1974), *Principios de la imposición*, IEF, Madrid.

O'CONNOR, J. (1973), *La crisis fiscal del Estado*, Nueva York.

SCHMÖLDERS, G. (1973), *Psychologie des finances et de l'impôt*, PUF, París.

SCHMÖLDERS, G., y STRÜMPEL, B. (1968), «Psicología financiera comparada. La tributación y la mentalidad tributaria de algunos países europeos», *Memoria de la Academia de Ciencias y Letras*, Berlín.

SECRETARÍA DE ESTADO DE HACIENDA (1994), «Informe de la unidad especial para el estudio y propuesta de medidas para la prevención y corrección del fraude», Madrid.

VALLE SÁNCHEZ, V. (1996), «La Hacienda Pública de la democracia española. Principales rasgos», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, nº 68.

Resumen

Para la mayoría de los españoles, el gobierno es responsable de su bienestar económico y prefiere un modelo de financiación y gestión pública de los servicios. El papel de los impuestos es financiar el gasto público y pocos individuos perciben su función redistribuidora de riqueza. Una amplia mayoría cree que la presión fiscal es alta, incluso superior a la media de la UE; pero su aumento se considera como un elemento más del proceso general de integración europea.

Diversas circunstancias distorsionan el cumplimiento del principio de equidad fiscal, y la mayoría de los españoles cree que existe un déficit de justicia fiscal. La causa principal de esta situación es un amplio fraude. Los españoles creen que la moral fiscal es bastante laxa y el cumplimiento de las leyes depende del control eficaz de los contribuyentes. El público pide más y mejores servicios, pero no está dispuesto a pagar más impuestos. También se opone al aumento del déficit fiscal.

La confrontación entre los impuestos pagados y los servicios públicos y prestaciones ha mejorado durante los últimos años. Se utilizan ampliamente los servicios públicos y su funcionamiento se considera aceptable. La administración de justicia es una excepción a esa buena opinión pública.

Palabras clave: presión fiscal-psicológica, justicia fiscal, progresividad, fraude fiscal, moral fiscal, déficit fiscal, descentralización, imagen, sentimiento del contribuyente.

Abstract

For most Spaniards the government is responsible for their economic well-being and they prefer a public model of services financing and management. The role of taxes is to finance public spending and few individuals appreciate their function of redistributing wealth. A large majority believe that fiscal pressure is high, even higher than the EU average; but its increase is seen as just another part of the general process of European integration.

Various circumstances distort compliance with the principle of fiscal equity and the majority of Spaniards believe that there is a shortcoming in fiscal fairness. The main reason for this situation is widespread evasion. Spaniards believe that fiscal morality is quite lax and compliance with the laws depends on subjecting taxable persons to effective control. The public asks for more and better services but is not prepared to pay more taxes. They are also opposed to an increased fiscal deficit.

The comparison between taxes paid and the public services and amenities provided has improved in the last few years. Public services are widely used and their working is considered reasonable. Administration of justice is the exception to that generally favourable public opinion.

Key words: psychological fiscal pressure, fiscal fairness, progressiveness, tax evasion, fiscal morality, fiscal deficit, decentralisation, image, taxpayer's feeling.

JEL classification: H20.

FLEXIBILIDAD IMPOSITIVA Y REFORMA DEL IRPF EN ESPAÑA: UN EJERCICIO DE MICROSIMULACIÓN

Valentín EDO HERNÁNDEZ
Josep OLIVER ALONSO
José L. RAYMOND BARA

I. INTRODUCCIÓN

EL análisis de la respuesta de la recaudación a las modificaciones en el nivel nominal de renta reviste especial importancia. En efecto, un sistema fiscal flexible, es decir, un sistema que, en términos recaudatorios, sea capaz de responder de forma automática a las variaciones de la renta, es importante, al menos, por dos motivos: el primero es que garantizará la suficiencia impositiva en el largo plazo, y el segundo es que constituirá un mecanismo de estabilización automática del nivel de actividad económica. No obstante, la progresividad de algunos impuestos, en particular de la imposición personal sobre la renta, en ocasiones se traduce en que algunos sistemas fiscales muestren un exceso de flexibilidad. Es el denominado *fiscal drag*, frecuentemente traducido como drenaje fiscal, que provoca un aumento excesivo de la recaudación en respuesta al simple crecimiento nominal de las rentas a consecuencia de la inflación. En este sentido, evitar el *fiscal drag* exige una indexación de la tarifa y/o de los mínimos exentos del impuesto.

El objeto de este artículo es, después de un breve apartado en el que se describe la estructura de la recaudación, ahondar en dos aspectos:

• El primero de ellos, el examen de la evolución histórica de la flexibilidad del sistema fiscal español a través de la estimación de elasticidades aparentes de los impuestos en relación con el producto interior bruto.

• El segundo, presentar evidencia con un modelo de microsimulación referido al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que permite captar la respuesta del impuesto ante variaciones en tipos, en bases o mínimos exentos.

El análisis efectuado permite constatar que el sistema fiscal español muestra una elasticidad superior a la unidad, que esta elasticidad ha aumentado a lo largo del tiempo, y que, en buena medida, esta elevada elasticidad viene explicada por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Por otro lado, las microsimulaciones permiten conocer el coste recaudatorio derivado de diversas propuestas de modificación del impuesto, así como la elevada elasticidad que, en ausencia de cambios legales, este impuesto tiene en relación con la modificación monetaria de la renta.

II. ESTRUCTURA DE LA RECAUDACIÓN

El examen de la evolución histórica de la recaudación en España muestra, como rasgo más distintivo, el fuerte crecimiento de la presión fiscal en las últimas décadas, así como el cambio en la importancia relativa de algunos impuestos.

En general, en el período comprendido entre los años 1970 y 1999, según los datos proporcionados en el *Informe Económico del BBVA* (2000), la evolución de los ingresos corrientes (1) y de la presión fiscal, medidos en porcentaje del PIB, como se puede observar en el gráfico 1 y en el cuadro 1, aumentaron de manera muy similar, siendo su incremento, respectivamente, de 18,36 y de 18,37 puntos porcentuales. En concreto, ambas magnitudes pasaron de suponer el 23,07 y el 19,21 por 100 del PIB en 1970, a alcanzar un peso relativo del 41,43 y del 37,58 por 100 del PIB en 1999. Es decir, en el curso de dos décadas, el tamaño relativo del sector público español se multiplicó prácticamente por dos. Por estas fechas, el advenimiento de la democracia en un país con un conjunto de demandas sociales insatisfechas, aunada a una cierta ilusión fiscal, que provocaba que la sociedad no identificase plenamente el déficit presente del sector público con los mayores impuestos futuros (véase Raymond y González-Páramo 1987), comportó un exponencial crecimiento del gasto público y de la presión fiscal.

En particular, el crecimiento de la recaudación no fue uniforme a lo largo de todo el período, ni igualmente intenso en los diferentes impuestos existentes. Por una parte, entre los años 1974 y 1992 el aumento de los ingresos corrientes y de la presión fiscal fue, respectivamente, de 17,88 y de 17,37 puntos porcentuales, mientras que entre los años 1992 y 1999 se ha producido un relativo estancamiento, es decir, los ingresos corrientes se han mantenido o incluso disminuido ligeramente, mientras que la recaudación por impuestos en estos últimos años apenas ha aumen-

tado unas décimas de punto. Por otra parte, también se ha modificando la importancia relativa de algunos impuestos y agrupaciones de impuestos. Una primera aproximación a los datos por ingresos fiscales de acuerdo con la información contenida en el *Informe Económico BBVA* (2000) permite diferenciar cuatro grandes agrupaciones de impuestos, de las cuales sólo las tres primeras tienen una importancia cuantitativa significativa:

• Impuestos sobre la renta y el patrimonio.

— Impuestos sobre la renta y el patrimonio familiar.

— Otros impuestos sobre la renta y el patrimonio.

• Cotizaciones sociales.

• Impuestos ligados a la producción e importación.

• Impuestos sobre el capital.

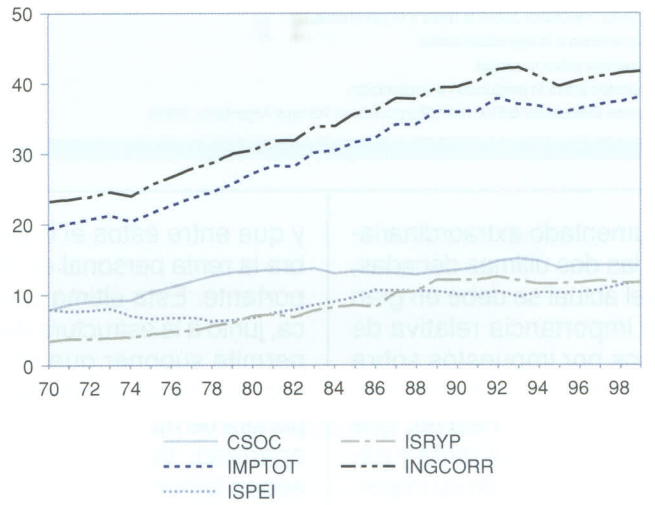
En concreto, en el período analizado, el crecimiento del nivel de imposición se ha debido, en gran parte, al aumento del agregado impuestos sobre la renta y patrimonio y de las cotizaciones a la seguridad social, cuya importancia relativa ha pasando, respectivamente, del 3,44 por 100 al 11,63 por 100 y del 7,75 por 100 al 13,90 por 100. Además, la imposición indirecta también ha aumentado su importancia relativa, pasando en el período indicado de suponer el 7,78 por 100 a alcanzar un nivel del 11,73 por 100 del PIB. Por último, hay que señalar que la imposición sobre el capital tiene una importancia cuantitativa muy inferior al resto de las agrupaciones anteriores y que su evolución se ha mantenido, aunque con ciertas oscilaciones, a niveles muy bajos, no superando el 0,31 por 100 del PIB, en ninguno de los años indicados. Es decir, el crecimiento de la presión fiscal de 18,37 puntos, medidos en términos porcentuales, se debe principalmente al aumento de la importancia relativa de los impuestos sobre renta y patrimonio (8,19 puntos) y de las cotizaciones a la seguridad social (6,15 puntos), es decir, sólo por estas dos agrupaciones de impuestos se explica casi el 80 por 100 del aumento de toda la imposición en todo el período, y sólo por los impuestos sobre la renta y patrimonio se explica casi el 45 por 100 del aumento total.

Por otra parte, aunque no hay publicadas series estadísticas oficiales desagregadas por impuestos para largos periodos de tiempo, basadas en criterios de Contabilidad Nacional, es posible obtener series amplias de los principales conceptos impositivos, acudiendo a las publicaciones estadísticas de la OCDE (2000). Como se puede ver en el cuadro A2 (véase anexo), los impuestos más importantes en 1999 que han sido los más influyentes en la evolución de la presión fiscal señalada en los párrafos anteriores, enumerados por su importancia recaudatoria, son, respectivamente, los siguientes: cotizaciones sociales, impuestos sobre la renta personal, impuestos generales sobre el consumo, impuestos selectivos sobre el consumo e impuestos sobre la renta de sociedades.

En general, los efectos sobre la recaudación de un sistema impositivo dependen de la capacidad recaudadora de unos pocos impuestos y, en cada caso, los incrementos de los ingresos se deben, en parte, a la estructura del impuesto, que establece una relación funcional entre el crecimiento del PIB y de su base imponible y el aumento de la recaudación y, en parte, a los cambios en la normativa fiscal, que en este período también tuvieron una gran importancia (2).

En este apartado se ha puesto de manifiesto que tanto el agregado de los ingresos corrientes como el de recaudación total por impues-

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS CORRIENTES Y DE LAS PRINCIPALES AGRUPACIONES DE IMPUESTOS



CUADRO Nº 1

INGRESOS CORRIENTES Y PRINCIPALES AGRUPACIONES DE IMPUESTOS. EN ESPAÑA. 1970-1999
INGRESOS EN PORCENTAJE DEL PIB

AÑO	INGCORR	IMPTOT	ISRYP	ISRYPF	ISRYPNF	CSOC	ISCAP	ISPEI
1970	23,07	19,21	3,44	2,06	1,38	7,75	0,25	7,78
1971	23,34	19,92	3,69	2,24	1,45	8,50	0,25	7,48
1972	23,73	20,47	3,67	2,25	1,43	8,88	0,31	7,61
1973	24,42	21,02	3,86	2,44	1,42	9,00	0,27	7,89
1974	23,81	20,15	3,92	2,53	1,39	9,10	0,25	6,88
1975	25,47	21,35	4,38	2,84	1,54	10,28	0,25	6,45
1976	26,55	22,45	4,67	3,02	1,65	10,96	0,21	6,61
1977	27,75	23,48	4,86	3,28	1,58	11,77	0,20	6,65
1978	28,48	24,32	5,49	4,04	1,45	12,49	0,19	6,14
1979	29,83	25,45	6,01	4,48	1,54	13,01	0,18	6,24
1980	30,32	26,96	6,98	5,27	1,71	13,13	0,19	6,66
1981	31,59	28,00	7,16	5,43	1,73	13,34	0,21	7,29
1982	31,65	27,88	6,76	4,98	1,78	13,24	0,16	7,72
1983	33,58	29,90	7,76	5,83	1,93	13,56	0,15	8,43
1984	33,71	30,11	8,17	6,29	1,89	12,86	0,18	8,90
1985	35,41	31,32	8,49	6,50	1,99	13,16	0,21	9,46
1986	35,87	31,85	8,21	6,06	2,15	12,92	0,19	10,52
1987	37,58	33,83	10,25	7,59	2,67	12,94	0,20	10,44
1988	37,48	33,79	10,45	7,85	2,60	12,73	0,25	10,36
1989	39,10	35,66	12,06	8,57	3,49	13,04	0,23	10,34
1990	39,22	35,52	12,00	8,57	3,43	13,36	0,23	9,92
1991	40,07	35,71	12,02	9,03	2,99	13,66	0,19	9,83
1992	41,69	37,52	12,43	9,73	2,70	14,57	0,22	10,31
1993	41,91	36,69	11,94	9,42	2,52	14,92	0,25	9,58
1994	40,67	36,42	11,44	9,31	2,13	14,56	0,29	10,13
1995	39,30	35,40	11,46	9,08	2,38	13,64	0,25	10,05
1996	40,12	36,03	11,62	9,08	2,53	13,99	0,27	10,16
1997	40,71	36,64	11,89	8,62	3,27	14,00	0,29	10,47
1998	41,10	37,03	11,58	8,29	3,29	13,95	0,31	11,19
1999	41,43	37,58	11,63	7,77	3,86	13,90	0,31	11,73

PIB.- Producto interior bruto.
INGCORR.- Ingresos corrientes de las administraciones públicas.
IMPTOT.- Ingresos totales por impuestos.
ISRYP.- Impuestos sobre la renta y el patrimonio.
ISRYPF.- Impuestos sobre la renta y el patrimonio familiar.
ISRYPNF.- Otros impuestos sobre la renta y el patrimonio.
CSOC.- Cotizaciones a la seguridad social.
ISCAP.- Impuestos sobre el capital.
ISPEI.- Impuestos sobre la producción e importación.
Fuente: Informe Económico BBVA 1999 (Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, 2000).

tos han aumentado extraordinariamente en las dos últimas décadas, que el nivel actual se debe en gran parte a la importancia relativa de los ingresos por impuestos sobre la renta y patrimonio y por cotizaciones a la seguridad social, que los impuestos sobre la renta y patrimonio han aumentado su importancia en el sistema más que ningún otro en las últimas décadas, y que entre éstos el impuesto sobre la renta personal es el más importante. Esta última característica, junto a la estructura de su tarifa, permite suponer que el impuesto sobre la renta personal, como se pondrá de manifiesto en el próximo apartado, tiene una importancia especialmente relevante desde el punto de vista de la flexibilidad del sistema.

III. LA FLEXIBILIDAD DEL SISTEMA FISCAL ESPAÑOL. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Después de analizada la estructura de la recaudación, y antes de entrar con mayor detalle en la simulación del IRPF español con datos micro, puede ser útil examinar qué nos dice la experiencia

histórica sobre el comportamiento de nuestro sistema fiscal.

Cabe comenzar, en primer lugar, por el comportamiento de la totalidad de ingresos corrientes de las administraciones públicas, que en 1999, como se puede observar en el cuadro A1, ascendían a un 41,43 por 100 del PIB (36,67 billones de pesetas en el cuadro A1 del Anexo). Estos ingresos corrientes totales han mostrado en su evolución histórica un apreciable grado de sincronismo con la evolución del PIB, a la vez que su peso en el PIB ha aumentado de forma progresiva, al pasar de un 23,07 por 100 en 1970 a un 41,69 por 100 en 1992, y quedar estabilizado con posterioridad a esta fecha.

La evolución de la flexibilidad impositiva de estos ingresos corrientes se examinará siguiendo un sencillo procedimiento, consistente en el ajuste del modelo de coeficientes aleatorios por máxima verosimilitud. En concreto, la ecuación postulada es del tipo:

$$\log(Y_t) = \alpha_t + \beta_t \cdot \log(X_t) + \varepsilon_t$$

$$\alpha_t = \alpha_{t-1} + \eta_t$$

$$\beta_t = \beta_{t-1} + \xi_t$$

en donde «η» y «ξ» son variables aleatorias. Por tanto, se supone que la elasticidad aparente de los ingresos corrientes en relación con el PIB sigue un sendero aleatorio. Esta modelización ofrece suficiente flexibilidad para que los datos nos informen acerca de la evolución temporal de la elasticidad aparente.

El detalle de la ecuación ajustada para la totalidad de la muestra (1970-1999) se ofrece en el cuadro nº 2, mientras que la representación gráfica del comportamiento de la elasticidad aparente, medida por «β_t", se ofrece en el gráfico 2.

El ajuste de la ecuación, interpretado en términos de un mero análisis descriptivo de los datos, es aceptable, a la vez que la representación gráfica de la evolución temporal de la elasticidad muestra un proceso de crecimiento en el tiempo. En particular, el aumento de esta elasticidad se produce de forma más acentuada hasta principios de los ochenta, pudiéndose evaluar para el final del período en el entorno de 1,17, tal como el cuadro nº 2 muestra.

No obstante, no todos los impuestos tienen la misma elasticidad. Un impuesto progresivo debe ser más elástico que otro proporcional. En particular, el impuesto sobre la renta de las personas físicas debe su alta elasticidad a la progresividad de la tarifa, mientras que los impuestos indirectos muestran una menor elasticidad.

En efecto, al contemplar el agregado de impuestos sobre la renta y el patrimonio familiar, la elasticidad para el final del período se estima alrededor de 1,44, siendo característico de este valor el apreciable crecimiento que se produjo a finales de los setenta como consecuencia de la reforma fiscal, tal como puede comprobarse contemplando el correspondiente gráfico. Esta elasticidad superior a la unidad, consecuencia del carácter progresivo del impuesto, se traduce en un aumento automático de la recaudación más que proporcional al aumento en el nivel de renta. Por tanto, en caso de no introducirse ajustes en el impuesto, la inflación y el crecimiento real de la economía comportan un aumento también automático en la presión fiscal.

Pero si se atiende a la recaudación por impuestos, según se recoge en las estadísticas de la OCDE (2000), es posible disponer de series históricas algo más largas que permiten seguir la evolución de la elasticidad aparente de los impuestos con respecto al PIB para un horizonte temporal que comienza en 1965 (véase anexo, cuadro A2). En particular, tal como el gráfico 3 refleja, la estimación de la correspondiente elasticidad para el impuesto sobre la renta personal, que es el impuesto más relevante desde el punto de vista de la recaudación, empleando el modelo de coeficientes aleatorios, muestra un claro aumento en la década de los setenta, en que aquélla pasa de 1,03 en 1971 a un valor situado alrededor de 1,44 y, a partir de aquí, tiende a estabilizarse, si bien mostrando una muy ligera tendencia decreciente. En cualquier caso, como el siguiente apartado muestra, se trata de una elasticidad aparente que incorpora cambios discrecio-

CUADRO Nº 2

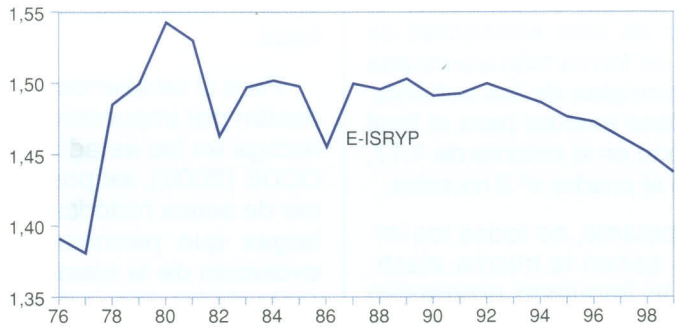
ESTIMACIONES DEL MODELO DE COEFICIENTES ALEATORIOS POR MÁXIMA VEROSIMILITUD

VARIABLE DEPENDIENTE	*ELASTICIDAD FINAL*	*ESTADÍSTICO «t»*
Imp. renta y patrimonio	1,44	21,84
Cotizaciones sociales	1,17	28,89
Imp. sobre la producción	1,06	15,48
Total ingresos corrientes	1,17	65,11

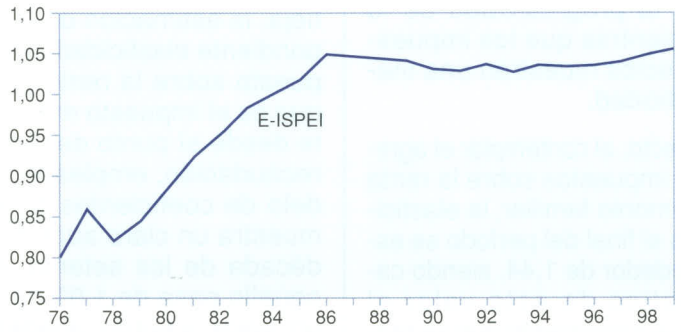
Nota: Logaritmos de las variables. La variable explicativa es siempre el PIB. Período muestral 1970-1999. Las ecuaciones estimadas suponen que los coeficientes siguen un sendero aleatorio.

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN TEMPORAL DE LAS ELASTICIDADES

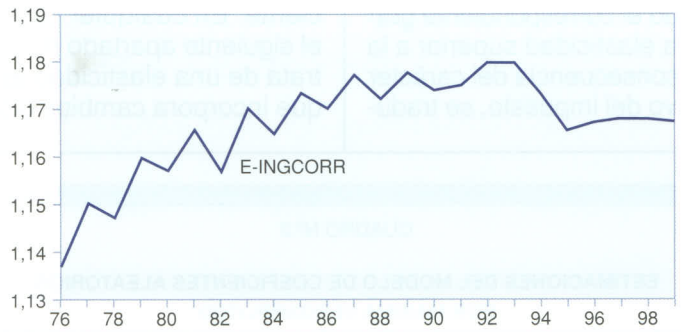
Evolución temporal de la elasticidad de los impuestos sobre la renta y el patrimonio en relación con el PIB



Evolución temporal de los impuestos sobre la producción en relación con el PIB



Evolución temporal de la elasticidad de los ingresos corrientes en relación con el PIB



nales en la tarifa, en la gestión del impuesto o en los mínimos exentos y desgravaciones. Para aislar la elasticidad renta de los demás efectos, se precisa un análisis de simulación con microdatos, tema del que se ocupa el siguiente apartado.

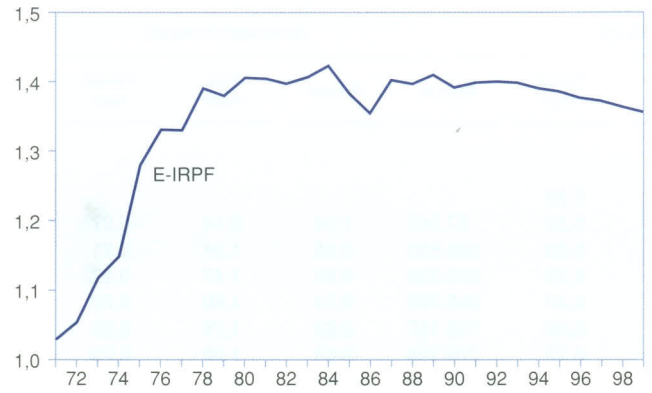
Por lo que respecta a los impuestos indirectos, el agregado de «impuestos sobre la producción e importación» muestra, como cabría esperar a priori, una elasticidad próxima a la unidad, si bien es interesante observar el aumento que en esta elasticidad se produce hasta mediados de los ochenta, probablemente a consecuencia de la introducción del Impuesto sobre el Valor Añadido y de otros cambios que le precedieron en los impuestos indirectos, y que en conjunto tenían un carácter de figuras tributarias más rígidas.

El análisis agregado de los datos permite pues concluir que se está frente a un sistema fiscal flexible, cuya elasticidad superior a la unidad de la recaudación con respecto al PIB viene fundamentalmente explicada por la progresividad de la tarifa del Impuesto sobre la Renta. Es precisamente el objeto del siguiente apartado ahondar en el comportamiento de este impuesto a través de unos ejercicios de simulación efectuados sobre la base de información de tipo microeconómico.

IV. LAS REFORMAS POSIBLES EN EL SISTEMA FISCAL ESPAÑOL Y SU COSTE

Como se ha indicado, en este apartado se presentan los resultados de los cambios en la recaudación por IRPF a modificaciones en algunas de sus principales características a partir de un esquema de microsimulación, consistente en la liquidación a escala individual del IRPF partiendo de una distribución de renta entre hogares y de un conjunto de características personales. Los datos utilizados para simular diferentes escenarios de recaudación provienen de la información individual de ingresos de la *Encuesta conti-*

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN TEMPORAL DE LA ELASTICIDAD DEL IRPF EN RELACIÓN CON EL PIB



nua de presupuestos familiares, con la que se estimó con anterioridad el coste de la última reforma fiscal (véase Raymond, Oliver y Pujolar, 1998), que fue cifrado en el entorno de 750.000 millones de pesetas. La base de datos disponible (constituida por la información que ofrece la *Encuesta continua de presupuestos familiares* de 1985 a 1996) fue ajustada a la información proporcionada hasta 1996 por las memorias de la Administración Tributaria, tanto para cada fuente de renta como para el total de unidades contribuyentes. Con esta información inicial, se ha obtenido el cambio en la recaudación derivado de diversas simulaciones sobre las principales variables del impuesto.

El punto de partida ha consistido en la estimación de la modificación en los ingresos por Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas como resultado del crecimiento real de la economía española y del aumento de precios, dejando el resto de los elementos del impuesto sin modificar. El cuadro nº 3 resume los resultados de dicha simulación, en la que se ha considerado un aumento anual acumulativo de la renta del 3,3 por 100 y un incremento de precios del 2,5 por 100 anual para el período 2000-2005 (un 5,88 por 100 en términos nominales), valores que entran dentro de los esperables para los próximos años. Es preciso recordar que la simulación efectuada se basa en hipótesis máximas respecto tanto de la deflactación de la tarifa por incrementos de precios como, en especial, en la atribución de las rentas. Así, se ha considerado que la escala de gravamen no se ajusta por la inflación y, al mismo tiempo, que las deducciones de todo tipo y los límites de desgravación quedan fijados a los valores de 1999. Adicionalmente, no se ha modificado el censo de contribuyentes, de forma que son los mismos de 1999 los que acumulan la totalidad de los aumentos de renta, tanto nominales como reales. No obstante, y a pesar de estas simplificaciones, el ejercicio tiene como finalidad poner de relieve el límite máximo de aumento de re-

CUADRO Nº 3

IMPACTO DEL CRECIMIENTO NOMINAL DE LA ECONOMÍA SOBRE LA RECAUDACIÓN POR IRPF. SIMULACIÓN PARA EL PERÍODO 2000-2005 (En millones de pesetas y en porcentajes)

	VALORES ANUALES			*INCREMENTO ANUAL*				
	Cuota IRPF	*Tipo medio*	*Presión fiscal*	*Absoluto*	*Relativo*	*Tipo medio*	*Presión fiscal*	*Elasticidad*
1999.....	5.520.705	13,49	5,89					
2000.....	6.157.521	14,21	6,21	636.817	11,54	0,72	0,31	
2001.....	6.853.628	14,93	6,52	696.107	11,30	0,73	0,32	1,92
2002.....	7.614.239	15,67	6,85	760.611	11,10	0,74	0,32	1,89
2003.....	8.444.976	16,41	7,17	830.737	10,91	0,74	0,33	1,86
2004.....	9.351.499	17,17	7,50	906.523	10,73	0,75	0,33	1,83
2005.....	10.339.212	17,92	7,83	987.713	10,56	0,76	0,33	1,80
Variación total ..				4.818.507	87,28	4,44	1,94	
Variación media				803.085	11,00	0,74	0,32	1,90

CUADRO Nº 4

CAMBIOS EN LA RECAUDACIÓN COMO RESULTADO DE REDUCCIONES EN LOS TIPOS MARGINALES
(En millones de pesetas y en porcentajes)

	VALORES ANUALES			*INCREMENTO ANUAL*				
	Cuota IRPF	*Tipo medio*	*Presión fiscal*	*Absoluto*	*Relativo*	*Tipo medio*	*Presión fiscal*	*Elasticidad*
A. Reducción tipos marginales en 2 puntos porcentuales								
1999	5.520.705	13,49	5,89					
2000	5.577.945	13,63	5,62	57.240	1,04	0,14	–0,27	
2001	6.127.478	14,97	5,83	549.533	9,85	1,34	0,21	1,68
2002	6.727.760	16,43	6,05	600.282	9,80	1,47	0,22	1,67
2003	7.383.089	18,04	6,27	655.329	9,74	1,60	0,22	1,66
2004	8.098.256	19,78	6,49	715.167	9,69	1,75	0,23	1,65
2005	8.878.054	21,69	6,72	779.798	9,63	1,90	0,23	1,64
Variación total				3.357.349	60,81	8,20	0,83	
Variación media				559.558	10,14	1,37	0,14	1,66
B. Reducción tipos marginales en 3 puntos porcentuales								
1999	5.520.705	13,49	5,89					
2000	5.336.800	13,04	5,38	–183.905	-3,33	–0,45	–0,51	
2001	5.866.658	14,33	5,59	529.858	9,93	1,29	0,21	1,69
2002	6.445.939	15,75	5,80	579.281	9,87	1,42	0,21	1,68
2003	7.078.780	17,29	6,01	632.840	9,82	1,55	0,22	1,67
2004	7.769.917	18,98	6,23	691.137	9,76	1,69	0,22	1,66
2005	8.524.037	20,82	6,46	754.120	9,71	1,84	0,22	1,65
Variación total				3.003.332	54,40	7,34	0,56	
Variación media				500.555	9,07	1,22	0,09	1,67
C. Reducción tipos marginales en 4 puntos porcentuales								
1999	5.520.705	13,49	5,89					
2000	5.095.858	12,45	5,14	–424.846	–7,70	–1,04	–0,76	
2001	5.606.027	13,69	5,34	510.169	10,01	1,25	0,20	1,70
2002	6.164.236	15,06	5,54	558.208	9,96	1,36	0,21	1,69
2003	6.774.605	16,55	5,75	610.369	9,90	1,49	0,21	1,68
2004	7.441.709	18,18	5,97	667.104	9,85	1,63	0,22	1,67
2005	8.170.135	19,96	6,19	728.426	9,79	1,78	0,22	1,66
Variación total				2.649.430	47,99	6,47	0,30	
Variación media				441.572	8,00	1,08	0,05	1,68

caudación que podría producirse. Adicionalmente, los supuestos en los que esta simulación se fundamenta son suficientemente realistas (con la excepción del número absoluto de contribuyentes) como para poder extraer algunas conclusiones válidas.

Como puede apreciarse a partir del cuadro mencionado, el aumento de la renta a ritmos del 5,88 por 100 anual genera un importante proceso de incremento de la recaudación. Así, la recaudación total por IRPF pasaría, en pesetas corrientes, de los 5,52 billones estimados para 1999 a los más de 10 billones en 2005 (un incremento superior al 85 por 100), con un aumento medio anual en pesetas corrientes cercano a los 800.000 millones de pesetas, y un fuerte crecimiento en el tipo medio, desde el 13,49 por 100 de 1999 al 17,92 por 100 de 2005 (3). La elasticidad que se obtiene como resultado de estos cambios se sitúa en una media próxima al 1,90, con un perfil decreciente, dada la constancia de las hipótesis de crecimiento nominal de la renta y la caída relativa de los incrementos de recaudación. Además, como se ha indicado en apartados previos, esta elasticidad se sitúa en valo-

CUADRO Nº 5

CAMBIOS EN LA RECAUDACIÓN COMO RESULTADO DE REDUCCIONES EN LOS TIPOS MARGINALES Y DE LAS ACTUALIZACIONES POR IPC EN LA TARIFA Y LOS MÍNIMOS EXENTOS

(En millones de pesetas y en porcentajes)

A. Crecimiento nominal de la economía del 5,88 por 100 anual (aumento 3,3 por 100 renta real y 2,5 por 100 precios) y reducción tipos marginales (del 48 al 43 por 100 y del 18 al 14 por 100)

	VALORES ANUALES			*INCREMENTO ANUAL*				
	Cuota IRPF	*Tipo medio*	*Presión fiscal*	*Absoluto*	*Relativo*	*Tipo medio*	*Presión fiscal*	*Elasticidad*
1999	5.520.705	13,49	5,89					
2000	5.109.284	11,79	5,15	–411.421	–7,45	–1,70	–0,74	
2001	5.700.537	12,42	5,43	591.253	11,57	0,63	0,28	1,97
2002	6.348.753	13,06	5,71	648.216	11,37	0,64	0,28	1,93
2003	7.058.681	13,72	5,99	709.927	11,18	0,65	0,29	1,90
2004	7.835.151	14,38	6,28	776.470	11,00	0,66	0,29	1,87
2005	8.683.848	15,05	6,58	848.697	10,83	0,67	0,29	1,84
Variación total..				3.163.143	57,30	1,57	0,69	
Variación media				527.191	9,55	0,26	0,11	1,90

B. Crecimiento nominal de la economía del 5,88 por 100 anual (aumento 3,3 por 100 renta real y 2,5 por 100 precios) y reducción tipos marginales (del 48 al 43 por 100 y del 18 al 14 por 100) y actualización mínimos exentos y bases tarifa por aumento de precios 2,5 por 100

	VALORES ANUALES			*INCREMENTO ANUAL*				
	Cuota IRPF	*Tipo medio*	*Presión fiscal*	*Absoluto*	*Relativo*	*Tipo medio*	*Presión fiscal*	*Elasticidad*
1999	5.520.705	13,49	5,89					
2000	4.993.104	11,52	5,03	–527.600	–9,56	–1,97	–0,86	
2001	5.451.382	11,88	5,19	458.277	9,18	0,36	0,16	1,56
2002	5.947.983	12,24	5,35	496.602	9,11	0,36	0,16	1,55
2003	6.486.038	12,61	5,51	538.055	9,05	0,37	0,16	1,54
2004	7.068.889	12,98	5,67	582.851	8,99	0,37	0,16	1,53
2005	7.699.784	13,35	5,83	630.894	8,92	0,37	0,16	1,52
Variación total..				2.179.079	39,47	-0,14	-0,06	
Variación media				363.180	6,58	-0,02	-0,01	1,54

res relativamente próximos, si bien superiores, a los obtenidos para el período analizado en el apartado anterior. El motivo radica en que sólo a través de microsimulación es posible garantizar el mantenimiento de la hipótesis *ceteris paribus*, mientras que la elasticidad aparente del apartado precedente implícitamente engloba los efectos derivados de la modificación de tipos y/o de mínimos exentos y demás peculiaridades del impuesto.

En relación con la presión fiscal, esta primera simulación implica un aumento suave, pero constante, desde el 5,89 por 100 en que se ha estimado el peso del IRPF sobre el PIB para 1999, al 7,83 por 100 que se derivaría en 2005. La principal conclusión que se extrae de esta primera simulación es, pues, concluyente en el sentido de que la ausencia de corrección de la tarifa del impuesto por la inflación y por el crecimiento real de la economía (junto a la estabilidad de deducciones y desgravaciones) comporta un muy notable aumento de la carga tributaria. Esta simulación representa el límite máximo de recaudación posible con la actual estructura del impuesto.

Para esta misma evolución macroeconómica de crecimiento real y de precios, una segunda simulación contempla reducciones de tipos marginales para compensar el crecimiento nominal de la renta. Esta situación hipotética es la que se presenta en el cuadro nº 4, en el que se han simulado reducciones lineales de los tipos marginales comprendidas entre los 2 y los 4 puntos porcentuales. Como del mismo se desprende, tanto la presión fiscal como el tipo medio experimentarían aumentos en cualquiera de las simulaciones que se presentan, siendo lógicamente

CUADRO Nº 6

DESIGUALDAD NETA EQUIVALENTE EN ESPAÑA FRENTE A DIVERSAS HIPÓTESIS DE MODIFICACIÓN DEL IRPF. SIMULACIONES PARA EL PERÍODO 2000-2005. CAMBIO RELATIVO DE LOS ÍNDICES (En porcentaje)

	1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*
MLD						
1999	0,2784	0,2784	0,2784	0,2784	0,2784	0,2784
2000	0,2767	0,2861	0,2868	0,2813	0,2834	0,2855
2001	0,2751	0,2846	0,2859	0,2798	0,2820	0,2841
2002	0,2735	0,2831	0,2850	0,2784	0,2806	0,2827
2003	0,2721	0,2817	0,2841	0,2770	0,2791	0,2813
2004	0,2707	0,2803	0,2833	0,2756	0,2777	0,2798
2005	0,2694	0,2791	0,2824	0,2741	0,2763	0,2784
Cambio 1999-2005						
Absoluto	–0,0090	0,0006	0,0040	–0,0043	–0,0021	0,0000
Relativo	–3,2	0,2	1,4	–1,5	–0,8	0,0
Theil						
1999	0,1978	0,1978	0,1978	0,1978	0,1978	0,1978
2000	0,1965	0,2055	0,2060	0,2006	0,2026	0,2045
2001	0,1953	0,2043	0,2053	0,1993	0,2013	0,2033
2002	0,1941	0,2031	0,2046	0,1981	0,2001	0,2021
2003	0,1930	0,2020	0,2039	0,1969	0,1988	0,2008
2004	0,1920	0,2010	0,2033	0,1956	0,1976	0,1996
2005	0,1911	0,2001	0,2026	0,1944	0,1964	0,1984
Cambio 1999-2005						
Absoluto	–0,0067	0,0023	0,0049	–0,0033	–0,0013	0,0006
Relativo	–3,4	1,2	2,5	–1,7	–0,7	0,3
Gini						
1999	0,3439	0,3439	0,3439	0,3439	0,3439	0,3439
2000	0,3427	0,3503	0,3508	0,3463	0,3480	0,3497
2001	0,3416	0,3493	0,3502	0,3452	0,3469	0,3486
2002	0,3406	0,3483	0,3496	0,3441	0,3459	0,3476
2003	0,3396	0,3474	0,3490	0,3431	0,3448	0,3465
2004	0,3387	0,3464	0,3484	0,3420	0,3437	0,3454
2005	0,3379	0,3456	0,3479	0,3409	0,3426	0,3443
Cambio 1999-2005						
Absoluto	–0,0060	0,0017	0,0040	–0,0030	–0,0012	0,0005
Relativo	–1,7	0,5	1,2	–0,9	–0,4	0,1

menos importantes en aquellas en las que la reducción lineal de los tipos marginales es mayor. Éste es el caso de la disminución de 4 puntos porcentuales en los tipos marginales de la tarifa del impuesto, que genera un aumento del tipo medio desde el 13,49 por 100 de 1999 a cerca del 20 por 100 en 2005, mientras que la presión fiscal aumentaría del orden de 0,30 puntos porcentuales. De hecho, en las tres simulaciones que en dicho cuadro se muestran, las diferencias en los aumentos de presión fiscal y de tipo medio son exiguas, oscilando 1,73 puntos porcentuales por lo que se refiere al tipo medio y en algunas décimas cuando se trata de presión fiscal. En términos de elasticidad, los valores son también muy semejantes, y situados cerca de 1,7.

No obstante, algunos de los supuestos en los que se basan los dos ejercicios anteriores deben matizarse para poder obtener una cifra de recaudación más próxima a la realmente esperable. En el cuadro nº 5 se ha simulado el cambio en la recaudación que tendría lugar como resultado de aplicar al aumento nominal de la renta del 5,88 por 100, reducciones no lineales en los tipos marginales máximo y mínimo (desde el 48 al 43 por 100 y desde el 18 al 14 por 100 y el resto

de forma proporcional a estos cambios) en el panel A, mientras que en el panel B se han incorporado los efectos de la actualización de las bases y de los mínimos exentos por el incremento esperado en el IPC. A efectos de lo que aquí interesa, cabe resaltar que aparece un aumento notable del tipo medio (desde el 13,49 al 15,05 por 100), mientras que la presión fiscal avanza 0,69 puntos porcentuales, situándose en el año 2005 en el 6,58 por 100. Estos incrementos derivan de una elasticidad que se situaría claramente por encima de la tendencia en el largo plazo, con un valor promedio de 1,90 y un aumento nominal medio de la recaudación de unos 500.000 millones, alcanzando un nivel algo superior a 3,16 billones entre 1999 y 2005 (un 57 por 100 de las cifras de 1999).

El panel B recoge lo que podría aproximarse más a una reforma que dejara la presión fiscal prácticamente inalterada a los niveles de 1999. Incorpora el crecimiento nominal de la renta del 5,88 por 100 y la reducción de los tipos marginales máximo y mínimo comentados anteriormente, junto a la actualización de las bases y de los mínimos exentos por el aumento esperado en los precios (2,5 por 100 anual). Esta actualización tiene un importante impacto en la recaudación total, cuyo aumento nominal se reduce a cerca del 40 por 100, una cifra prácticamente idéntica al incremento nominal acumulado de la renta. En esta hipótesis, por tanto, todo el *fiscal drag* sería absorbido por la modificación en la tarifa su actualización y la de los mínimos exentos por el aumento de precios. Lógicamente, el aumento del tipo medio es mucho más reducido, mientras que el de la presión fiscal es prácticamente cero. Por su parte, la elasticidad media del período se situaría en 1,54, valor muy próximo al realmente observado en los años noventa.

Finalmente, el cuadro nº 6 recoge los cambios en la distribución de la renta que tendrían lugar como consecuencia de las hipótesis formuladas, medidos a través de tres índices de desigualdad ampliamente documentados en la literatura: MLD, Theil y Gini.

Lógicamente, el impacto de las distintas simulaciones efectuadas sobre la desigualdad de la renta familiar es muy distinto para cada simulación. Así, la primera efectuada (que no corrige ni las bases ni los mínimos exentos, ni reforma la tarifa) genera una mejora en la distribución de la renta que es independiente del índice considerado (Gini pasa de un valor de 0,3439 a otro de 0,3379 entre 1999 y 2005). También se observa una disminución en las hipótesis 4 y 5, que son las que recogen, junto al aumento nominal de la renta, las máximas reducciones en los tipos marginales (en la cuarta se efectúa una disminución lineal de los tipos marginales de 4 puntos y en la quinta, el tipo máximo se reduce desde el 48 al 43 por 100 y el mínimo, desde el 18 al 14 por 100). Para ambas simulaciones, la distribución de la renta resultante empeora, con valores del índice de Gini que pasan a 0,3409 y 0,3426, valores muy parecidos, aunque ligeramente inferiores, a los del año 1999. Por el contrario, las otras tres simulaciones que se han considerado (que en el cuadro nº 6 se resumen) presentan ligeros empeoramientos en la distribución de la renta, más elevados en la hipótesis tercera, que es aquella en que se efectúa una reducción lineal de los tipos marginales de tres puntos porcentuales. Finalmente, la hipótesis sexta (que es la que deja prácticamente invariable la presión fiscal, panel B del cuadro nº 5) presenta también un ligero empeoramiento de la distribución de la renta que podría compensarse elevando los mínimos exentos más allá de la actualización por IPC considerada en nuestra simulación.

V. CONCLUSIONES

Los resultados del ejercicio anterior permiten extraer algunas conclusiones que deberían ser tomadas en consideración en unos momentos en los que la reforma del IRPF vuelve a ser considerada. Sintéticamente, las principales conclusiones de esta investigación pueden resumirse de la siguiente forma.

En primer lugar, la evidencia histórica de los últimos veinticinco años de nuestro sistema fiscal permite concluir que éste es flexible, con una elasticidad superior a la unidad de la recaudación con respecto al PIB, que viene explicada básicamente por la progresividad de la tarifa del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

En segundo lugar, esta elasticidad presentó sus valores máximos en los momentos más intensos de reforma fiscal (la introducción de la nueva normativa del IRPF en 1979 y del Impuesto sobre el Valor Añadido en 1986), situándose sus valores por encima de 1,50 para la imposición sobre la renta y el patrimonio en 1977-1978, y cerca de 1,20 para los impuestos sobre la producción.

En tercer termino, los valores de estas elasticidades han tendido a estabilizarse, e incluso a disminuir ligeramente, en la segunda parte de los noventa, en consonancia con los procesos de consolidación fiscal, de forma que la elasticidad del IRPF alcanzó su máximo cerca de la mitad de los ochenta, con un valor aproximado de 1,4.

Empero, las elasticidades de esta forma calculadas corresponden a elasticidades aparentes, en el sentido de que la cláusula *ceteris paribus* no queda garantizada. La única forma de lograr preservar esta hipótesis es a través de ejercicios de microsimulación, consistentes en partir de una base de datos de contribuyentes (en nuestro caso, la obtenida a partir de la *Encuesta continua de presupuestos familiares*) y proceder a la liquidación del impuesto a escala individual de cada familia, contemplando las especificidades personales de cada liquidación, así como otras características del impuesto. En este contexto, la recaudación agregada se obtiene por adición de los micro datos. Al respecto, en cuarto lugar, de estos ejercicios de microsimulación se desprenden las siguientes consideraciones:

1. La primera es la necesidad de proceder a importantes ajustes en el impuesto para evitar un *fiscal drag* excesivo. En efecto, la simulación efectuada sugiere que, en ausencia de corrección nominal de las rentas, la actual estructura del impuesto sobre la renta de las personas físicas genera un *fiscal drag* notable, con un aumento en la recaudación cercano al 87 por ciento en el período 1999-2005, un aumento del tipo medio de 4,44 puntos porcentuales, un aumento de la presión fiscal de casi dos puntos porcentuales y una elasticidad que se situaría próxima a 1,90 en promedio para el conjunto del período.

2. La segunda es que para mantener la presión fiscal en valores similares a los de 1999, con una hipótesis de crecimiento nominal de las rentas del 5,88 por 100 anual, sería necesario proceder a una reducción de los tipos marginales comprendida entre los cinco puntos en el tipo marginal máximo y los cuatro en el mínimo, deflactando, adicionalmente, tanto la tarifa como los mínimos exentos por aumento del Índice de Precios al Consumo.

En consecuencia, la estructura del impuesto sobre la renta de las personas físicas, dada su elevada flexibilidad, debe obligar a continuas modificaciones en sus tipos, bases y mínimos exentos si se quiere evitar un aumento de la presión fiscal generado mecánicamente por el avance real y nominal de las rentas. El ejercicio efectuado sugiere que, sin que la presión fiscal del impuesto resultase alterada (de hecho, el importe recaudado aumentaría desde los 5,52 billones de 1999 a los 7,69 esperados para 2005, lo que representa un avance cercano al 40 por 100), una reforma como la que se plantea en esta simulación permitiría compensar el *fiscal drag* sin alterar sustancialmente los efectos distributivos del impuesto.

NOTAS

(1) En el año 1999 el total de ingresos corrientes no impositivos ascendió, según se indica en el *Avance de la actuación económica y financiera de las administraciones públicas* (IGAE, 2000), a la cifra de 3.377,5 miles de millones de pesetas, lo que supuso, el 3,8 por 100 del PIB de dicho año, y cuya composición correspondía principalmente al excedente bruto de explotación (el 37,6 por 100), a transferencias corrientes internas y del Fondo Social Europeo (el 23,6 por 100), a beneficios del Banco de España (15,1 por 100), y el resto a ingresos por intereses y otros.

(2) En el período analizado, los cambios más importantes en la legislación fiscal han sido: la introducción efectiva en el año 1979 de los nuevos impuestos sobre la renta personal y sobre la renta de sociedades, y la introducción en el año 1986 del impuesto sobre el valor añadido. Además, en este período hubo también otros cambios, como los que se produjeron en la legislación de la imposición indirecta en los años previos a la implantación del impuesto sobre el valor añadido, y otras reformas y modificaciones que se introdujeron en la definición de las bases, la tarifa y las deducciones, principalmente, en el impuesto sobre la renta.

(3) Dada la ausencia de información definitiva sobre la recaudación por IRPF para 1999, ésta se ha estimado de la siguiente forma. De las *Cuentas Financieras* del Banco de España correspondientes a 1999 se ha obtenido la cifra de PIB a precios de mercado (93,7 billones de pesetas) y de la misma fuente (cuadro I.22.), el importe de los impuestos sobre la renta y el patrimonio soportados por los hogares (unos 6,3 billones), lo que arroja una primera presión fiscal del IRPF en términos de PIB del 6,7 por 100. Para obtener una cifra definitiva de IRPF, neta del impuesto sobre el patrimonio, se ha aplicado la relación cuota líquida del IRPF/cuota líquida IRPF+cuota a ingresar por impuesto extraordinario sobre el patrimonio (del 97,8 por 100) a la cifra anterior. Finalmente, esta última cifra se ha depurado atendiendo a estimaciones derivadas de la CNE sobre el importe de la cuota diferencial y resto.

BIBLIOGRAFÍA

BBVA (2000), *Informe Económico BBVA*, año 1999.

INE (1998), *Encuesta de Presupuestos Familiares* (1985-1996)

OCDE (2000), *Revenue Statistics 1965-1999*, París.

RAYMOND, J. L., y GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (1987), «¿Son equivalentes deuda pública e impuestos?. Teoría y evidencia», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, número 33.

RAYMOND, J. L. OLIVER, J., y PUJOLAR, D. (1998), «La tarifa del impuesto sobre la renta y sus efectos macroeconómicos», en *Proyecto de Ley de Reformas del IRPF*, Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona.

ANEXO

Se recogen aquí las cifras de recaudación por las principales agrupaciones y conceptos impositivos definidas en las publicaciones de la Fundación BBVA y por la OCDE. Estas dos instituciones publican estadísticas de recaudación para un período de tiempo amplio. El informe del BBVA se basa en los criterios de Contabilidad Nacional para elaborar sus series, mientras que la OCDE se basa en los criterios contables de caja que aplica la Intervención General de la Administración del Estado, cuyos datos se publican en la Cuentas de las Administraciones Públicas.

CUADRO A1

INGRESOS CORRIENTES Y PRINCIPALES AGRUPACIONES DE IMPUESTOS EN ESPAÑA. 1970-1999
(En millones de pesetas)

AÑO	*PIB*	*INGCORR*	*IMPTOT*	*ISRYP*	*ISRYPF*	*ISRYPNF*	*CSOC*	*ISCAP*	*ISPEI*
1970	2.630	607	505	90	54	36	204	7	205
1971	2.968	693	591	109	66	43	252	8	222
1972	3.483	826	713	128	78	50	309	11	265
1973	4.199	1.026	883	162	102	60	378	11	331
1974	5.143	1.225	1.036	202	130	72	468	13	354
1975	6.038	1.538	1.289	264	171	93	621	15	389
1976	7.266	1.929	1.631	339	219	120	796	15	480
1977	9.220	2.559	2.165	448	303	146	1.085	18	613
1978	11.285	3.215	2.744	620	456	164	1.410	21	693
1979	13.201	3.938	3.359	794	591	203	1.717	24	824
1980	15.168	4.598	4.089	1.059	800	259	1.992	28	1.009
1981	17.045	5.384	4.772	1.221	926	295	2.273	35	1.243
1982	19.723	6.243	5.499	1.333	982	351	2.611	32	1.522
1983	22.532	7.565	6.737	1.748	1.314	434	3.055	34	1.900
1984	25.520	8.604	7.685	2.086	1.604	482	3.282	46	2.271
1985	28.201	9.987	8.833	2.394	1.834	560	3.712	58	2.669
1986	32.324	11.596	10.294	2.655	1.960	695	4.178	60	3.401
1987	36.144	13.583	12.227	3.705	2.742	964	4.676	72	3.774
1988	40.159	15.052	13.568	4.197	3.152	1.045	5.110	99	4.162
1989	45.044	17.614	16.065	5.431	3.860	1.570	5.872	105	4.657
1990	50.145	19.667	17.813	6.018	4.297	1.721	6.702	117	4.976
1991	54.927	22.008	19.617	6.604	4.962	1.642	7.505	107	5.400
1992	59.105	24.640	22.178	7.344	5.751	1.593	8.612	129	6.093
1993	60.953	25.547	22.366	7.280	5.741	1.539	9.095	150	5.841
1994	64.812	26.361	23.606	7.413	6.032	1.381	9.438	187	6.568
1995	69.780	27.421	24.704	7.995	6.334	1.661	9.521	177	7.011
1996	73.743	29.583	26.571	8.567	6.699	1.867	10.314	198	7.493
1997	77.897	31.715	28.544	9.261	6.716	2.544	10.903	226	8.154
1998	82.650	33.972	30.605	9.568	6.850	2.717	11.533	257	9.248
1999	88.366	36.607	33.204	10.279	6.869	3.410	12.280	277	10.368

PIB.- Producto interior bruto.
INGCORR.- Ingresos corrientes de las administraciones públicas.
IMPTOT.- Ingresos totales por impuestos.
ISRYP.- Impuestos sobre la renta y el patrimonio.
ISRYPF.- Impuestos sobre la renta y el patrimonio familiar.
ISRYPNF.- Otros impuestos sobre la renta y el patrimonio.
CSOC.- Cotizaciones a la seguridad social.
ISCAP.- Impuestos sobre el capital.
ISPEI.- Impuestos sobre la producción y la importación.
Fuente: BBVA (2000).

CUADRO A2

INGRESOS POR LOS PRINCIPALES CONCEPTOS IMPOSITIVOS EN ESPAÑA 1965-1998
(En miles de millones de pesetas)

AÑO	IFT	IRP	IRS	CSS	IGC	ISC	RST
1965	206	30	19	58	46	23	30
1966	220	31	22	52	54	25	36
1967	311	36	25	121	61	30	38
1968	333	38	27	130	64	33	41
1969	389	41	33	149	77	40	49
1970	442	51	36	166	90	43	56
1971	510	61	42	204	95	45	63
1972	629	73	48	265	111	51	81
1973	785	93	60	331	141	61	99
1974	929	120	74	416	165	36	118
1975	1.180	171	82	560	181	50	136
1976	1.420	233	97	645	215	72	158
1977	1.976	320	115	983	269	80	209
1978	2.570	470	131	1.272	357	92	248
1979	3.077	569	152	1.545	416	107	288
1980	3.661	746	186	1.777	372	228	352
1981	4.324	875	218	2.060	445	310	416
1982	5.013	1.051	235	2.343	625	272	487
1983	6.198	1.311	305	2.789	761	448	584
1984	7.345	1.671	368	3.020	1.018	528	740
1985	8.118	1.596	424	3.354	1.190	584	970
1986	9.897	1.714	549	3.795	1.755	873	1.211
1987	11.763	2.515	793	4.259	1.988	841	1.367
1988	13.156	2.834	859	4.677	2.256	939	1.591
1989	15.583	3.556	1.340	5.397	2.600	956	1.734
1990	17.249	3.748	1.522	6.110	2.764	1.096	2.009
1991	19.076	4.445	1.463	6.784	3.032	1.275	2.077
1992	21.193	4.980	1.354	7.711	3.487	1.477	2.184
1993	21.296	5.115	1.211	8.065	3.134	1.504	2.267
1994	22.672	5.264	1.104	8.458	3.582	1.708	2.556
1995	23.918	5.644	1.300	8.648	3.796	1.833	2.697
1996	25.152	5.732	1.469	9.052	4.083	1.984	2.832
1997	27.575	6.023	2.153	9.674	4.507	2.113	3.105
1998	29.769	6.181	2.163	10.490	4.950	2.465	3.521

IFT. - Ingresos fiscales totales.
IRP. - Impuestos sobre la renta personal (concepto 1100).
IRS. - Impuestos sobre la renta de sociedades (concepto 1200).
CSS. - Cotizaciones a la seguridad social (concepto 2000).
IGC. - Impuestos generales sobre el consumo (concepto 5110).
ISC. - Impuestos selectivos sobre el consumo (conceptos 5121 y 5122).
RST. - Resto de impuestos.
Fuente: OCDE (2000).

Resumen

El crecimiento nominal y real de la renta familiar puede generar aumentos en la presión fiscal si el impuesto sobre la renta de las familias no se corrige por los aumentos de la renta monetaria. Esta investigación plantea algunas posibilidades de reforma de la imposición sobre la renta de las familias, contemplando escenarios distintos de crecimiento, de reducción de la tarifa y de elevación de los mínimos exentos. Los resultados obtenidos con la microsimulación (2000-2005) sugieren que para mantener la presión fiscal en valores próximos a los de 1999, en los próximos años sería necesario reducir entre 2 y 3 puntos porcentuales la tarifa del impuesto y aumentar los mínimos exentos en idéntica cuantía que el crecimiento nominal de la renta. Bajo esta hipótesis, además, el efecto redistributivo de la imposición se mantiene prácticamente invariable entre 2000 y 2005.

Palabras clave: imposición sobre la renta, flexibilidad impositiva, reforma fiscal.

Abstract

Nominal and real growth of family income may generate increases in fiscal pressure if the personal tax income tax is not corrected by the increases in monetary revenue. This research puts forward some possibilities of personal income tax reform, considering different scenarios of growth, rate reduction and raising tax exemption cut-offs. The results obtained with the microsimulation (2000-2005) suggest that, in order to maintain tax pressure at values close to those of 1999, in the coming years it would be necessary to reduce the tax rate by 2-3 percentage points and raise exemption cut-offs by the same amount as the nominal increase in income. According to this theory, moreover, the re-distributive effect of taxation remains practically unchanged during the period 2000 to 2005.

Key words: income tax, tax flexibility, tax reform.

JEL classification: H20, H23.

EQUIDAD EN LA IMPOSICIÓN: REDISTRIBUCIÓN Y BIENESTAR SOCIAL

Jorge ONRUBIA FERNÁNDEZ (*)

I. INTRODUCCIÓN

EN la última década, la preocupación por el estudio de la equidad impositiva, tema tradicional en los estudios de hacienda pública desde sus orígenes, ha suscitado en los economistas un renovado interés. Como señalan Atkinson y Bourguignon (2000), en este periodo se percibe una mayor preocupación de índole social por la desigualdad distributiva de la renta y la pobreza y, en consecuencia, una creciente inquietud por conocer las potencialidades y limitaciones de los instrumentos que los gobiernos emplean para su corrección. Pero, además, deben destacarse dos hechos puntuales en el terreno científico. Por un lado, el importante desarrollo teórico sobre la medición de la desigualdad y la redistribución de la renta, así como de sus implicaciones en términos de bienestar social. Por otro, una disponibilidad, cada vez mayor, de bases estadísticas de microdatos, que permiten afrontar con rigor ejercicios empíricos de microsimulación (1).

Dos son los objetivos que se persiguen en este trabajo. El primero, ofrecer una panorámica amplia sobre el estado actual de la teoría económica y hacendística sobre la equidad impositiva, con una presentación de los principales postulados teóricos sobre progresividad, redistribución y su evaluación en términos de bienestar social. El segundo objetivo perseguido es de carácter aplicado, y consiste en presentar algunos resultados recientes sobre redistribución, progresividad y bienestar, referidos a la imposición sobre la renta personal en España. Para ello, y tras esta introducción, el artículo se estructura de la siguiente forma. En el apartado II se presentan los principales resultados teóricos sobre progresividad y redistribución, diferenciando el enfoque convencional de imposición de otro con reconocimiento de tratamientos impositivos diferenciados a distintos grupos; el apartado III se dedica a la exposición de los resultados teóricos para la evaluación de bienestar de distintos tipos de reforma fiscal, bajo ambos enfoques; el IV recoge los resultados del análisis empírico referidos al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas español. El trabajo concluye con un breve apartado de conclusiones.

II. POSTULADOS TEÓRICOS SOBRE PROGRESIVIDAD Y REDISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

La idea de redistribución va asociada, esencialmente, a los impuestos con estructura formal de gravamen progresiva. Así, la mayor parte de la aportación teórica sobre la redistribución impositiva tiene por referente la imposición sobre la renta personal. A continuación, se exponen los principales resultados sobre esta relación; primero desde un enfoque tradicional, y después, reconociendo una estructura de gravamen con tratamiento diferenciado a distintos colectivos.

1. El enfoque tradicional de la progresividad y la redistribución impositiva

Los resultados teóricos que a continuación se presentan han sido deducidos para un impuesto sobre la renta personal en el que la cuota que ha de satisfacer cada unidad contribuyente depende estrictamente del nivel de la magnitud gravada, la renta obtenida, $t(x)$. Este impuesto «estilizado», respecto de los que se aplican en el mundo real, supone que las preferencias del decisor social no reconocen diferencias de necesidad entre los contribuyentes, más allá de las estrictamente reveladas por su nivel de renta. De hecho, las medidas clásicas de progresión local propuestas por Musgrave y Thin (1948) de «progresión del tipo medio», $PTME(x)$; «progresión del tipo marginal», $PTMA,(x)$; «progresión o elasticidad de la carga impositiva», $PC(x)$, y «progresión residual», $PR(x)$, útiles para definir qué entendemos por estructuras de gravamen progresivas, están construidas desde esta óptica (2). Más adelante se presentan algunas consecuencias de levantar este supuesto simplificador.

La relación entre el concepto de progresividad de un impuesto y su poder para reducir la desigualdad con la que se distribuye la renta antes de su aplicación fue formalizada por Fellman (1976) y Jakobsson (1976):

Teorema 1 (Fellman, 1976; Jakobsson, 1976)

Un impuesto progresivo sobre la renta $t(x)$, *tal que* $PTME(x) \geq 0$, *reduce inequívocamente la desigualdad con la que la renta se distribuye.*

La demostración de este teorema ofrece una interesante relación entre las distribuciones de la renta antes del impuesto, $F(x)$, de las cargas im-

GRÁFICO 1
IMPOSICIÓN PROGRESIVA SOBRE LA RENTA PERSONAL Y RELACIÓN ENTRE LAS CURVAS DE LORENZ, DE LA RENTA ANTES DEL IMPUESTO, L_x, DE LA RENTA DESPUÉS DEL IMPUESTO PROGRESIVO, L_{x-T}, Y DE LAS CUOTAS IMPOSITIVAS, L_T.

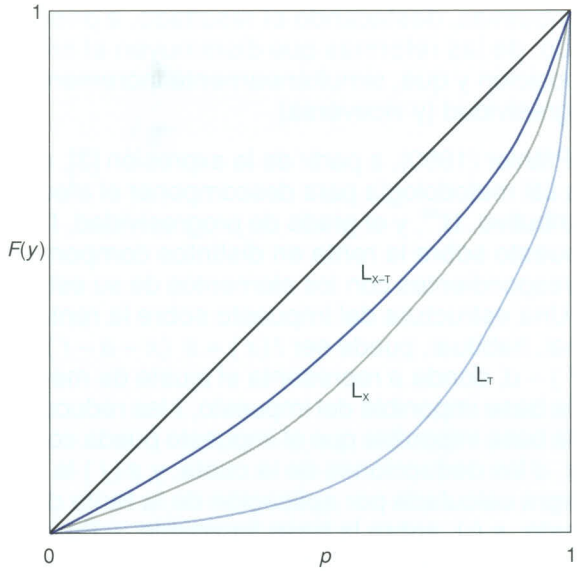
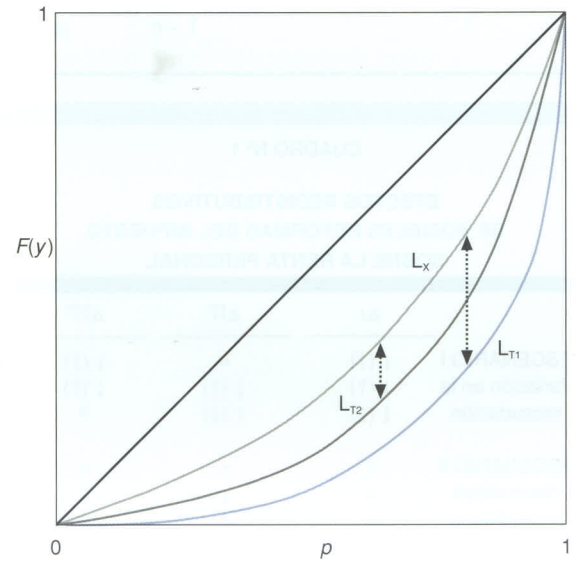


GRÁFICO 2
PROGRESIVIDAD Y DESVÍO DE LA PROPORCIONALIDAD EN EL IMPUESTO PERSONAL SOBRE LA RENTA



positivas, $F[t(x)]$, y de la renta después del impuesto, $F[x-t(x)]$. Así, para un impuesto progresivo, las curvas de Lorenz de estas magnitudes se relacionan de la siguiente forma (3):

$$L_x \equiv tL_T + (1-t)L_{x-T} \qquad [1]$$

De acuerdo con esta identidad, para cualquier nivel de renta $x \geq 0$, la aplicación de un impuesto sobre la renta no confiscatorio ni negativo, tal que $0 \leq t < 1$, conduce a la siguiente ordenación de estas curvas de Lorenz (véase gráfico 1):

$$L_{x-T} \geq L_x \geq L_T$$

A partir de esta ordenación, Kakwani (1977a) deduce su concepción de la progresividad: grado de desviación de un impuesto (o del propio sistema fiscal) respecto de la proporcionalidad. La sensibilidad del grado de progresión va incidir en el potencial redistributivo del impuesto así considerado:

Teorema 2 (Jakobsson, 1976; Kakwani, 1977b)

Un impuesto sobre la renta $t^1(x)$ es más progresivo que otro alternativo $t^2(x)$, tal que $PC^1(x) \geq PC^2(x)$, si, y sólo si, para cualquier distribución $F(x)$ de la renta antes de impuestos, sus cuotas se distribuyen más desigualmente, $L_T^1 \leq L_T^2$.

Resulta fácil comprobar que si la desigualdad de la renta antes y después del impuesto coinciden, tal que $L_x = L_{x-T}$, para $0 \leq t < 1$, también tiene que verificarse que $L_x = L_T$. Este caso extremo define la proporcionalidad del impuesto. En el gráfico 2 se observa cómo la separación entre estas dos curvas de Lorenz, de la renta y de las cargas impositivas puede ser considerada como una medida del grado de progresividad del impuesto (4).

Este grado de separación de la proporcionalidad puede ser medido también, como propone Kakwani (1977a), a través del área que queda comprendida entre la curva de Lorenz de la renta antes de impuestos, L_x, y la curva de concentración de las cuotas del impuesto (5) (ver gráfico 2),

$$\Pi^K = 2\int_0^1 [L_x(p) - L_T(p)]\,dp = C_T - G_x$$

donde G_x es el índice de Gini de la renta antes del impuesto, y C_T el índice de concentración de las cuotas del impuesto, tales que

$$G_x = 1 - 2\int_0^1 L_x(p)\,dp;\; C_T = 1 - 2\int_0^1 L_T(p)\,dp$$

Este índice se encuentra acotado por límites que dependen de la desigualdad de la distribución de la renta antes de impuestos, $-(1+G_X) \leq \Pi^K \leq (1-G_X)$, siendo sus valores positivos representativos de la progresividad, mientras que los negativos lo son de la regresividad (6).

La distancia entre las curvas de Lorenz de la renta después del impuesto y de la renta antes de su aplicación recoge el efecto redistributivo del impuesto. La relación entre el grado de progresión, medido a través del indicador local de progresión residual, y la intensidad del efecto redistributivo es la siguiente.

Teorema 3 (Jakobsson, 1976; Kakwani, 1977b)

Para cualquier distribución F(x) de la renta antes del impuesto, un impuesto sobre la renta personal $t^1(x)$ *más progresivo que otro* $t^2(x)$ *de igual recaudación, tal que* $PR^1(x) \leq PR^2(x)$, $\forall x \geq 0$ *consigue una mayor igualación de la renta después de impuestos* ($L^1_{X-T}(p) \geq L^2_{X-T}(p)$).

Este resultado, como señala Lambert (1993a), nos permite interpretar la distancia $L_{X-T}(p) - L_X(p)$ como la fracción de la renta total neta del impuesto que mediante la progresión es transferida desde la parte alta de la distribución (el 100(1-p) por 100 superior) hacia la parte baja de la misma (el 100p por 100 inferior). Desde esta aproximación, el efecto redistributivo se puede medir mediante el índice de Reynolds-Smolensky (1977):

$$\Pi^{RS} = 2\int_0^1 [L_{X-T}(p) - L_X(p)]\, dp = G_X - G_{X-T}$$

De nuevo, a partir de la identidad [1], Kakwani (1977a) ofrece la siguiente descomposición del efecto redistributivo, de gran utilidad para el análisis de los sistemas fiscales y de sus reformas (7):

$$\Pi^{RS} = \frac{t}{1-t}\Pi^K \qquad [2]$$

La expresión [2] explica el efecto redistributivo de un impuesto sobre la renta personal a partir de dos componentes: su grado de progresividad o de no proporcionalidad, medido por el índice de Kakwani, y su nivel recaudatorio, medido por su tipo medio efectivo sobre la renta neta. Si el impuesto en su aplicación real provoca reordenaciones en la distribución de la renta, la expresión [2] se convierte en

$$\Pi^{RS} = \frac{t}{1-t}\Pi^K - D \qquad [3]$$

donde D es un valor positivo, tal que ($C_{X-T} - G_{X-T}$), que mide cómo la reordenación incide a favor del efecto redistributivo (8).

Empleando la descomposición presentada en [3], el cuadro nº 1 recoge una guía de los posibles escenarios de reforma de la imposición sobre la renta personal. En él se observan las distintas interrelaciones entre el grado de progresividad del impuesto, el nivel recaudatorio y sus consecuencias distributivas, destacando el resultado, a priori ambiguo, de las reformas que disminuyen el nivel de imposición y que, simultáneamente incrementan la progresividad (y viceversa).

Pfähler (1990), a partir de la expresión [3], ofrece una útil metodología para descomponer el efecto redistributivo, Π^{RS}, y el grado de progresividad, Π^K, del impuesto sobre la renta en distintos componentes correspondientes con los elementos de su estructura. Una estructura del impuesto sobre la renta personal, habitual, puede ser $t(x) = s(x-a-r) - d = s(j) - d$, donde a representa el ajuste de medición de la base imponible del impuesto, r las reducciones de la base imponible que el impuesto pueda contemplar, d las deducciones de la cuota, y $s(j)$ la cuota íntegra calculada por aplicación de la tarifa del impuesto, $s(\cdot)$, sobre la base liquidable, j. Para esta estructura, y de acuerdo con Lambert (1993a), los índices de Reynolds-Smolensky y de Kakwani del impuesto pueden descomponerse de la siguiente forma (9):

a) Contribución del ajuste de medición de la base imponible respecto de la renta:

$$\Pi^{RS}_A = 2\int_0^1 (L_{X-A} - L_X)dp = G_X - C_{X-A} = \frac{\alpha}{1-\alpha}\Pi^K_A;\ \alpha = \frac{a}{\mu}$$

CUADRO Nº 1

EFECTOS REDISTRIBUTIVOS DE POSIBLES REFORMAS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PERSONAL

	Δt	$\Delta\Pi^K$	$\Delta\Pi^{RS}$
ESCENARIO I	↓ (↑)	=	↓ (↑)
Variación en la	↓ (↑)	↓ (↑)	↓ (↑)
recaudación	↓ (↑)	↑ (↓)	?
ESCENARIO II	=	=	=
Neutralidad	=	↓	↓
recaudatoria	=	↑	↑

Fuente: BADENES, LÓPEZ-LABORDA, ONRUBIA y RUIZ-HUERTA (1997)

$$\Pi_A^K = 2\int_0^1 (L_X - L_A)dp = C_A - G_X$$

b) Contribución de las reducciones de la base (10):

$$\Pi_R^{RS} = 2\int_0^1 (L_{X-R} - L_X)dp = G_X - C_{X-R} = \frac{\rho}{1-\rho}\Pi_A^K;\ \rho = \frac{r}{\mu}$$

$$\Pi_R^K = 2\int_0^1 (L_X - L_R)dp = C_R - G_X$$

c) Contribución de la tarifa del impuesto (cuota íntegra):

$$\Pi_S^{RS} = 2\int_0^1 (L_{J-S} - L_J)dp = C_{X-A-R} - C_{X-A-R-S} = \frac{\sigma}{1-\alpha-\rho-\sigma}\Pi_S^K;\ \sigma = \frac{s(j)}{\mu}$$

$$\Pi_S^K = 2\int_0^1 (L_J - L_S)dp = C_S - C_{X-A-D}$$

d) Contribución de las deducciones de la cuota:

$$\Pi_D^{RS} = 2\int_0^1 (L_{J-S+D} - L_{J-S})dp = C_{X-A-R-S} - C_{X-A-R-S+D} = \frac{\delta}{1-\alpha-\rho-\sigma+\delta}\Pi_D^K;\ \delta = \frac{d}{\mu}$$

$$\Pi_D^K = 2\int_0^1 (L_{J-S} - L_{S+T})dp = C_{S+T} - C_{X-A-D-S}$$

La aportación conjunta de los elementos que configuran la base del impuesto (ajustes de medición y reducciones) puede explicarse, a partir de la siguiente identidad:

$$L_X \equiv \alpha L_A + \rho L_R + (1-\alpha-\rho)L_{X-A-R} \qquad [4]$$

como

$$\Pi_{A+R}^{RS} = \Pi_A^{RS} + \Pi_{R/X-A}^{RS} = G_X - G_{X-A-R};\ \Pi_{R/X-A}^{RS} = G_{X-A} - G_{X-A-R}$$

Por su parte, la aportación conjunta de la tarifa y de las deducciones en la cuota se explica directamente como

$$\Pi_{S+D}^{RS} = \Pi_S^{RS} + \Pi_D^{RS} = G_{X-A-R} - G_{X-A-R-S+D}$$

Por último, el efecto redistributivo se descompone homogéneamente en ambos efectos «base» y «cuota», según la siguiente relación:

$$\Pi^{RS} = \frac{1-\alpha-\rho-\sigma+\delta}{1-\sigma+\delta}\Pi_{S+D}^{RS} - \frac{\sigma-\delta}{1-\sigma+\delta}\Pi_{A+R}^{RS}$$

2. Imposición con tratamientos diferenciados

Una interesante vía de estudio sobre la progresividad y sus efectos en la redistribución de la renta y el bienestar social se abre al considerar un impuesto sobre la renta personal más próximo a los aplicados en la realidad, donde la distribución de la carga no solamente depende de la renta, sino de otros atributos. Entre otros, pueden citarse el *status* marital, el número de hijos dependientes, la edad y la salud o los desembolsos en los que se incurre como consecuencia de la adquisición o arrendamiento de la vivienda habitual, o de los gastos de guardería. Esto supone, como señala Lambert (1993a), un reconocimiento de necesidades diferenciadas por parte del decisor social, explicitado a través del diseño impositivo.

Ahora, la carga impositiva de cada unidad contribuyente no solamente depende de la renta, sino de otra serie de atributos [z_1, z_2, ..., z_h] como los señalados, tal que, $t(x, z_1, \ldots, z_h)$. De otra manera, bajo esta formulación, podríamos considerar que el decisor social emplea en su política tributaria un conjunto de impuestos sobre la renta distintos. Tantos impuestos como los j tratamientos diferenciados reconocidos de acuerdo con los h atributos considerados relevantes, $t^i(x)$, $i \in \{1, 2, \ldots, i, \ldots j\}$. Estos impuestos «diferenciados» poseen naturaleza común, al compartir su objeto de imposición, la renta, empleada como indicador de la capacidad de pago.

Tradicionalmente, esta realidad viene siendo tratada mediante la conversión de la renta monetaria x en una magnitud considerada como renta equivalente, $xE(\theta)$. Este ajuste se lleva a cabo mediante la aplicación de un factor, generalmente denominado escala de equivalencia o, desde una formulación continua, función de equivalencia, $E(\theta)$,$\theta=\{z_1,z_2,\ldots,z_h\}$, que representa un índice de ajuste en la capacidad de pago, también identificable con un baremo del nivel de necesidad (11).

Bajo este enfoque, Ebert y Moyes (2000) examinan el efecto redistributivo de la imposición sobre la renta cuando existen estos tratamientos diferenciados. Estos autores obtienen que, para asegurar que el impuesto progresivo reduce la desigualdad de forma inequívoca, deben cumplirse algunas condiciones de consistencia no demasiado fuertes, que por lo general se respetan en los sistemas fiscales actuales. Sin embargo, reconocen la sensibilidad de su análisis a la especificación de la función de equivalencia. Como señalan Badenes, López-Laborda y Onrubia (2000), con la renta equivalente se está asumiendo de antemano un tratamiento valorativo específico, con unas determinadas distancias relativas entre los distintos tipos de unidades contribuyentes, lo que puede limitar seriamente la validez general de los resultados obtenidos. No obstante, su utilidad para el trabajo empírico ha permitido una gran pervivencia de este enfoque, si

bien el desarrollo teórico a partir del mismo ofrece inconsistencias significativas.

Lambert (1993b) ha demostrado la no generalidad del teorema 1 de Fellman (1976)-Jakobsson (1976) cuando el impuesto progresivo sobre la renta otorga tratamientos diferenciados a grupos. Dos efectos «anti-progresividad» están detrás de este resultado. Si consideramos dos grupos con tratamiento diferenciado dentro del impuesto sobre la renta personal, tenemos que la aplicación de estructuras de gravamen progresivas, $t^{A}(x)$ y $t^{B}(x)$, aunque asegura la reducción inequívoca de la desigualdad en el interior de cada grupo, no lo hace para el total de la población.

Esto es consecuencia, como señala Lambert (1993b), de la primacía, dentro del efecto redistributivo global, de un efecto «anti-progresividad» intergrupos que actúa en dirección opuesta al efecto «progresividad» intragrupos. Esta situación se da cuando las unidades del grupo considerado más necesitado, al que el impuesto concede un tratamiento más liviano, poseen rentas más elevadas que las unidades del grupo considerado menos necesitado. A modo de ejemplo, no es difícil encontrar en los impuestos sobre la renta personal reales que los matrimonios, generalmente mejor tratados que los solteros, tienen una renta media bastante superior a la de éstos, lo mismo que si tenemos en cuenta el número de hijos dependientes. Por otro lado, encontramos otro posible efecto «anti-progresividad» en el efecto de reordenación global que los tratamientos diferenciados generan. En este caso, Lambert (1993b) encuentra en la reordenación un efecto a priori ambiguo sobre la reducción de la desigualdad. En resumen, ambos efectos «anti-progresividad» condicionan cualquier conclusión *ex ante* sobre la relación entre desigualdad global y gravamen progresivo de la renta para estructuras impositivas del tipo $t(x, z_1, \ldots, z_h)$.

No obstante, Lambert (1993b) obtiene tres condiciones relevantes, cuya verificación simultánea permite asegurar que la aplicación de un impuesto progresivo sobre la renta, con tratamiento diferencial, sí conduce a una reducción inequívoca de la desigualdad: a) que cada una de las unidades sometidas a gravamen en un grupo posea más renta antes de impuestos que cualquiera de las unidades de otro grupo; b) que todas las unidades contribuyentes del grupo con mayor renta media antes de impuestos soporten tipo medios efectivos de gravamen superiores a los de las unidades del grupo con menor renta media, y c) que la aplicación del impuesto no genere reordenaciones respecto de la distribución global de la renta antes del mismo.

Resulta evidente que nos encontramos ante tres condiciones muy irreales. Reconociendo esta situación, Lambert (1993b) propone su sustitución por tres condiciones más débiles, pero de mayor aplicación tanto para la realización de propuestas normativas como para el análisis empírico: a') que la renta antes de impuestos se encuentre menos concentrada entre las unidades más pobres del grupo que presenta mayor renta media antes de impuestos, que entre las más pobres del otro grupo (12); b') que el tipo medio efectivo del impuesto aplicado al grupo con mayor renta media antes de impuestos sea superior al soportado por el grupo con menor renta media, y c') que si existe efecto reordenación, éste se compense por la progresividad global del impuesto. A partir de las mismas, se obtiene el siguiente resultado.

Teorema 4 (Lambert, 1993b)

Si las condiciones a', b' y c' se cumplen, la distribución de la renta después del impuesto progresivo, tal que PTME(x) ≥ 0, dominará en sentido de Lorenz a la distribución de la renta tras su aplicación, y por tanto reducirá de forma inequívoca la desigualdad.

Para más de dos grupos, la extensión de este teorema requiere la reformulación de las condiciones a' y b', en una nueva condición ab'', que combina el criterio de concentración de la renta en las unidades más pobres dentro del grupo de menor renta media con el nivel relativo de gravamen, entendido como la diferencia para cada grupo entre el tipo medio efectivo global del impuesto y el aplicado en ese grupo (13).

Como señalan Badenes, López-Laborda y Onrubia (2000), el incumplimiento de estas tres condiciones débiles nos encamina a la única solución posible para verificar la capacidad del impuesto para reducir la desigualdad global: el análisis empírico. De idéntica forma se expresan Moyes y Shorrocks (1998) cuando, al plantearse la posibilidad de encontrar verdaderos impuestos progresivos sobre la renta con tratamientos diferenciados, concluyen que «parece haber pocas posibilidades de aliviar la laboriosa práctica de comprobar caso a caso el impacto redistributivo de la estructura fiscal vigente, y de las reformas que se propongan». No obstante, cuando sometemos a escrutinio los impuestos sobre la renta personal vigentes en los sistemas fiscales reales, se contrasta que éstos reducen prácticamente siempre la desigualdad global. No obstante, como señala Lambert (1993b), es razonable pensar que este resultado no se debe al

cumplimiento de las condiciones anteriores, sino más bien a un logro de los decisores sociales, sensibles a las metas redistributivas.

III. LAS REFORMAS FISCALES Y EL BIENESTAR SOCIAL

Detrás de la utilización generalizada de los impuestos sobre la renta personal en los sistemas fiscales de los países desarrollados encontramos, además de objetivos de suficiencia recaudatoria y de legitimación social del sector público, metas redistributivas. La personalización del impuesto, explicitada a lo largo de toda su estructura, junto con sus estructuras de gravamen progresivas, incluso asumiendo inevitables costes de eficiencia, son un reflejo de la intención del decisor social por usar un mecanismo de redistribución de vocación universal (Atkinson y Stiglitz, 1980; Atkinson, 1994, 1995).

1. Enfoque unitario del impuesto sobre la renta personal

Como se ha visto, la aplicación de un impuesto progresivo reduce de forma inequívoca la desigualdad con la que se distribuye la renta, con condiciones añadidas en el caso de existir tratamientos diferenciados en su diseño. Para conocer si esta igualación de las rentas implica necesariamente un aumento del bienestar social, es necesario adoptar el supuesto de que la comparación, con respecto a la situación de partida, se realiza enfrentando el impuesto progresivo a otro proporcional de igual recaudación. De este modo, podemos evitar la necesidad de tener que hacer juicios de valor sobre la forma en la que se distribuyen entre los ciudadanos las transferencias o el resto de gastos públicos financiados con su recaudación (14). Como veremos, este problema está también presente a la hora de evaluar reformas fiscales que suponen modificaciones del nivel de recaudación, aunque en este caso algunas soluciones las encontramos en diferentes propuestas metodológicas sobre la especificación de las funciones de bienestar social.

Respetando esta premisa, puede enunciarse el siguiente resultado sobre la valoración social de un impuesto progresivo sobre la renta personal, realizada a partir de una función de bienestar social individualista, simétrica, aditivamente separable y con aversión a la desigualdad (15), W_1, del tipo:

$$W_1 = \int U(x) f(x) dx;\ U'(x) > 0,\ U''(x) < 0,\ \forall x \geq 0$$

Teorema 5 (Atkinson, 1970)

Para cualquier función de bienestar social del tipo W_1, la imposición progresiva de la renta reduce menos el bienestar social que un impuesto proporcional aplicable sobre la misma distribución $F(x)$ de la renta y que genere la misma recaudación.

La demostración de este resultado teórico es inmediata, teniendo en cuenta la reducción inequívoca de la desigualdad a la que conduce el impuesto progresivo, y la identidad existente entre la curva de Lorenz de la renta después del impuesto proporcional de igual recaudación y la curva de Lorenz de la renta antes de impuestos.

Una interesante extensión del teorema 5 permite relacionar la convexidad de la estructura de gravamen del impuesto personal sobre la renta, $t''(x) \geq 0, \forall x \geq 0$, con el aumento de bienestar que se produce cuando la distribución de la renta antes de impuestos se hace más igual (16). Este resultado permite estudiar los efectos recaudatorios, redistributivos y sobre el bienestar social derivados de la partición de rentas en las unidades familiares, bien por el reconocimiento de tratamientos ad hoc, como el *splitting* o el *quotient familial*, bien por mecanismos de arbitraje o elusión fiscales (17).

Con frecuencia, la evaluación en términos de bienestar social de la imposición progresiva sobre la renta tiene por objeto comparar diseños alternativos para estos impuestos desde una perspectiva de reforma fiscal. Para una estructura de gravamen del tipo $t(x)$, los anteriores resultados teóricos sobre progresividad y desigualdad permiten deducir algunas interesantes consecuencias sobre su incidencia en el bienestar social. Estos resultados varían, normalmente, dependiendo de si las reformas son o no neutrales en recaudación. Es necesario aclarar que los resultados que aquí se presentan no consideran los posibles cambios en el comportamiento de los individuos afectados por la reforma, con indudable incidencia en su renta. La obtención de resultados teóricos sobre redistribución y bienestar, cuando la distribución de la renta se considera endógena, constituye una interesante línea de investigación por sus aplicaciones al diseño y evaluación de reformas fiscales, aunque las aportaciones existentes en la actualidad son aún modestas (18).

La aplicación de la reforma, entendida como la forma en la que se aumentarán/reducirán las cuotas impositivas, tiene una trascendencia importante para el análisis distributivo y de bienestar. Así, si el objetivo de disminuir el nivel de recaudación desea alcanzarse mediante reformas neutrales en el grado

de progresión, existen las siguientes alternativas: *a)* una reducción (aumento) de cada cuota del impuesto vigente, $t^1(x)$, tal que, $t^2(x) = t^1(x) - \eta[x - t^1(x)]$, $\eta > 0$, $t^2(x) \geq 0$, que mantiene la progresión residual, $PR^2(x) = PR^1(x)$; *b)* una reducción (aumento) $t^2(x) = t^1(x) - \beta x$, $\beta > 0$, $t^2(x) \geq 0$ que respeta la progresión del tipo medio, $PTME^2(x) = PTME^1(x)$; y *c)* una reducción (aumento) tal que $t^2(x) = (1 - \alpha)t^1(x)$, $\alpha > 0$, $t^2(x) \geq 0$, que en este caso mantiene la progresión de la cuota, $PC^2(x) = PC^1(x)$. Para elegir entre ellas, disponemos del siguiente resultado teórico, basado en la ordenación por grado de progresividad de las distintas estructuras de reforma (19):

Teorema 6 (Pfähler, 1984)

Comparativamente, una rebaja (aumento) fiscal neutral en términos de progresión residual permite alcanzar la mayor (menor) reducción de la desigualdad, el mayor (menor) nivel de bienestar y la mayor (menor) respuesta de la recaudación ante aumentos equiproporcionales de la renta antes de impuestos; mientras que, en el otro extremo, la rebaja (aumento) neutral en términos de progresión de la cuota ofrece los peores (mejores) resultados.

Este resultado tiene gran trascendencia para la práctica de las reformas fiscales, pues a las prescripciones sobre desigualdad y bienestar social se añade la recomendación macroeconómica de estabilización automática, en relación con el principio impositivo de flexibilidad. Además, del mismo se deduce una interesante consecuencia en términos de economía política de las reformas fiscales:

Teorema 7 (Pfähler, 1984)

Para una distribución de la renta antes de impuestos con una asimetría positiva, si la estructura de gravamen $t^1(x)$ es estrictamente convexa, más de la mitad de las unidades contribuyentes apoyarían una rebaja (aumento) fiscal neutral en términos de progresión residual (en términos de progresión de las cuotas).

Un caso particular de reforma fiscal es el que conocemos como reformas de «único cruce». En este caso, las estructuras de gravamen alternativas $t^1(x)$ y $t^2(x)$ coinciden para un determinado valor de la renta antes de impuestos, interior a los límites de su rango. En consecuencia, todas las unidades contribuyentes que ven reducida (aumentada) su cuota impositiva tienen menos (más) renta que cada una de las unidades que han de aumentar (disminuir) sus pagos.

Teorema 8 (Dardanoni y Lambert, 1988)

En una reforma fiscal que suponga un único cruce de las estructuras de gravamen $t^1(x)$ y $t^2(x)$, y para cualquier distribución de la renta antes de impuestos, $F(x)$ si el impuesto $t^2(x)$ reduce las cuotas pagadas por las unidades con menos renta y la reforma reduce o mantiene el nivel de recaudación global, este impuesto será superior en términos de bienestar a $t^1(x)$, puesto que,

$$LG_{X-T(2)}(p) \geq LG_{X-T(1)}(p), \forall p \in [0,1]$$

En el caso de reformas de único cruce en las que el nivel de recaudación aumenta, tal que $t^2 > t^1$, no se verifica la dominancia de Lorenz generalizada, al cortarse una vez las curvas de Lorenz generalizadas de ambas distribuciones. En este caso, si la reforma es «pro-rentas bajas», y si el impuesto $t^2(x)$ reduce suficientemente la varianza de la renta, éste será preferido para todas las funciones de bienestar social que presenten, al menos, un determinado grado de aversión a la desigualdad y que además admitan el principio de transferencias decrecientes (Dardanoni y Lambert, 1988). En Hemming y Keen (1983) se presentan las condiciones exigibles para que una reforma de este tipo, cuando se diseña con condiciones sobre la progresión, resulte aceptada en términos de bienestar social.

Otro tipo de reformas para las que encontramos resultados prescriptivos sobre el bienestar son aquellas que denominamos como de «doble cruce». En estas reformas, las estructuras de gravamen alternativas $t^1(x)$ y $t^2(x)$ se cruzan dos veces en el interior del rango de la renta antes de impuestos. Por consiguiente, de forma independiente de la variación o neutralidad en la recaudación, las unidades contribuyentes de renta inferior verán reducidas (aumentadas) sus cuotas, al igual que que las unidades de renta superior, mientras que las comprendidas entre ambas las veran aumentadas (reducidas). En este caso, es de aplicación el siguiente resultado:

Teorema 9 (Dardanoni y Lambert, 1988)

En una reforma fiscal neutral en recaudación que suponga un doble cruce de las estructuras de gravamen $t^1(x)$ y $t^2(x)$, y para cualquier distribución de la renta antes de impuestos, $F(x)$, si el impuesto $t^2(x)$ reduce las cuotas pagadas tanto por las unidades con menos como con más renta y además reduce la varianza de la renta, éste será superior en términos de bienestar al impuesto $t^1(x)$ para cualquier función de bienestar social individualista, simétrica, aditivamente separable y con aversión a

la desigualdad que también observe el principio de transferencias decrecientes.

Si el resultado de este tipo de reforma es un aumento de la recaudación, bajo las mismas condiciones, el impuesto $t^2(x)$ únicamente será preferido a partir de un determinado grado de aversión a la desigualdad (Dardanoni y Lambert, 1988). Estos resultados para reformas de «doble cruce» son especialmente atractivos, pues permiten la evaluación de bienestar correspondiente a la sustitución de un impuesto sobre la renta convencional por un impuesto lineal tipo *flat tax* (20). Desde un enfoque de economía política de la reforma, el análisis de ganadores y perdedores asociado con estos resultados nos informa sobre las posibilidades para su aceptación social.

En aquellas reformas no incluidas entre las anteriores, los resultados sobre sus efectos redistributivos y de bienestar son, a priori, ambiguos. En consecuencia, su determinación pasa obligatoriamente por la cuantificación empírica de los elementos de la identidad [3]. Por lo que respecta a su incidencia sobre el bienestar social, son plenamente válidos los comentarios realizados en relación con el análisis de bienestar de la imposición progresiva. Así, si la reforma fiscal supone una reducción de la recaudación, medir el bienestar asociado con $t^2(x)$ de acuerdo con el teorema 5 (Atkinson, 1970) exige establecer una hipótesis sobre la incidencia que tiene en la distribución de la renta el gasto público que se financiaba con la rebaja impositiva, opción sin duda subjetiva (21).

Otra alternativa, no exenta de crítica, consiste en realizar la comparación de bienestar a través de una función de bienestar social abreviada del tipo, $W_A = V(\mu_{X-T}, G_{X-T})$, donde G es el índice de Gini de la renta después del impuesto y μ_{X-T} la media de la renta de esa misma magnitud (22). Sheshinski (1972) propone la siguiente especificación para este tipo de funciones de evaluación social:

$$W_A = \mu_{X-T}.\ (1 - kG_{X-T}),\ 0 < k \leq 1$$

consistente con los requisitos axiomáticos de individualismo y simetría para unas preferencias individuales tales que $U'(x) > 0$, $U''(x) \leq 0$, $\forall x \geq 0$, y donde el parámetro k, originariamente no considerado (k=1), recoge la «sensibilidad hacia la igualdad» del decisor social (23). En aquellas reformas para las que se carece de prescripciones teóricas, el mantenimiento de la neutralidad recaudatoria simplifica notablemente la evaluación empírica de bienestar social, en la medida en que permite la aplicación sin ningún tipo de limitaciones del teorema 5 (Atkinson, 1970), al enfrentar distribuciones con igual media.

2. Imposición con tratamientos diferenciados

Cuando se considera que la estructura de gravamen del impuesto sobre la renta personal depende de otros atributos distintos a la renta, resulta necesaria una reformulación de la especificación de bienestar para su evaluación social. Atkinson y Bourguignon (1987) han propuesto una atractiva metodología, basada en un criterio estadístico de dominancia: la dominancia de Lorenz generalizada secuencial.

Este criterio requiere el establecimiento de un cierto consenso sobre el tratamiento diferencial que el impuesto debe conceder a los distintos tipos de unidades contribuyentes. Esta ordenación revela un criterio de necesidad determinado por el decisor social mediante la explicitación de la intensidad del gravamen para cada grupo considerado (su función de tipo medio efectivo), conseguida a través de la estructura completa del impuesto. Esta metodología permite realizar el análisis en términos de renta monetaria, sin necesidad de someterla a escalas de equivalencia.

Esta metodología parte de la subdivisión de la población total en distintos grupos, $i = \{1, 2, \ldots, n\}$ ordenados por nivel decreciente de necesidad, de acuerdo con los tratamientos específicos contemplados por el impuesto. Como señala Lambert (1994), bajo esta óptica se reconoce que unas unidades están más necesitadas de renta adicional que otras. El decisor social reconoce estas diferencias atribuyendo una función de utilidad de la renta distinta según el grupo de pertenencia,

$$U^i(x),\ U^{i\prime}(x) > 0,\ U^{i\prime\prime}(x) < 0,\ \forall x \geq 0$$

Consecuentemente, su función de bienestar social para toda la población, N, es,

$$W_N = \sum_{i=1}^{n} p_i \int U^i(x) f^i(x) dx$$

donde p_i es la proporción de unidades que pertenecen al grupo i, siendo $W^i = \int U^i(x) f^i(x) dx$ la utilidad media de la renta en ese grupo. La superioridad en términos de bienestar social de un impuesto progresivo sobre la renta con tratamiento diferenciado requiere el cumplimiento de la siguiente condición necesaria.

Teorema 10 (Atkinson y Bourguignon, 1987)

Es condición necesaria para que un impuesto progresivo sobre la renta, con un tratamiento diferenciado a diversos grupos, sea superior en bie-

nestar social a un impuesto proporcional de igual recaudación, para toda función de bienestar social $W \in W_N$, que reduzca inequívocamente la desigualdad global.

Como ya se ha expuesto en el epígrafe II. 2, la reducción de la desigualdad global en este caso depende de condiciones en absoluto triviales. En cambio, si se restringe el vector de funciones de utilidad

$$\langle U^1(x), \ldots, U^n(x) \rangle$$

para representar la actitud del decisor social hacia las necesidades de los distintos grupos, pueden encontrarse las condiciones necesarias y suficientes conducentes a la mejora inequívoca del bienestar social buscada. En particular, las propiedades a imponer al vector de utilidades son que la diferencia

$$[dU^i(x)/dx] - [dU^{i+1}(x)/dx]$$

sea positiva y decreciente con la renta, lo que equivale a que el decisor social, para cada nivel de renta, asigne una utilidad social marginal más alta en el grupo al que reconoce mayor necesidad, aunque la diferencia entre grupos ha de disminuir conforme aumenta la renta. Bajo estas hipótesis, se obtiene el siguiente resultado,

Teorema 11 (Atkinson y Bourguignon, 1987)

Para que exista una mejora inequívoca de bienestar, para cualquier función de evaluación social $W \in W_N$, es condición necesaria y suficiente que exista dominancia de Lorenz generalizada del impuesto progresivo sobre la renta respecto del impuesto proporcional de igual recaudación, para cada una de las sub-poblaciones integradas por los j grupos más necesitados, con $j = 1, 2, \ldots, n$.

El subgrupo $j = 1$ está integrado por el grupo más necesitado $i = 1$; el subgrupo $j = 2$, por la suma de los grupos $i = 1$ e $i = 2$, de forma que el subgrupo $j = n$, estará formado por la población total N, integrada por la suma de todas las poblaciones de los n grupos.

De acuerdo con este teorema, la condición necesaria que deben cumplir las rentas medias después de impuestos, donde $X\text{-}TP$ representa la renta después del impuesto proporcional, es:

$$\sum_{i=1}^{j} p_i \left(\mu^i_{X-T} - \mu^i_{X-TP}\right) > 0, \ \forall j$$

La aplicación del teorema 4 recoge el criterio estadístico de la dominancia de Lorenz generalizada secuencial (24).

IV. EQUIDAD E IMPOSICIÓN SOBRE LA RENTA EN ESPAÑA

Desde su implantación general en España, en 1979, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) es el instrumento de la política tributaria con una mayor vocación redistributiva. Los resultados empíricos sostienen esta afirmación, también invocada con generalidad desde la acción pública.

A partir los microdatos recogidos en el Panel de Declarantes por IRPF del Instituto de Estudios Fiscales, para los años 1982 a 1994, se ha procedido a cuantificar el efecto redistributivo del IRPF, con su correspondiente desagregación en los efectos de la progresividad, nivel de recaudación y reordenación, conforme a la descomposición propuesta en la identidad [3]. La información se recoge en el cuadro nº 2. Aunque no existen microdatos disponibles a partir de ese ejercicio, para los años 1995 a 1998 se han evaluado estos efectos usando los datos agregados por tramos de base imponible contenidos en los informes de IRPF de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (cuadro nº 3). Este análisis se ha realizado a partir de una definición de la renta antes del impuesto, construida mediante la incorporación de diversos ajustes al concepto fiscal de base imponible (25).

La evaluación de los resultados obtenidos debe hacerse a la luz de los distintos diseños normativos con los que ha contado el IRPF desde su implantación en 1979. Así, podemos diferenciar una primera etapa, entre 1979 y 1984; una segunda, entre 1985 y 1987, en la que se produce una reforma que, además de modificar en profundidad la tarifa, introduce un mecanismo de atenuación (deducción polinómica) de los efectos de la acumulación obligatoria de rentas en los matrimonios; la tercera etapa, entre 1988 y 1991, se corresponde con el diseño transitorio como consecuencia de la sentencia de 1989 del Tribunal Constitucional que abolía la acumulación obligatoria de rentas en los matrimonios, además de introducir la opcionalidad entre la tributación individual y conjunta; la cuarta etapa, entre 1992 y 1998, previa a la reciente reforma de 1998, se caracterizó por una reducción, al menos formal, de la presión fiscal por el impuesto, y por introducir, dentro del carácter individual que ahora tenía el impuesto, el sistema de doble tarifa para la opción entre tributación individual y conjunta. Como se desprende de los datos recogidos en los cuadros nºs 2 y 3, la primera de las etapas muestra un IRPF con unos bajos niveles de progresividad, y efecto redistributivo, en este caso, con evolución

CUADRO Nº 2

IRPF 1982-1994. EFECTO REDISTRIBUTIVO, PROGRESIVIDAD, RECAUDACIÓN Y REORDENACIÓN

AÑO	G_x	Π^{RS}	Π^{K}	t	D
1982	0,3319	0,0238	0,1916	0,1109	0,000112
1983	0,3392	0,0248	0,1933	0,1152	0,000396
1984	0,3356	0,0275	0,1932	0,1287	0,001090
1985	0,3623	0,0367	0,2727	0,1200	0,000527
1986	0,3737	0,0359	0,2528	0,1259	0,000554
1987	0,3859	0,0359	0,2371	0,1338	0,000680
1988	0,3966	0,0392	0,2684	0,1301	0,000909
1989	0,4152	0,0435	0,2718	0,1400	0,000749
1990	0,4261	0,0449	0,2739	0,1545	0,005109
1991	0,4237	0,0435	0,2425	0,1536	0,000511
1992	0,4025	0,0395	0,2648	0,1321	0,000776
1993	0,3851	0,0485	0,2708	0,1386	0,000701
1994	0,3742	0,0437	0,2939	0,1317	0,000903

Datos: Panel de Declarantes por IRPF del Instituto de Estudios Fiscales.
G_x: Índice de Gini de la renta antes de impuestos; Π^{RS}: índice de Reynolds-Smolensky;
Π^{K}: Índice de Kakwani; t: tipo medio efectivo (sobre renta ajustada); D: reordenación.

CUADRO Nº 3

IRPF 1995-1998. EFECTO REDISTRIBUTIVO, PROGRESIVIDAD, RECAUDACIÓN Y REORDENACIÓN

AÑO	G_x	Π^{RS}	Π^{K}	t	D (*)
1995	0,3771	0,0468	0,2903	0,1388	-
1996	0,3826	0,0454	0,2877	0,1362	-
1997	0,3850	0,0442	0,2839	0,1347	-
1998	0,3869	0,0441	0,2833	0,1346	-

Datos: Memorias de IRPF. Agencia Estatal de Administración Tributaria.
G_x: Índice de Gini de la renta antes de impuestos; Π^{RS}: índice de Reynolds-Smolensky;
Π^{K}: Índice de Kakwani; t: tipo medio efectivo (sobre renta ajustada);
(*): No existe reordenación entre declarantes al realizar el análisis sobre los valores medios de cada tramo de renta.

creciente, explicada casi íntegramente por el aumento de la presión fiscal. En la segunda de las etapas, la progresividad experimenta un crecimiento muy notable, aunque va reduciéndose en el periodo. Su combinación con el continuado crecimiento de la presión fiscal se traduce en un importante crecimiento de su efecto redistributivo. La conversión del IRPF en un tributo de naturaleza individual muestra, para la tercera de las etapas, la continuidad de estos crecimientos en el efecto redistributivo, aunque explicados esencialmente por los crecimientos continuados de la presión fiscal. Estos resultados, desde 1982 hasta 1990, se obtienen con un aumento también continuado de la desigualdad de la renta antes del impuesto. La aplicación de la Ley 18/1991 a partir de 1992 supone de nuevo crecimientos continuados de la progresividad hasta 1994, en relación con el nivel de 1991. Este hecho permite compensar en el efecto redistributivo la disminución del nivel recaudatorio del impuesto, aunque con importantes oscilaciones. Estos resultados se obtienen con una desigualdad de la renta antes del impuesto, que va disminuyendo desde 1992 a 1994. Los datos disponibles a partir de 1995 muestran, en primer lugar, un nuevo crecimiento continuado de la desigualdad en la renta previa, así como reducciones continuas tanto en el grado de progresividad y en el tipo medio efectivo como en el efecto redistributivo alcanzado. No obstante, para estos últimos años deben tenerse en

cuenta los problemas de homogeneidad derivados del distinto carácter de los datos empleados (microdatos hasta 1994, y datos agregados por tramos, desde 1995).

Como aplicación al análisis empírico del IRPF español de las proposiciones teóricas presentadas en los dos apartados anteriores pueden citarse una serie de trabajos, fundamentalmente centrados en la evaluación de la reciente reforma del IRPF, en 1998. Entre otros, podemos destacar los trabajos de Castañer, Onrubia y Paredes (1999, 2000) y Onrubia y Rodado (2000), donde se cuantifican, mediante un ejercicio de microsimulación estático, a partir del Panel de Declarantes por IRPF del Instituto de Estudios Fiscales, los efectos redistributivos, recaudatorios y sobre la progresividad del IRPF aprobado por la Ley 40/1998. Esta evaluación se realiza en ambos trabajos de forma comparada respecto de la aplicación del IRPF de 1998 en el año de entrada en vigor de la reforma, 1999. El primero de los trabajos parte de una definición de la renta antes de impuesto basada en el concepto fiscal de la base imponible regular según la normativa del IRPF de 1998, mientras que el segundo la define de acuerdo con los ajustes recogidos en el estudio realizado para el periodo 1982-1998. Los resultados en ambos casos van en la misma dirección (cuadro nº 4): ligera reducción del efecto redistributivo del impuesto tras la reforma, notable aumento de la progresividad en el nuevo IRPF y estimación de la reducción del nivel recaudatorio en un 14,7 por 100 (lo que supone una bajada de la recaudación por este impuesto en torno a 700.000 millones de ptas.). La contribución de la reordenación al efecto redistributivo es ligeramente inferior con el nuevo Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas.

De acuerdo con los datos obtenidos en Onrubia y Rodado (2000), la combinación del incremento en el valor medio de la renta neta después del impuesto y la reducción del efecto redistributivo, conduce a una prescripción unánime de bienestar a favor del nuevo IRPF, aplicando la función de evaluación social abreviada propuesta por Sheshinski (1972) para todo el rango del factor *k* de «sensibilidad a la desigualdad» (cuadro nº 5).

La propuesta metodológica de descomposición del efecto redistributivo de Pfähler (1990) ha sido aplicada por Onrubia y Rodado (2000), de forma comparativa, también a la reciente reforma del IRPF. Los resultados, contenidos en el cuadro número 6, muestran el poder redistribuidor de los nuevos mínimos personales y familiares, así como de la nueva reducción por trabajo personal. La profunda transformación que ha sufrido la estructura del impuesto, con una conversión de las principales deducciones de la cuota en reducciones de la base y la modificación integral de la estructura tarifaria, se ha reflejado en un trasvase del poder redistribuidor de la tarifa y las deducciones de la cuota, que antes explicaban el 99 por 100 del efecto redistributivo, hacia la base del impuesto, que ahora explica en torno al 78 por 100 de ese efecto global. En este trabajo se ofrece un análisis completo de desagregación del efecto redistributivo para todos los componentes de la estructura de ambos diseños del Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas.

En cuanto al análisis redistributivo y de bienestar social del IRPF cuando se consideran sus tratamientos diferenciados a distintos grupos, Badenes, López-Laborda y Onrubia (2000) han estudiado el tratamiento que el nuevo IRPF otorga a las cargas familiares por hijos. Los resultados obtenidos permiten realizar una recomendación de redistribución de acuerdo con la me-

CUADRO Nº 4

EFECTO RECAUDATORIO, REDISTRIBUTIVO Y SOBRE LA PROGRESIVIDAD DE LA REFORMA DEL IRPF (LEY 40/1998)

	G_x	Π^{RS}	Π^{K}	t	D
Castañer, Onrubia y Paredes (1999a,b)					
IRPF 1998	0,3871	0,0481	0,2768	0,1500	0,000757
IRPF 1999	0,3871	0,0464	0,3213	0,1280	0,000795
Δ 99/98 (porcentaje)	—	–0,0017	0,0445	–14,67	—
Onrubia y Rodado (2000)					
IRPF 1998	0,3758	0,0456	0,2892	0,1384	0,000904
IRPF 1999	0,3758	0,0449	0,3412	0,1181	0,000769
Δ 99/98 (porcentaje)	—	–0,0007	0,0520	–14,67	-0,000135

CUADRO Nº 5

EFECTOS DE LA REDISTRIBUCIÓN Y LA RENTA DISPONIBLE SOBRE EL BIENESTAR SOCIAL EN LA REFORMA DEL IRPF (LEY 40/1998)

	$\mu_{X;T}$	$G_{X;T}$	k	W_A
IRPF 1998	2.107.522	0,330285	0,25	1.933.501
			0,50	1.759.481
			1	1.411.439
IRPF 1999	2.156.385	0,330927	0,25	1.977.983
			0,50	1.799.582
			1	1.442.779

CUADRO Nº 6

REFORMA DEL IRPF (LEY 40/1998): DESCOMPOSICIÓN DEL EFECTO REDISTRIBUTIVO

	IRPF 98	*IRPF 99*
Factor ponderación «base»	-0,1607	-0,1318
Π^{RS}_{BASE}	-0,0025	-0,2664
Efecto redistributivo estructura base	0,000398 (0,87%)	0,035111 (78,17%)
Factor ponderación «cuota»	0,9269	0,4117
Π^{RS}_{CUOTA}	0,0487	0,0238
Efecto redistributivo estructura cuota	0,045160 (99,13%)	0,009804 (21,83%)

todología propuesta por Atkinson y Bourguignon (1987), con soporte teórico, a favor de la utilización de los créditos fiscales frente a las reducciones en la base, *ceteris paribus*. En cambio, se obtienen resultados ambiguos en cuanto a esta recomendación en términos de bienestar social. En Badenes, López-Laborda, Onrubia y Ruiz-Huerta (1998), bajo esta misma metodología, se estudiaron para las cuatro etapas que se han reconocido para el IRPF español los tratamientos que el impuesto concedía explícitamente en función del *status* marital (para individuos solteros, matrimonios con un único perceptor principal de rentas y matrimonios con dos perceptores de rentas). En este caso, tampoco se obtuvieron recomendaciones unánimes de bienestar de la comparación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas aplicado con un impuesto proporcional de igual recaudación.

V. CONCLUSIONES

De forma sintética, las principales conclusiones alcanzadas tras el estudio contenido en el presente trabajo, son las siguientes:

1. Importante desarrollo de los fundamentos teóricos aplicables al estudio empírico de los efectos redistributivos y sobre el bienestar social de la imposición sobre la renta personal y de las reformas fiscales en general, destacando las limitaciones para el análisis de bienestar social en reformas no neutrales en recaudación, especialmente cuando no son neutrales respecto a la progresión impositiva.

2. Necesidad de desarrollar el marco teórico de análisis para el estudio de los efectos sobre la desigualdad y el bienestar social de los impuestos sobre la renta con tratamientos diferenciados.

3. Necesidad de obtener resultados teóricos sobre redistribución y bienestar social que permitan realizar prescripciones valorativas de las reformas de la imposición personal sobre la renta desde una perspectiva dinámica, en la que la distribución de la renta sea endógena.

En cuanto al trabajo empírico, el estudio de las reformas fiscales en España ha puesto de manifiesto algunas limitaciones importantes de las fuentes de información disponibles. Por un lado, los mi-

crodatos de fuente tributaria proceden en exclusiva del Panel de Declarantes por IRPF del Instituto de Estudios Fiscales, siendo necesaria una redefinición estadística del mismo tras más de doce años desde su elaboración, y teniendo en cuenta el profundo cambio que el nuevo IRPF ha supuesto para la obligación de declarar anualmente por este tributo, fuente originaria de información. En segundo lugar, la profundización en el estudio dinámico de las reformas fiscales requiere bases de microdatos que incluyan información sobre los elementos físicos asociados con las fuentes naturales de renta (horas de oferta de trabajo, tipos de activos financieros, etc.). En la actualidad, el Panel de Hogares de la Unión Europea, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística, y la *Encuesta de población activa* son las únicas bases de microdatos que contienen, fragmentada, este tipo de información, con profundas carencias.

No obstante, los resultados empíricos obtenidos en los trabajos reseñados resultan muy interesantes, al constituir una guía ilustrativa para el diseño de la política tributaria. La construcción de modelos de microsimulación de carácter dinámico, como el proyecto actualmente desarrollado por el Instituto de Estudios Fiscales, puede ofrecer, sin duda, avances muy destacados en el ámbito de estos estudios aplicados sobre equidad impositiva.

NOTAS

(*) Este trabajo se ha beneficiado sustancialmente del trabajo en común sobre estos temas con Julio López Laborda. Algunos de los resultados empíricos que aquí se presentan han sido obtenidos en trabajos con Juan Manuel Castañer, Raquel Paredes o María del Carmen Rodado. A todos ellos mi más sincero agradecimiento, con la habitual cláusula de exoneración en relación con mis opiniones y errores.

(1) Sobre la trascendencia de los análisis de redistribución y bienestar para el diseño de la política tributaria, y las posibilidades que hoy presenta el trabajo empírico con microdatos, puede consultarse BOADWAY y KEEN, 2000.

(2) La definición de estas medidas, siguiendo la notación habitual donde $a(x)$ representa el tipo medio de la estructura impositiva analizada para cada nivel de renta, tal que $a(x) = t(x)/x$; y $m(x)$ el tipo marginal, tal que $m(x) = t'(x)$, es la siguiente:

$$PTME(x) = \frac{d[t(x)/x]}{dx} = \frac{xt'(x) - t(x)}{x^2} = \frac{m(x) - a(x)}{x} > 0$$

$$PTMA(x) = \frac{dt'(x)}{dx} = t''(x) = m'(x) \geq 0$$

$$PC(x) = \varepsilon^{t(x),x} = \frac{xt'(x)}{t(x)} > 1$$

$$PR(x) = \varepsilon^{x-t(x),x} = \frac{x[1 - t'(x)]}{x - t(x)} = \frac{1 - m(x)}{1 - a(x)} < 1$$

Lo mismo sucede con las medidas de progresión local propuestas por RICHTER (1984) y RICHTER y HAMPE (1984), basadas en la convexidad de la estructura de gravamen del impuesto, $CG(x)$, y en la concavidad de la función de la renta neta del impuesto, $CRN(x)$:

$$CG(x) = \varepsilon^{m(x),x} = \frac{xt''(x)}{t'(x)} \geq 0$$

$$CRN(x) = -\varepsilon^{1-m(x),x} = -x\frac{d^2[x - t(x)]}{d[x - t(x)]^2} \Big/ \frac{d[x - t(x)]}{d[x - t(x)]} = \frac{xt''(x)}{1 - t'(x)} \geq 0$$

(3) Las curvas de Lorenz, $[p = F(y), 0 \leq p \leq 1]$, de la renta antes del impuesto, de la renta después de su aplicación y de las cuotas impositivas, para una distribución continua de la renta $F(x)$, se definen, respectivamente,

$$L_X(p) = \int_0^y \frac{xf(x)dx}{\mu}, \; L_{X-T}(p) = \int_0^y \frac{[x - t(x)]f(x)dx}{\mu(1-t)}, \; L_T(p) = \int_0^y \frac{t(x)f(x)dx}{t\mu}$$

donde μ es la media de la renta x, $\mu(1-t)$ la media de la renta después del impuesto y $t\mu$ la cuota fiscal media y, consecuentemente, t el tipo medio efectivo del impuesto, tal que,

$$t = \int_0^\infty t(x)f(x)dx \Big/ \int_0^\infty xf(x)dx$$

(4) PFÄHLER (1983) obtiene la siguiente medida de progresividad como desviación de la proporcionalidad, expresada como distancia, compatible con el índice de efecto redistributivo, también en términos de distancia, de SCHUTZ (1951):

$$\Pi^P = L_X(p^*) - L_T(p^*)$$

donde el punto de la distribución poblacional acumulada p^* determina que las pendientes de ambas curvas sean paralelas y, por tanto, que la distancia entre ambas sea máxima. Esto implica, además, como demuestra Pfähler, que en p^* se ha de verificar:

$$\frac{y^*}{\mu} = \frac{t(y^*)}{t\mu}$$

(5) La curva de concentración de las cuotas se diferencia de la correspondiente curva de Lorenz de la misma variable en que aquélla se construye manteniendo la ordenación poblacional de la variable renta, es decir, de acuerdo con $f(x)$ y con el orden establecido en $f[t(x)]$. Para una estructura simplificada de impuesto como $t(x)$, esta diferenciación carece de relevancia, al garantizar $PTME \geq 0$ la inexistencia de reordenaciones.

(6) Una alternativa al índice de KAKWANI (1977a) es el índice de SUITS (1977):

$$\Pi^S = 2\int_0^1 [L_X(p) - L_T(p)]L'_X(p)dp$$

Como se puede comprobar, ambos se basan en la misma noción de desvío respecto de la proporcionalidad, aunque este segundo introduce una ponderación en las distancias entre las curvas de concentración de las cuotas y de Lorenz de la renta antes de impuestos. PFÄHLER (1985) explica que esta ponderación a través de $L'_X(p)$ es equivalente a reescalar, para cada valor de p, la diferencia entre ambas curvas por el cociente entre la renta y la media. Esta ponderación ofrece una propiedad atractiva para este índice, como es su acotación entre los valores –1, cuando es el contribuyente más pobre quien paga toda la recaudación del impuesto, y +1, cuando es el más rico sobre quien recae todo el gravamen.

(7) Operando algebraicamente, la identidad [1] puede escribirse como, $(1-t)(L_{X-T} - L_X) \equiv t(L_X - L_T)$, de donde, despejando, obtenemos la expresión [2] en términos de las respectivas curvas de Lorenz:

$$L_{X-T} - L_X \equiv \frac{t}{1-t}L_X - L_T$$

(8) Este efecto de reordenación recogido en D había sido considerado como indicador de la «inequidad horizontal» por ATKINSON (1980) y PLOTNICK (1981), dando lugar a una abundante literatura, no exenta de controversia (entre otros, pueden consultarse PLOTNICK, 1985; EBERT, 1995; SILBER, 1995 o LAMBERT y RAMOS, 1997). A pesar del potencial de análisis que creemos encontrar detrás de esta medida de reordenación, defendemos que la aceptación de una situación en la que el decisor social otorga tratamientos diferenciados de forma explícita a través de los impuestos, reconociendo la heterogeneidad de necesidades, difícilmente puede identificarse con la noción

de inequidad horizontal como tradicionalmente ha sido enunciada (SHOUP, 1969; NEUMARK, 1970). LAMBERT y YITZHAKI (1995), de acuerdo con las formulaciones de la equidad horizontal propuestas en FELDSTEIN (1976), KAPLOW (1989) y MUSGRAVE (1990), también manifiestan cierto desacuerdo con esta identificación, sobre la base del papel del decisor social en el diseño impositivo. En MORENO (1996) se ofrece una revisión sobre el concepto de equidad horizontal y sus diferentes interpretaciones y métodos de medición.

(9) Como demuestra PFÄHLER (1990), este desarrollo puede realizarse también bajo la hipótesis de que existen reordenaciones, lo que implica considerar las curvas e índices de concentración, en lugar de las correspondientes curvas de Lorenz e índices de Gini. En la realización de ejercicios empíricos puede ser frecuente la aparición de reordenaciones en el tratamiento de los componentes de la base (ver ONRUBIA y RODADO, 2000).

(10) Los mínimos exentos de carácter personal o familiar, en la medida en que se corresponden con cantidades independientes del nivel de renta, contribuyen de forma positiva a la disminución de la desigualdad, al tratarse de una reducción que decrece proporcionalmente con respecto a la renta gravable, $d(a/\mu)/dx < 0$. Las reducciones decrecientes con el nivel del renta también se comportan de igual modo, mientras que, en el caso de las de carácter creciente con el nivel de renta, dependerá de la relación entre su tasa de crecimiento y la de la renta.

(11) En SHORROCKS (1995) se ofrecen algunos argumentos que justifican el uso de escalas de equivalencia en las comparaciones de desigualdad y bienestar de impuestos sobre la renta con tratamientos diferenciados. EBERT (1992, 1995, 1997, 1999) ha estudiado en profundidad la axiomática de este enfoque, resolviendo algunas paradojas, como la propuesta por GIEWWE (1991).

(12) Esta condición requiere, para los grupos de población A y B, que la proporción del total de la renta acumulada en el grupo *i* hasta el nivel de renta *x*,

$$S_i(x) = \int_0^x y f_i(y)\,dy/\mu_i,$$

sea tal que $S_B(x) \leq S_A(x)$, $\forall x \geq 0$, donde $f_i(x)$ es la función de densidad de frecuencia con la que se distribuye la renta en el grupo *i*.

(13) Esta condición, de acuerdo con LAMBERT (1993b), ahora pasa a ser,

$$\sum_i \theta_i (t - t_i) S_i(x) \geq 0,\ \forall x \geq 0$$

(14) SHORROCKS (1983) demuestra que la existencia de dominancia de Lorenz generalizada de una distribución [p. e. $F(x)$] sobre otra distribución [p. e. $F(x)$] es condición necesaria y suficiente para asegurar un aumento de bienestar social, en presencia de aversión a la desigualdad. De acuerdo con este conocido teorema, es sencillo ver que, si no tenemos en cuenta la contrapartida de su recaudación, un impuesto progresivo sobre la renta reduce el bienestar para cualquier función de bienestar social individualista, simétrica, aditivamente separable y con aversión a la desigualdad (que notamos como tipo W_1). Si definimos las curvas de Lorenz generalizadas de la renta antes y después del impuesto, como,

$$GL_X(p) = \int_0^y x f(x)\,dx = \mu_X \cdot L_X(p);\ GL_{X-T}(p) = \int_0^y [x - t(x)] f(x)\,dx = \mu_{X-T} \cdot L_{X-T}(p)$$

resulta inmediato comprobar que, para

$$t(x) \geq 0,\ \forall x \geq 0,\ LG_{X-T}(p) \leq LG_X(p).$$

(15) Dentro de la aceptación de un esquema de preferencias sociales con aversión a la desigualdad, la concavidad estricta de las funciones de utilidad personales supone reconocer que el decisor social respeta el «principio de transferencias», según el cual existe siempre un diferencial positivo de utilidad al transferir una unidad de renta desde un individuo (o familia, si ésta es la unidad de análisis) con renta superior a cualquier otro con renta inferior. Si además se cumple que

$$U'''(x) > 0,\ \forall x \geq 0$$

el decisor social tendrá un esquema de preferencias favorable también al «principio de transferencias decrecientes», más restrictivo que el anterior. Según este principio, se valora más, en términos de utilidad, la transferencia de una unidad de renta entre dos individuos separados por una determinada diferencia de renta si ésta tiene lugar en niveles inferiores de renta que en superiores.

(16) A través del índice de convexidad del gravamen, $CG(x)$, definido en la nota 2 precedente, se puede generalizar esta relación.

(17) En BADENES, LÓPEZ-LABORDA y ONRUBIA (2000) se analizan desde esta perspectiva teórica los distintos modelos de tratamiento del *status* marital y del número de depedientes de la unidad de tributación.

(18) Entre otras, podemos citar los trabajos de PRESTON (1987), BOURGUIGNON y SPADARO (2000) y ONRUBIA y SANZ (2000), todos ellos basados en el trabajo seminal de MIRRLEES (1971) sobre el impuesto óptimo sobre la renta.

(19) PFÄHLER (1984) demuestra que, ante cualquier rebaja del impuesto, la estructura de gravamen $t^{2(PR)}(x)$ siempre es la más progresiva, mientras que $t^{2(PC)}(x)$ es la menos progresiva, para cualquiera de los tres índices de progresión local considerados.

(20) Sobre sus características, véase HALL y RABUSHKA (1995).

(21) La evaluación de reformas fiscales a través de modelos de equilibrio general, del tipo *Tax-Benefit*, representan una interesanete alternativa empírica para este tipo de comparaciones, si bien las condiciones recogidas en su construcción, en el caso de modelos dinámicos, pueden limitar algunas de las consideraciones teóricas realizadas.

(22) Este tipo de funciones de bienestar social tiene su origen en la necesidad de ordenar distribuciones de renta para las cuales el criterio de dominancia de Lorenz generalizada (SHORROCKS, 1983) no ofrece preferencias unánimes. La idea se basa en los trabajos pioneros de ATKINSON (1970), BREIT (1974) y KONDOR (1975), y consiste en encontrar un criterio de evaluación social a partir de la relación de intercambio existente entre eficiencia (a través de la variación en la media de la renta) y desigualdad (mediante un índice de medición de la misma). Su construcción empleando el índice de Gini no está exenta de importantes críticas, centradas la mayoría en el carácter no individualista de estas funciones abreviadas de bienestar.

(23) LAMBERT (1993a) interpreta este parámetro como índice de «envidia/altruismo» de los individuos. La elasticidad de intercambio entre la media de la renta neta del impuesto y el grado de desigualdad con la que esta magnitud se distribuye depende, obviamente, de dicho parámetro, lo que sin duda introduce juicios de valor en su aplicación:

$$\varepsilon^{\mu,G} = \frac{G_{X-T}}{\mu_{X-T}} \left.\frac{d\mu}{dG_{X-T}}\right|_{WA} = \frac{kG_{X-T}}{1 - kG_{X-T}}$$

(24) Si no se imponen restricciones al vector de funciones de utilidad, la condición necesaria y suficiente para que se produzca el aumento no ambiguo de bienestar es que haya dominancia de Lorenz generalizada del impuesto progresivo sobre el proporcional de igual recaudación, para cada uno de los *n* grupos (ATKINSON y BOURGUIGNON, 1987). Por tanto, la condición exigible para las medias ha de ser

$$\mu^i_{X-T} > \mu^j_{X-T}\ \forall j$$

LAMBERT (1993a) señala que estas condiciones de dominancia son menos débiles que las exigidas en el teorema 11, pero de mucha menor utilidad para el análisis aplicado.

(25) Así, para los ejercicios fiscales comprendidos entre 1992 y 1998, la renta económica es la resultante de sumar algebraicamente a la base imponible regular del IRPF los gastos deducibles del trabajo personal dependiente, la reducción legal de los rendimientos del capital mobiliario y los rendimientos netos del capital mobiliario correspondientes a las viviendas no arrendadas. De 1982 a 1991, la normativa del IRPF no contemplaba la citada reducción legal.

BIBLIOGRAFÍA

ATKINSON, A. B. (1970), «On the measurement of inequality», *Journal of Economic Theory*, 2, págs. 244-263.

— (1980), «Horizontal equity and the distribution of the tax burden», en H. AARON y M. BOSKIN (eds.), *The economics of taxation*, Brookings Institution, Washington, D.C.

— (1994), «The distribution of the tax burden», en J. M. QUIGLEY y E. SMOLENSKY (eds.), *Modern Public Finance*, págs. 13-49, Harvard University Press, Cambridge, MA.

— (1995), *Public Economics in action: Basic income-flat tax proposal*, Oxford, CLARENDON PRESS.

ATKINSON, A. B., y BOURGUIGNON, F. (1987), «Income distribution and differences in needs», en G. R. FEIWEL (ed.), *Arrow and the foundations of the theory of economics policy*, págs. 350-370, Macmillan, Londres.

— (2000), «Introduction: Income distribution and economics», en A. B. ATKINSON y F. BOURGUIGNON (eds.), *Handbook of Income Distribution*, vol. 1, págs. 1-58, Elsevier Science, North-Holland, Amsterdam.

ATKINSON, A. B., y STIGLITZ, J. E. (1980), *Lectures in public economics*, MCGRAW-HILL, Maidenhead, Reino Unido.

BADENES, N.; LÓPEZ-LABORDA, J., y ONRUBIA, J. (2000), «Efectos redistributivos y sobre el bienestar social del tratamiento de las cargas familiares en el nuevo IRPF», Proyecto de Investigación de la Fundación de las Cajas de Ahorro Confederadas para la Investigación Económica y Social. Próxima publicación en la colección de *Documentos de Trabajo*.

BADENES, N.; LÓPEZ-LABORDA, J.; ONRUBIA, J., y RUIZ-HUERTA, J. (1997), «Reforma del IRPF y distribución de la renta: simulación de algunas alternativas con datos de panel», *Hacienda Pública Española*, 141/142, págs. 393-414.

— (1998), «Tributación de la familia, desigualdad y bienestar social en el IRPF», *Revista de Economía Aplicada*, 17, págs. 29-51.

BOADWAY, R., y M. KEEN (2000), «Redistribution», en A. B. ATKINSON y F. BOURGUIGNON (eds.), *Handbook of Income Distribution*, vol. 1, págs. 677-689, Elsevier Science, North-Holland, Amsterdam.

BOURGUIGNON, F., y SPADARO, A. (2000), «Redistribution and labour supply incentives: an application of the optimal tax theory», *56th Congress of the International Institute of Public Finance*, 28-31 de agosto, Sevilla.

BREIT, W. (1974), «Income redistribution and efficiency norms», en H. M. HOCHMAN y G. E. PETERSON (eds.), *Redistribution Through Public Choice*, Columbia University Press, Nueva York.

CASTAÑER, J.; ONRUBIA, J., y PAREDES, R. (1999), «Análisis de los efectos recaudatorios y redistributivos de la reforma del IRPF por comunidades autónomas», *Hacienda Pública Española*, 150, páginas 79-198.

— (2000), «Efectos de la reforma del IRPF sobre la renta disponible, su distribución y sobre el bienestar social», *Economistas*, 84, páginas 183-198.

DARDANONI, V., y LAMBERT, P. J. (1988), «Welfare rankings of income distributions: A role for the variance and some insights for tax reform», *Social Choice and Welfare*, 5, págs. 1-17.

EBERT, U. (1992), «On comparisons of income distributions when household types are different», *Economics Discussion Paper*, 8692, University of Oldenburg.

— (1995), «Income inequality and differences in household size», *Mathematical Social Sciences*, 30: 37-55.

— (1997), «Social welfare when needs differ: an axiomatic approach», *Economica*, 64, págs. 233-244.

— (1999), «Using equivalence income of equivalent adults to rank income distributions when household types are different», *Social Choice and Welfare*, 16, págs. 233-258.

EBERT, U., y P. MOYES (2000), «Consistent income tax structures when households are heterogeneous», *Journal of Economic Theory*, 90, págs. 116-150.

FELDSTEIN, M. S. (1976), «On the theory of tax reform», *Journal of Public Economics*, 6, págs. 77-104.

FELLMAN, J. (1976), «The effects of transformations on Lorenz curves», *Econometrica*, 44, págs. 869-881.

GIEWWE, P. (1991), «Household equivalence scales and the measurement of inequality: Transfers from poor to the rich could decrease inequality», *Journal of Public Economics*, 44: 211-216.

HALL, R. E., y RABUSHKA (1995), *The Flat Tax*, 2ª ed. Hoover Institution Press, Stanford, California.

HEMMING, R., y KEEN, M. (1983), «Single crossing conditions in comparisons of tax progressivity», *Journal of Public Economics*, 20, páginas 373-380.

JAKOBSSON, U. (1976), «On the measurement of the degree of progression», *Journal of Public Economics*, 5, págs. 161-168.

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

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

KAPLOW, L. (1989), «Horizontal equity: Measures in search of a principle», *National Tax Journal*, 52, págs. 139-154.

KONDOR, Y. (1975), «Value judgements implied by the use of various measures of income inequality», *Review of Income and Wealth*, 21, págs. 309-321.

LAMBERT, P. J. (1993a), *The Distribution and Redistribution of Income. A Mathematical Analysis*, Manchester University Press, Manchester.

— (1993b), «Inequality reduction through the income tax», *Economica*, 60, págs. 357-365.

— (1994), «Redistribution through the income tax», en J. CREEDY (ed.), *Taxation, poverty and income distribution*, cap. 1, EDWARD ELGAR, Aldershot.

LAMBERT, P. J., y RAMOS, X. (1997), «Horizontal inequity and vertical redistribution», *International and Public Finance*, 4, págs. 25-37.

LAMBERT, P. J., y YITZHAKI, S. (1995), «Equity, equality and welfare», *European Economic Review*, 39, págs. 674-682.

MIRRLEES, J. A. (1971), «An exploration in the theory of optimum income taxation», *Review of Economic Studies*, 38, págs. 175-208.

MORENO, M. C. (1996), «Teoría y medición de la equidad horizontal en el sistema impositivo», *Hacienda Pública Española*, 136, págs. 71-92.

MOYES, P., y SHORROCKS, A. F. (1998), «The impossibility of a progressive tax structure», *Journal of Public Economics*, 69, páginas 49-65.

MUSGRAVE, R. A. (1990), «Horizontal equity, once more», *National Tax Journal*, 43, págs. 113-122.

MUSGRAVE, R. A., y THIN, T. (1948), «Income tax progression, 1929-1948», *Journal of Political Economy*, 56, págs. 498-514.

NEUMARK, F. (1970), *Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitk*, J.C.B. MOHR (PAUL SIEBECK), Tubinga. Versión en castellano de L. GUTIÉRREZ, *Principios de la imposición*, Instituto de Estudios Fiscales, 2ª edc., Madrid, 1994.

ONRUBIA, J., y RODADO, M. C. (2000), «Descomposición de los efectos redistributivos de la reforma del IRPF», *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, 9/2000.

ONRUBIA, J. y SANZ, J. F. (2000), «Imposición sobre la renta personal y oferta de trabajo: una aproximación teórica de los efectos sobre la desigualdad», *VII Encuentro de Economía Pública*, 10-11 de febrero, Zaragoza.

PFÄHLER, W. (1983), «Measuring redistributional effects of tax progressivity by Lorenz curves», *Jahrbücher für Nationallökonomie und Statistik*, 198, págs. 237-249.

— (1984), «'Linear ' income tax cuts: distributional effects, social preferences and revenue elasticities», *Journal of Public Economics*, 24, págs. 381-388

— (1985), «Relative concentration curve: functional form and measures of non-proportionality», *Bulletin of Economic Research*, 37, páginas 201-211.

— (1990), «Redistributive effect of income taxation: decomposing tax base and tax rates effects», *Bulletin of Economic Research*, 42: 121-129.

PLOTNICK, R. (1981), «A measure of horizontal inequity», *Review of Economics and Statistics*, 63, págs. 283-288.

— (1985), «A comparison of measures of horizontal inequity», en M. DAVID y T. SMEEDING (eds.), *Horizontal equity, uncertainty and economic wellbeing*, National Bureau of Economic Research, Studies in Income and Wealth, vol. 50, págs. 239-268, Chicago University Press, Chicago, IL.

PRESTON, I. P. (1987), «The redistributive effect of progressive taxation, with endogenous labor decisions», tesina de Master, Oxford University, *no publicada*.

— (1989), «The redistributive effect of progressive taxation», tesis doctoral, Oxford University, *no publicada*.

REINOLDS, M., y SMOLENSKY, E. (1977), *Public Expenditures, Taxes, and the Distribution of Income: The United States, 1950, 1961, 1970*, Academic Press, Nueva York.

RICHTER, W. F. (1984), «Saving, taxation and income inequality», en D. BÖS, M. ROSE y C. SEID (eds.), *Beiträge zur Neuren Steuertheorie, Studies in Contemporary Economics*, vol. 7, págs. 139-161, Springer-Verlag, Berlin.

RICHTER, W. F,. y J. F. HAMPE (1984), «Measuring the gain from splitting under income taxation», *Methods of Operational Research*, 51, págs. 384-400.

SCHUTZ, R. R. (1951), «On the measurement of income inequality», *American Economic Review*, 41: 107-122.

SHESHINSKI, E. (1972), «Relation between a social welfare function and the Gini index of income inequality», *Journal of Economic Theory*, 4, págs. 98-100.

SHORROCKS, A. F. (1983), «Ranking income distributions», *Economica*, 50, págs. 1-17.

— (1995), «Inequality and welfare evaluation of heterogeneous income distributions», *Discussion Paper*, University of Essex.

SHOUP, C. S. (1969), *Public Finance*, H. G. JOHNSON ALDINE, Chicago, IL.

SILBER, J. (1995), «Horizontal inequity, the Gini index, and the measurement of distributional change», *Research on Inequality*, 6: 379-392.

SUITS, D. (1977), «Measurement of tax progressivity», *American Economic Review*, 67, págs. 747-752.

Resumen

En este trabajo se revisa el estado actual de la teoría de la imposición en materia de equidad, con una presentación de los principales resultados teóricos sobre progresidad, redistribución y bienestar social. Además, el trabajo incluye un estudio empírico en el que, desde estos postulados teóricos, se evalúa el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas aplicado en España para el periodo 1982-1998, así como su reciente reforma, en vigor desde 1999.

Palabras clave: redistribución, progresividad, bienestar social, imposición sobre la renta personal.

Abstract

In this paper we review the current state of taxation theory on the question of fairness, with a presentation of the main theoretical results on progressivity, redistribution and social welfare. In addition, the article includes an empirical study in which the Spanish Personal Income Tax is assessed from these theoretical postulates for the period 1982-1998, as well as its recent reform in force since 1999.

Key words: redistribution, progressivity, social welfare, income tax.

JEL classification: H23, H24, D63.

VALORACIÓN DEL FRAUDE FISCAL EN ESPAÑA: BALANCE DE UNA DÉCADA

Isabel ENCABO RODRÍGUEZ

I. INTRODUCCIÓN

AL hacer un repaso del sistema impositivo español, ya sea desde una visión de conjunto o singularizando en aspectos concretos de los gravámenes que lo componen, surge una cuestión que en raras ocasiones pierde el interés y sobre la que siempre se desata una compleja polémica: el fraude fiscal. Desde los principios fundamentales que permiten enjuiciar un sistema tributario, el incumplimiento fiscal es, quizás, una de las fuentes de desigualdad tributaria, y falta de generalidad en el reparto de las cargas fiscales, más importante, al tiempo que, probablemente, condiciona el comportamiento de aquellos que cumplen con sus obligaciones impositivas, provocando diversas reacciones.

El continuo proceso de reforma impositiva en el que se encuentra inmersa la economía española, con especial referencia a la reciente reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, debe reservar un lugar destacado al estudio y cuantificación del fraude fiscal, al objeto de intentar corregir esta conducta individual que repercute negativamente sobre la colectividad. En el trabajo que se presenta a continuación, se intenta afrontar este tema desde una doble vertiente: las actitudes de la autoridad tributaria, por un lado, y de la colectividad, por otro, frente al fraude fiscal. Para ello, en una primera parte se sintetizan los aspectos más relevantes relacionados con el incumplimiento fiscal, tales como la delimitación del concepto y los factores causales que inciden sobre este comportamiento, pasando, en segundo lugar, a destacar algunas de las investigaciones, cuantitativas y cualitativas, más relevantes realizadas en la última década. De estos estudios se extraerán las conclusiones más importantes sobre los cambios observados en las relaciones Administración-contribuyente y sociedad-sector público, resumidas en la última parte de este artículo.

El reconocimiento social de la función desempeñada por la Hacienda pública dependerá en gran medida de la percepción del beneficio del gasto público por parte del contribuyente y de cómo sienta éste que sus decisiones influyen sobre la recaudación total de los impuestos. Al mismo tiempo, es importante resaltar la responsabilidad de las autoridades en la lucha contra el fraude fiscal, reconociendo su existencia, cuantificando y delimitando esta conducta, y combatiéndolo desde sus causas, de forma constante y prioritaria.

II. ASPECTOS GENERALES SOBRE EL FRAUDE FISCAL

El incumplimiento fiscal y todas las cuestiones relacionadas con él han constituido en el pasado y en los momentos actuales una materia de interés, tanto para los expertos de la Administración tributaria, como para los especialistas universitarios, agentes y organizaciones sociales externas a la Administración y, por supuesto, para la sociedad en general. Esta especial atención sobre el tema ha suscitado iniciativas de análisis, recomendaciones y propuestas de reforma para reducir y evitar esta conducta no ejemplar.

En cada uno de estos colectivos, la percepción del fraude fiscal y los planteamientos para contrarrestarlo han sido diferentes:

- para los expertos de la Administración tributaria, la preocupación ha estado tradicionalmente centrada en evitar los efectos cuantitativos sobre la recaudación y en la utilización de medios operativos, personales y legales, para encarecer este comportamiento de rechazo a los impuestos;

- en el ámbito académico, la iniciativa de estudio del fraude proviene de los deseos de mejora y respeto a determinados principios básicos y fundamentales, con interés en recoger en modelos socio-económicos una conducta individual con trascendencia colectiva;

- para los contribuyentes, sin embargo, la percepción ha estado ligada al sentimiento de agravio comparativo y trato desigual ante situaciones similares o idénticas.

No obstante, el deseo es común en todos ellos: la lucha contra el fraude y su eliminación. Pero, paradójicamente, observando las relaciones entre los agentes afectados, bien podría afirmarse que la apariencia es otra. En las décadas pasadas, el ambiente que se observa es de un cierto enfrentamiento entre la Administración y los contribuyentes, bajo la mirada curiosa y expectante de los teóricos que, con frecuencia, en sus investigaciones empíricas, no han encontrado apoyo en ninguno de los dos anteriores.

El interés por estudiar, analizar y resolver el incumplimiento

fiscal en España, al igual que en otros países, siempre ha estado presente, unido a los deseos de evitar los importantes efectos económicos, jurídicos y ético-sociales que genera esta conducta. Antes de entrar en la actitud de la Administración y de la sociedad española en los últimos años en relación con la conducta evasora de ciertos individuos, es importante resaltar algunos aspectos de partida.

La primera cuestión que es necesario abordar en los estudios del fraude fiscal es la complejidad que entraña la propia delimitación del concepto. Se ha escrito mucha literatura al respecto, acotando los conceptos de fraude fiscal por evasión y por elusión, en cada una de sus modalidades causales, exposición en la que no entraremos pues no constituye el objeto de análisis que nos ocupa (1). Sin embargo, es interesante resaltar que, en la mayoría de las ocasiones, el problema ha sido generalmente concebido en términos de evasión y, por diversos motivos, no se ha profundizado en la importancia relativa y la valoración de la elusión, a pesar de ser igualmente dañina y destructiva en sus efectos.

Una segunda cuestión de interés se refiere a la necesidad de diferenciar en la conducta fraudulenta dos hechos (Lagares, 1994; Andreoni, Erard y Feinstein, 1998): la decisión de defraudar y la cuantía de este fraude, una vez determinada la conducta. Para conocer la magnitud del problema, por tanto, es necesario precisar el objeto concreto de análisis, pues la elección de uno u otro condicionará la metodología a utilizar, las variables de estudio y las propuestas de solución. En este sentido, se suele partir de dos enfoques claramente diferenciados, aunque inevitablemente relacionados entre sí:

a) un enfoque cualitativo, en el que se analizan los factores determinantes de la decisión de defraudar. El estudio de las causas del fraude encaminará las propuestas correctoras por la vía de la prevención, fundamentalmente;

b) un enfoque cuantitativo, en el que son analizados los factores condicionantes de la cuantía del fraude, una vez ha sido tomada la decisión de defraudar. Estimada la cuantía del incumplimiento fiscal en términos de recaudación y la localización objetiva, subjetiva y espacial de las bolsas de fraude, las propuestas correctoras tendrán un carácter esencialmente represivo, orientadas a descubrir y sancionar a los infractores.

En síntesis, los factores causales que actúan sobre el individuo, orientando su conducta hacia el incumplimiento de las obligaciones fiscales, son de muy diversa índole, resaltando por su significación los siguientes:

• Causas de carácter económico, tales como el grado de percepción de equidad conmutativa entre los impuestos y los servicios públicos, el nivel de la presión fiscal, la renta disponible después de impuestos y la situación económica general, entre otros.

• Causas de carácter psicológico, como son la actitud del contribuyente frente al Estado, el sentimiento de «oculta compensación» (Lagares, 1994) respecto a lo que considera un trato injusto por parte del sistema impositivo, de la Administración, del gasto público y del comportamiento de otros ciudadanos.

• Causas de carácter institucional, jurídico y organizativo, por la existencia de una administración fraudulenta frente a sus contribuyentes, ineficiencia en la gestión de recursos, legislación compleja, inflexible y abundante sobre un mismo hecho, excesivas medidas de represión y sanciones.

• Causas de carácter sociopolítico, como son el grado de aceptación de la política fiscal y de la política de gasto público por parte de los ciudadanos, situación de derechos y garantías individuales respecto a la autoridad fiscal, grado de madurez social y valoración individual de la solidaridad.

Una vez tomada la decisión de defraudar por parte del contribuyente, la cuantía que adquiera este fraude estará condicionada por la valoración de las utilidades que le proporcione la cantidad evadida, los costes indirectos del cumplimiento, la probabilidad de ser descubierto por las autoridades, las sanciones aplicables y el grado de percepción y propensión al riesgo que posea el sujeto en cuestión.

En las investigaciones empíricas sobre el fraude, cuando el objeto de estudio son los factores que lo determinan, el investigador se enfrenta a una carencia casi absoluta de criterios de evaluación objetivos de los factores causales mencionados. Sin embargo, en el caso de los estudios realizados bajo enfoques fundamentalmente cuantitativos, los problemas se relativizan, aunque siguen estando presentes dificultades de peso, resaltando las que rodean a las fuentes estadísticas disponibles, que conducen hasta estimaciones y resultados, en ocasiones, de carácter más orientativo que seguro.

El tercer y último aspecto a considerar es la actitud de los agentes implicados frente al fraude. Podría decirse que esta actitud depende mucho del grado de madurez estructural de la Administración y de madurez fiscal de la sociedad, circunstancias que condicionarán, sin duda, la capa-

cidad de respuesta y de solución. Las autoridades deben valorar la importancia del problema en la medida que corresponde, pues es incuestionable su responsabilidad en el estudio, cuantificación y represión de esta conducta, significando por ello una tarea prioritaria a considerar.

III. CAMBIOS Y EVOLUCIÓN DE LA ACTITUD FRENTE AL FRAUDE FISCAL

Tradicionalmente, en la lucha contra el fraude, la Administración tributaria ha concentrado sus esfuerzos en el «control» y la «represión», ya fuera potenciando el marco jurídico y sancionador administrativo y penal o intensificando los medios personales y materiales que desanimasen al incumplimiento de las obligaciones tributarias. En general, el objeto de atención ha sido el fraude como conducta «realizada», y las medidas adoptadas han perseguido:

— localizar, cuantificar y penalizar la infracción;

— desanimar a los defraudadores potenciales;

— demostrar a la sociedad que la posición de la autoridad es firme y no deja impune el incumplimiento de las obligaciones.

Es de lamentar que esta fórmula de lucha contra el fraude se haya sucedido con frecuencia en España en las décadas pasadas sin demasiado éxito. Este enfoque del problema y los medios utilizados para intentar resolverlo en la misma línea han condicionado una actitud de la sociedad frente al sector público en un sentido contrario al deseado. La autoridad fiscal se ha revestido de una imagen poco atractiva, desvirtuando la confianza de los ciudadanos en el sistema de poderes legítimos, propia de toda sociedad avanzada, presentando al defraudador no como un enemigo social que encarece las contribuciones de los demás, sino como aquel sujeto envidiable que ha conseguido «optimizar» el destino de sus recursos escasos. Es probable que una actitud ineficiente de la Administración, junto con medios escasos y procedimientos no adaptados al ámbito social con el que convive, únicamente consiga maleducar fiscalmente al contribuyente en torno a un comportamiento insolidario.

Cuando las acciones encaminadas a la lucha contra el fraude se dirigen esencial y manifiestamente en un sentido represivo, al objeto de descubrir y castigar a los evasores por la vía del endurecimiento de las sanciones, provocan con frecuencia una reacción de rebeldía en los sancionados, al tiempo que surge un sentimiento de relativa solidaridad social hacia el defraudador. El «efecto rebote» (Lagares, 1996) es una reacción indeseable que minora las posibilidades de las autoridades para corregir esta conducta fraudulenta.

En los momentos presentes y ante el problema que nos ocupa, es importante recordar la figura de Estado «al servicio de», como gestor de unos recursos que le han sido confiados por una sociedad que espera le sean revertidos bajo apariencia de bienes y prestaciones sociales, al menos en términos equivalentes y positivos. El pacto social debe madurar en un clima de colaboración, en el que la propia sociedad se sienta agredida en sus intereses por la conducta del evasor. «La evasión es un fenómeno tan complejo que, para ser atacado, requiere que la Administración tributaria no actúe sola y sea capaz de adaptarse al medio y modificarlo» (Pavesi, 1998, páginas 117-129). Este medio está básicamente constituido por:

a) Un contexto socioeconómico, generalmente el más investigado y estudiado por ser el medio típico de la actuación tributaria: la estructura económica (grado de concentración, grado de liberalización y desregulación de la economía, participación de los factores en el sistema productivo,...), el tipo de actividad económica (primaria, industrial o de servicios), condiciones y coyuntura económica y, por último, el grado de apertura económica y estabilidad.

b) Un contexto sociocultural, con restricciones de análisis mucho más fuertes que el anterior, en el que los factores clave son tres: la relación de cada individuo con la sociedad que integra, de esta sociedad con el gobierno y de éste con el Estado.

Si hacemos balance de los últimos años, la Administración tributaria ha evolucionado y la sociedad española ha madurado, a juzgar por algunos detalles en los que entraremos a continuación. Contamos con diversas investigaciones y estudios, tal vez no tantos y tan certeros como sería deseable, que nos permiten pulsar la situación y el clima de relaciones entre la Administración y el contribuyente. Sin embargo, si bien los esfuerzos han sido claramente superiores a los manifestados en las décadas pasadas, todavía son escasos en relación con la importancia del problema y la pauta marcada al respecto por algunos países de nuestro entorno (2). El análisis del incumplimiento de las obligaciones tributarias debe, necesariamente, contar con un carácter de continuidad y acción sistemática que, de momento, no se observa en las investigaciones realizadas en España.

1. Estudios realizados

El interés y la iniciativa de análisis y estimación del fraude en España surge principalmente de un conjunto de especialistas universitarios y estudiosos de la actividad del sector público, quienes, con un espíritu de progreso, interpretan los tributos como elementos vivos y activos dentro del sistema. Sin embargo, la mayoría de las investigaciones se llevan a efecto desde la Administración, ya sea a través de grupos de investigación internos, o acudiendo a la colaboración externa de la mano de profesores universitarios o de grupos de trabajo de composición mixta.

En líneas generales, puede afirmarse que la mayor parte de las investigaciones realizadas, sea cual fuere la procedencia del grupo de investigadores y su justificación, coinciden en dos circunstancias destacables: el enfoque cuantitativo que las alberga y su carácter de parcialidad, centrando los intereses y esfuerzos en el fraude fiscal desde la vertiente del impuesto.

La valoración del fraude en España generalmente se ha fundamentado en los resultados obtenidos de su estimación y cuantificación económica, en relación con el total de recursos públicos y privados. Aunque existen algunos estudios que se detienen en los factores causales que originan este comportamiento, el interés por los enfoques relacionados con la sociología tributaria se ha mantenido con frecuencia en el ámbito teórico y en un segundo plano, no constituyendo objeto principal de estudio, sino complementando a otros. Además, son escasos los trabajos en los que la materia de análisis haya sido el fraude por la vertiente del gasto público, por lo que, en suma, podemos afirmar que son los impuestos principales de nuestra estructura tributaria, especialmente el IRPF, los que han gozado de un mayor protagonismo analítico.

Sin embargo, las ideas acerca de la fiscalidad en los últimos años se apoyan cada vez más en la percepción social del gasto público y la influencia de éste en el grado de responsabilidad fiscal del contribuyente (Falkinger, 1988). En el ámbito de las relaciones entre el sector público y la sociedad, la tendencia muestra un interés creciente hacia el individuo desde la doble vertiente de beneficiario y contribuyente. Es evidente que el elevado grado de complejidad que incorporan las connotaciones sociológicas al fenómeno del fraude invita a la cautela a la hora de ser consideradas por el investigador como decisivos factores determinantes del incumplimiento fiscal. No obstante, los estudios cualitativos llevados a cabo en esta línea permiten conocer ciertos aspectos, fundamentales para la instrumentación de medidas preventivas y correctoras, que difícilmente se extraerían de análisis cuantitativos sobre la misma circunstancia.

En el caso español, en la última década, se realizan diversas investigaciones del fraude fiscal, analizando las prácticas de evasión en figuras tributarias concretas y estimando su cuantía, por una parte, y contemplando, en otras ocasiones, los diferentes aspectos del problema desde planteamientos amplios y generales relacionados con la sociología tributaria. De entre todos los trabajos, son de destacar, ya sea por su representatividad institucional o por la repercusión y trascendencia posterior, los siguientes:

a) *Estudios de carácter cuantitativo:*

• *La evaluación del fraude en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Ejercicios 1979 a 1986* (3) realizada por un equipo de expertos dirigido por el Profesor Lagares Calvo, encargo realizado desde el Instituto de Estudios Fiscales por encomienda del Ministerio de Hacienda en 1981, al objeto de conocer la aceptación social del IRPF introducido en 1978 (Lagares, 1990).

• Diversos trabajos suscritos por las áreas de Estadística y de Informática Tributaria del Instituto de Estudios Fiscales (4), fundamentados en el cálculo de los índices de cumplimiento en varios de los impuestos de la estructura tributaria española: «Evaluación del fraude en el IVA. Serie 1986 a 1991», «El fraude en las rentas del trabajo. Salarios y pensiones», «El impuesto sobre sociedades en términos de Contabilidad Nacional», «Evaluación del cumplimiento en el IVA. Revisión de las Estimaciones, años 1990 a 1994», entre otros.

• En 1994, la Unidad Especial para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Prevención y Corrección del Fraude (5) presenta un informe sobre el fraude en España, en el que se desarrolla un análisis general y por áreas que resulta ser de gran interés, proponiendo recomendaciones para prevenir y combatir esta conducta (IEF, 1994; Bravo, 1994).

• En 1997, en el seno del proceso de reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la Comisión de Expertos, presidida por el Profesor Lagares Calvo, confía a un grupo independiente la realización de un estudio cuantitativo del fraude fiscal entre los años 1988 y 1996. El Informe para la reforma del IRPF de 1998 argumenta algunas de sus propuestas apoyándose en los resultados obtenidos de este trabajo (IEF, 1998).

b) *Estudios de carácter cualitativo* (6):

• En 1991, por encargo de la Secretaria de Estado de Hacienda, el Instituto de Estudios Fiscales lleva a cabo dos estudios sociológicos con metodología cuantitativa, utilizando la técnica de la encuesta y tomando como objeto de estudio el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. El interés de estos trabajos se encuentra en la evaluación del coste de cumplimiento (7), en términos de tiempo, dinero y coste psicológico, al margen de la cuota a ingresar por el impuesto, y la delimitación de los factores explicativos de la conducta defraudadora, intentando conocer la percepción del IRPF por parte de los contribuyentes (Cordón,1998).

• Diversos estudios de evolución de la opinión pública española en relación con la fiscalidad, incluyendo tres ediciones realizadas del denominado «barómetro fiscal», en cuyo resumen de resultados correspondientes a 1995, 1996 y 1997 se analiza la «Evolución de la opinión fiscal a través de datos de encuesta» (Delgado, 1998). Este trabajo constata las dificultades, aunque también la relevancia del carácter explicativo, de la investigación conjunta de ingresos y gastos públicos.

• Estudios específicos de la influencia del gasto público en el grado de responsabilidad fiscal del contribuyente, analizando los beneficios del gasto público como uno de los determinantes de la evasión fiscal. Se utilizan modelos de contraste de hipótesis de carácter logístico, constituyendo una aportación importante los resultados obtenidos del trabajo «La percepción del gasto público en el cumplimiento fiscal: contrastación empírica de la hipótesis de Falkinger» (Martínez y Sanz, 1999).

• Estudios de segmentación de hogares por su relación con el consumo de servicios públicos. En este tipo de investigaciones se utiliza el hogar como unidad de análisis, permitiendo una perspectiva distinta a las que muestran los trabajos anteriormente mencionados, en los que la unidad de análisis es el individuo. En esta línea hay que destacar el «Estudio del consumo familiar de bienes y servicios públicos a partir de la Encuesta de presupuestos familiares» (Carrillo y Tamallo, 2000).

• Diversos trabajos (8) realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), en los que, utilizando indicadores de opinión específicos, se analizan la opinión pública sobre la política fiscal, la valoración social de las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, y el grado de percepción de los servicios públicos. Atendiendo en concreto al incumplimiento fiscal, es de resaltar la participación del CIS en los estudios de percepción social del fraude fiscal en España incluidos y considerados en el informe presentado por la Unidad Especial para el Estudio del Fraude Fiscal (IEF, 1994), desde una vertiente general, por grupos y sectores sociales.

2. Metodologías utilizadas

La metodología utilizada en estas investigaciones, dependiendo de la modalidad de fraude y del carácter cuantitativo o cualitativo de la investigación, ha sido básicamente de dos tipos:

a) Métodos de «contraste, o contables», en los que se estima la cuantía del incumplimiento fiscal en un ejercicio económico concreto mediante la comparación de magnitudes económicas con magnitudes fiscalmente gravables y puestas en relación con las efectivamente declaradas y gravadas (9) (Lagares, 1987). En el diseño y desarrollo de esta metodología, se observan algunas limitaciones técnicas dependiendo del impuesto en relación con el cual se desea estimar el fraude (10): la escasez de datos y la falta de homogeneidad entre las distintas fuentes estadísticas, por una parte; la imposibilidad, en un gran número de ocasiones, de hacer una desagregación de los datos hasta el punto que sería conveniente, en segundo lugar, y el paso de cuantías económicas a conceptos fiscalmente gravables, requiere de unos ajustes que no siempre es posible realizar con exactitud, entre los inconvenientes más relevantes. A esto se le añade que, dependiendo del impuesto al que se refiera el estudio, el índice de ocultación no siempre puede traducirse en un índice de fraude (11). Sin embargo, en el caso concreto de la estimación del fraude en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, metodológicamente la información proporcionada por la Contabilidad Nacional de España, como fuente estadística principal, se aproxima bastante a los conceptos fiscales objeto de estudio, debiendo realizar ajustes técnicos de menor incidencia que los mencionados anteriormente para otros impuestos. Cabe indicar al respecto, no obstante, dos problemas que sí se plantean en este impuesto: la delimitación dentro del volumen de rentas económicas de aquellas con obligación de tributar desde el punto de vista cuantitativo (con exención de rentas por mínimo legal) y desde el punto de vista espacial (con exclusión de las rentas referentes a los territorios en los que no se aplica la normativa de régimen común del tributo).

En concreto, aunque los resultados obtenidos incorporen un cierto margen de error, a pesar de

las dudas técnicas sobre la fiabilidad y precisión de las estimaciones contables, económicas o fiscales, el rigor de la intermediación entre los conceptos tributarios y los empleados por la fuente estadística principal utilizada, o aparezcan sospechas de inexactitud en la traducción de índices de ocultación a índices de fraude, este tipo de análisis metodológicos aportan un importante conocimiento de la economía y de las relaciones entre sus elementos, así como permiten obtener una información tendencial de gran interés. Especialmente en el caso del estudio del fraude en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, este tipo de análisis aporta una valiosa posibilidad de investigación que es obligado aprovechar y continuar.

b) Métodos directos, entre los que se encuentran los métodos de encuesta y los procedimientos de comprobación por actuaciones de inspección.

En el primer caso, para proporcionar certeza a los resultados de la investigación, es importante disponer de un marco poblacional apropiado y conseguir la cooperación del entrevistado. La experiencia pone de manifiesto que estos son dos requisitos que dificultan la credibilidad de los datos, al tiempo que se duda de la sinceridad de respuesta cuando el tema objeto de estudio es el fraude. Dependen principalmente del diseño del cuestionario y de las técnicas utilizadas para realizar la entrevista, pero a pesar del cuidado que se ponga en ellos, el individuo tiende a separar su conducta, siempre rigurosa, de las del resto de la sociedad. En lo que se refiere a los métodos de comprobación, basados habitualmente en actuaciones de inspección, si se dispusiera de un muestreo estratificado de una población bien definida de contribuyentes, los resultados obtenidos podrían generalizarse a todo el conjunto, proporcionando información sobre el nivel total de fraude. Sin embargo, estas actuaciones suelen estar encaminadas hacia determinados colectivos, y sus resultados no aportan demasiada información a las investigaciones del fraude, debido al sesgo que en ellas se observa.

En general, podría afirmarse que en los estudios del fraude fiscal cualquier análisis cualitativo o cuantitativo aportará información indudablemente valiosa. Sin embargo, apoyándonos en la experiencia, la metodología cuantitativa basada en la contabilidad y el contraste de macromagnitudes económicas y fiscales proporcionará una mayor fiabilidad a los resultados, no despreciando por ello la información obtenida de encuestas y comprobaciones que permitirá evaluar el clima social en relación con este comportamiento.

3. Los cambios en las relaciones Administración-contribuyente

De los resultados obtenidos en los estudios realizados sobre el fraude fiscal, especialmente en relación con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, se desprende una serie de aspectos importantes que han afectado y orientado la evolución de las relaciones Administración-contribuyente y, en consecuencia, Estado-sociedad en los últimos años. Uno de los principales condicionantes de las actividades de los órganos tributarios es el entorno en el que desarrollan sus funciones. Al mismo tiempo, uno de los factores de influencia sobre las características de este entorno es la percepción que la sociedad tenga de la Administración pública y la valoración de su actitud, objetivos e instrumentos.

Es incuestionable que el incumplimiento fiscal es el resultado de una decisión individual, pero entre sus causas determinantes y los condicionantes de la cuantía a evadir se encuentran otras circunstancias que relacionan, directa o indirectamente, al individuo con la actitud de la Administración y de la sociedad frente al mismo problema.

En lo que se refiere a la relación Administración-contribuyente, es palpable la presencia de una resistencia natural del individuo al pago de los impuestos, ya que éstos constituyen una detracción de recursos de forma unilateral y sin contraprestación inmediata. En sentido inverso, la provisión de bienes y servicios públicos financiada con los recursos recaudados hace que éstos reviertan posteriormente sobre los contribuyentes y sobre la sociedad en su conjunto. Sin embargo, por las propias características delimitadoras de los bienes públicos y algunas condiciones de asignación pública de bienes privados, no es difícil obtener beneficio de actividades públicas de gasto sin incurrir en coste impositivo previo para el individuo, en igualdad de condiciones que aquellos otros miembros de la sociedad que cumplen puntualmente con sus obligaciones tributarias (12).

En líneas generales, de los recientes estudios realizados sobre el fraude fiscal en España, así como de las encuestas de opinión social sobre los ingresos y gastos públicos, se extrae una importante conclusión: la actitud del contribuyente y de la Administración en relación con el fraude se ha transformado, diferenciándose de la manifestada en décadas pasadas.

La Administración tributaria, en la última década, y muy en especial en los últimos años, manifies-

ta una preocupación por la lucha contra la evasión fiscal dirigida especialmente hacia acciones que promuevan la aceptación social de los impuestos *ex ante*, en detrimento del interés por el encarecimiento de la infracción *ex post*. Recogiendo consejos y recomendaciones contenidos en las investigaciones realizadas, el fraude deja de ser entendido como una decisión social que deba perseguirse exclusivamente desde las instituciones, para ser interpretado como un comportamiento individual que hay que evitar y, en caso de llevarse a cabo, perseguir desde la colaboración entre las instituciones y la sociedad.

En un intento de sistematización, la concurrencia de «predisposición, oportunidad y decisión» conduce hacia una actitud de incumplimiento fiscal, frente a la cual la autoridad puede reaccionar, esencialmente, de tres formas: potenciando las medidas preventivas, en primer término; reduciendo las ocasiones y cerrando los circuitos de evasión, en segundo lugar, y, por último, incrementando las medidas de control, represión y sanciones. En este sentido, se ha optado por la «modernización de la gestión tributaria» (Prieto, 2000) desde diferentes aspectos:

• Por un lado, desde un punto de vista fundamentalmente técnico y operativo, se valoran positivamente las mejoras en la información y la comunicación con el ciudadano, los aumentos en la calidad de los servicios, reduciendo y simplificando los trámites en aquellos que afectan al usuario, cuestionando la eficacia y la eficiencia de los diferentes órganos de gestión interna y, por último, abriendo la administración de recursos públicos a las experiencias e innovaciones introducidas en otras áreas de la economía nacional (13) (Ruíz-Jarabo, 1999).

• Por otra parte, desde el punto de vista de la ética social, interesa el fomento de la confianza del contribuyente en la Administración, partiendo de la base de que las relaciones entre ambas partes deben estar basadas en un necesario equilibrio entre las facultades de la Administración y los derechos de los contribuyentes (14). Debe propiciarse un contexto de confianza recíproca, alejado de la concepción tradicional de que la Administración es «inexorable y celosa» y de que el contribuyente es, por principio, un «evasor potencial».

• Al mismo tiempo, desde la perspectiva de la «equivalencia fiscal» y la consideración del individuo como contribuyente-beneficiario, es importante estimular la presunción de voluntariedad en el pago de los impuestos, aumentando el grado de percepción de la utilidad en el uso de los bienes y servicios públicos y, en consecuencia, la corresponsabilidad en su provisión y financiación.

• Por último, desde una vertiente psico-social, la insolidaridad del defraudador frente a la sociedad, anteponiendo utilidades individuales derivadas de la evasión a la utilidad social derivada de una actitud responsable, es un factor de causalidad difícil, y complejo de tratar. No obstante, la posición que tome la Administración en este aspecto es relevante en un triple sentido: aumentar el grado de percepción social del esfuerzo de las autoridades en la lucha contra el sujeto infractor, evitar un «efecto imitación» (15) que condicione el comportamiento tributario del resto de contribuyentes, y fomentar el civismo fiscal y la integración social, para que la conducta infractora sea considerada como una conducta aislada, rechazable e irresponsable.

Evidentemente, es comprensible que, aunque los esfuerzos desde la Administración se hayan dirigido en las líneas antes expuestas, las acciones represivas, orientadas a descubrir y sancionar a los evasores, sigan formando parte de las políticas de lucha contra el fraude. Aumentar las probabilidades de que los defraudadores sean efectivamente descubiertos, la disminución de la utilidad derivada de la evasión y el encarecimiento de las sanciones no sólo penalizan las conductas infractoras llevadas a término, sino que previenen, desanimando a los evasores potenciales y, lo que es más importante, muestran a la sociedad que existe igualdad en la aplicación de las leyes, y que este tipo de comportamientos no permanecen impunes.

4. Los cambios en la relación sociedad-sector público

Desde el punto de vista de la relación sociedad-Administración, la actitud respecto a la evasión fiscal también ha observado cambios. Entre 1970 y 1980 se realizan diversos trabajos para conocer la opinión fiscal, tanto de la sociedad como de las instituciones responsables, con resultados verdaderamente interesantes: los españoles, en su mayoría, viven ajenos al hecho fiscal (Cordón, 1998), en especial las clases más modestas, siendo los empresarios los que tienen un relativo conocimiento de esta realidad. Se admite la existencia de fraude fiscal generalizado, pero sin considerar por ello que esta conducta sea inmoral, ni que tal circunstancia constituya un problema de justicia social. Probablemente exista una cierta percepción de injusticia en el reparto de la carga tributaria pero, como la presión fiscal se considera baja, no se observan manifestaciones al respecto. Incluso se

dan muestras contrarias al aumento del gasto público por temor a alterar la posición de comodidad fiscal en la que conviven.

Años más tarde la situación es diferente. En la década de los noventa, se constata la existencia de una opinión pública definida en relación con el cumplimento fiscal y la función social desempeñada por la Hacienda pública, así como unos criterios más precisos sobre la asignación pública de bienes y prestación de servicios.

Los resultados que se extraen de las investigaciones realizadas (Delgado y San Vicente, 1998) y (Martínez y Sanz, 1999) coinciden en indicar que:

• La población española está dividida a partes iguales entre los que opinan que el incumplimiento fiscal es una conducta generalizada entre los contribuyentes (16), especialmente concentrada en determinados colectivos que cuentan con mayores oportunidades de evasión, y aquellos otros que manifiestan el convencimiento de que en general se pagan los impuestos de modo correcto. Todo ello, sin embargo, compatible con una valoración social muy positiva de la valoración del grado de cumplimiento en los últimos años (en 1995, el 39,3 por 100 de la población manifiesta una sensación de disminución en el fraude fiscal, elevándose esta proporción al 50 por 100 en 1997).

• En opinión de la sociedad, los factores causales del fraude son fundamentalmente tres: a) de índole económica (la presión fiscal excesiva y una situación económica difícil, principalmente, para el 31,1 por 100 de la población en 1995, elevándose al 33,9 por 100 en 1997); b) de índole ética (falta de honradez y conciencia cívica, para el 25,1 por 100 de la población en 1995, siendo del 27,3 por 100 en 1997), y c) de índole administrativa e inspectora en la lucha contra el fraude (en 1995 el 29,8 por 100 de la población opina que la lucha contra el fraude es ineficaz y los defraudadores quedan impunes, participando en esta opinión el 28,1 por 100 en 1997).

• Es interesante, sin embargo, observar cómo la relación de equivalencia entre impuestos y gastos públicos no cuenta en la opinión social con una valoración causal relevante en términos relativos (el 12 por 100 de la población en 1995 considera que los servicios y prestaciones no son adecuados a lo que se paga, reduciéndose al 4,9 por 100 en 1997). La tendencia indica posiciones notoriamente marginales para aquellos contribuyentes que buscan como excusa la inadecuación de los servicios y prestaciones públicas a la hora de evadir sus impuestos.

Estos resultados están en manifiesta sintonía con la evolución observada en la valoración social respecto a los bienes y servicios de provisión pública. En principio, sobre la base de una relación de intercambio entre el Estado y la sociedad, podría suponerse que el nivel de evasión fiscal de un contribuyente disminuye cuando éste percibe los beneficios del gasto público (Falkinger, 1988). Sin embargo, el grado de responsabilidad fiscal de los contribuyentes españoles se ha visto afectado por otras consideraciones, al margen de las políticas de gasto público. Al tiempo que se observa un aumento de la información al ciudadano sobre los beneficios de los bienes y servicios públicos y un acercamiento de los programas de gasto a la sociedad, se advierten incentivos a conductas de «usuario gratuito», resultando un efecto global ambiguo.

• Con independencia de las causas que determinen la evasión fiscal, para la mayoría de la población (el 65,5 por 100 en 1995 y el 60,9 por 100 en 1997), ninguna de ellas justifica suficientemente el incumplimiento fiscal como conducta individual aceptable socialmente. Sin embargo, la firmeza del rechazo a este comportamiento se relaja en la segunda mitad de la década cuando la causa del incumplimiento fiscal está relacionada con situaciones personales y económicas conflictivas (en 1995, un 22,8 por 100 de la población justificaría con tales circunstancias una conducta fiscal deshonesta, elevándose la proporción al 24,3 por 100 en 1997).

• Una de las muestras más importantes que denotan madurez fiscal en una sociedad moderna aparece reflejada en la opinión que ésta tenga sobre los efectos y la incidencia del fraude fiscal. A comienzos de esta década, la percepción que la sociedad española tiene de la función redistributiva de los impuestos es escasa, aunque con cierto optimismo en los últimos años. Por el contrario, en lo que se refiere a los servicios públicos y prestaciones que financian los recursos recaudados, la sociedad está mucho más sensibilizada desde un primer momento. La mayoría de la población sostiene que la evasión fiscal es una conducta que afecta no tanto a la Administración tributaria como a los propios ciudadanos, que se sienten engañados por el defraudador y le reprochan la disminución de recursos para financiar programas de gasto y el aumento de cargas sobre el resto de contribuyentes, resultados de su deshonestidad social.

IV. CONCLUSIONES

1. En los últimos años, la Administración tributaria ha realizado

grandes esfuerzos y aumentado los medios utilizados en la política de lucha contra el fraude, especialmente desde una perspectiva preventiva, incentivando el cumplimiento fiscal desde las causas determinantes y condicionantes del fraude, aunque sin remitir los medios de control, inspección y sanción. Se suceden los intentos de mejora en la relación Administración-administrado, facilitando las vías de comunicación e información entre ambos, simplificando las obligaciones y adaptando tributos de carácter general al entorno económico y social con el que deben convivir.

2. No obstante, la opinión de la sociedad en relación con la lucha contra el fraude fiscal indica ciertas dudas sobre la eficacia de ésta, manifestando que la impunidad frente al delito y la ineficacia de esta política es, para la mayoría de los encuestados, la tercera causa de que existan determinados niveles de incumplimiento en colectivos de declarantes concretos.

3. La sociedad española manifiesta una posición definida en relación con el fraude fiscal, la función social de la Hacienda pública y la provisión pública de ciertos bienes y servicios. El grado de aceptación de responsabilidad frente a los impuestos es creciente, tal y como se extrae de la valoración social respecto al incumplimiento fiscal. Estamos, sin embargo, asistiendo a los inicios de un proceso de cambio en la concepción fiscal de la sociedad que se promete consolidada en los próximos años.

4. La sociedad española siente la conducta del evasor como una agresión a los valores y principios sobre los que se apoya toda colectividad moderna. No obstante, determinadas circunstancias relacionadas con una coyuntura económica problemática hacen que la sociedad relaje su postura crítica frente al fraude, justificando el comportamiento del defraudador en casos puntuales, aunque bajo ningún otro planteamiento generalizables.

5. Se manifiesta un reconocimiento social creciente de la función desempeñada por la Hacienda pública, considerada por más de las tres cuartas de la población española como una institución básica y fundamental, proporción que aumenta al terminar la década. Sin embargo, en lo que se refiere a la finalidad redistributiva de los impuestos, la percepción social es escasa.

6. La influencia del gasto público en el grado de cumplimiento fiscal es escasa. La percepción del beneficio de los programas de gasto público no ocupa un papel destacado entre los argumentos que incentivan la responsabilidad social en el pago de los tributos. Probablemente, cuanto más pequeña y segmentada esté la sociedad cada contribuyente individual sentirá en mayor medida la influencia de sus decisiones sobre la recaudación total y el beneficio percibido del gasto público sobre sí mismo.

7. Por último, es importante resaltar que la responsabilidad de las autoridades en la lucha contra el fraude comienza en el interés por sus causas, determinantes y condicionantes, localización y cuantificación, de forma que sería deseable una mayor continuidad en los esfuerzos de análisis e investigación, siguiendo los caminos ya abiertos desde distintos frentes.

NOTAS

(1) Para un mayor detalle en la diferenciación entre evasión y elusión fiscal, es muy interesante MATHEWS (1994).

(2) Sin profundizar en esta cuestión, pues el tema que nos ocupa se refiere a la realidad española, es justo decir, sin embargo, que, cada vez con más frecuencia, las autoridades fiscales de países de nuestro entorno socioeconómico se interesan y realizan investigaciones periódicas y sistemáticas, en ocasiones incluso con control parlamentario, en las que cada año se analiza la situación respecto al fraude en determinados impuestos, y se aportan recomendaciones que ayudan a combatirlo por la vía de la prevención y de la inspeccción.

(3) Esta investigación es anterior al período que se quiere analizar, pero es interesante su inclusión entre los trabajos destacables en este sentido porque sirve de precedente inmediato a los siguientes intentos de estimación del grado de cumplimiento fiscal, con una metodología adecuada y única hasta el momento en España y en el resto de los países. Por otra parte, los resultados obtenidos sirven de punto de partida y ayudan a las reformas posteriores y cambios en los sistemas de gestión existentes, así como sus recomendaciones orientan la lucha contra el fraude.

(4) Las conclusiones de estos trabajos de investigación se resumen en diversos número de los *Papeles de Trabajo* y *Documentos de Trabajo* editados por el Instituto de Estudios Fiscales.

(5) Creada por Consejo de Ministros de 4 de agosto de 1993.

(6) En este apartado son citados algunos de los trabajos realizados en el ámbito de análisis que referimos; éste es el correspondiente a la sociología fiscal, aunque el planteamiento metodológico se corresponda con líneas de investigación cuantitativa.

(7) Los resultados se exponen en el número 13 de 1992 de *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, «Aspectos psicosociales de la tributación: los costes de cumplimiento en el IRPF», realizado por C. Díaz y M. L. Delgado.

(8) Los resultados de estas investigaciones se resumen en diversos números de *Datos de opinión*, publicados por el Centro de Investigaciones Sociológicas, con especial referencia a los años 1995, 1996 y 1997.

(9) La estimación cuantitativa del incumplimiento tributario en España a través de esta metodología arranca en 1981 de un grupo de trabajo, dirigido por el profesor Lagares Calvo e integrado, entre otros, por los profesores Castellano, Raymond, Quevedo y Pereira, a propósito del estudio y evaluación del fraude en el IRPF, sin que conste precedente al respecto.

(10) Éste es el caso de impuestos cuyo objeto de gravamen son transacciones comerciales, rentas de sociedades, valor añadido,... etc., por precisar algunos ejemplos en los que la Contabilidad Nacional y el cómputo tributario de operaciones discrepan en delimitaciones conceptuales, globales y parciales, según los casos.

(11) El índice de ocultación es la relación entre la magnitud declarada y la magnitud estimada, al tiempo que el índice de fraude es la relación entre la recaudación efectiva y la recaudación estimada partiendo de una fuente estadística externa (GARDE, 1995).

(12) Es amplia la literatura al respecto, y en la teoría de los bienes públicos la figura del «viajero sin billete» o «usuario gratuito» es objeto fundamental de estudio, pues uno de los problemas que se plantean con más frecuencia es el de la revelación de preferencias individuales y colectivas de estos bienes y la delimitación de su demanda.

(13) En este sentido, la constitución de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en 1991 significa un gran avance. La reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de 1998 significa, también, un gran esfuerzo de simplificación y racionalidad impositiva, reduciendo los costes de cumplimiento para la mayoría de los contribuyentes y liberando de la obligación de declarar a otro buen número de ellos.

(14) La ley 1/1998, de 26 de febrero, de derechos y garantías de los contribuyentes, ocupa un lugar de importancia en estas relaciones Administración-administrado, así como la creación en 1996 del Consejo para la Defensa del Contribuyente como órgano garante de los derechos de los ciudadanos, y fuente de información y solución de problemas inmediatos.

(15) De varios de los estudios realizados en los que se utilizan indicadores de opinión fiscal se obtienen como resultados que: a) cuanto menor es la percepción del fraude más responsable resulta ser el contribuyente; b) puede existir un «efecto imitación» que condicione el comportamiento de los contribuyentes, en el sentido de que si éstos perciben un nivel de fraude alto, su responsabilidad fiscal disminuye, y c) el grado percibido del esfuerzo de la Administración en la lucha contra el fraude y la justicia con la que se recaudan los impuestos influye directamente en la decisión de evadir fiscalmente (MARTÍNEZ CABRERA y SANZ SANZ, 1999).

(16) Es ilustrativo indicar que el «barómetro fiscal» del Centro de Investigaciones Sociológicas refleja una coincidencia en la opinión de más de la mitad de la población en torno a la idea de que la Administración debería contar desde un comienzo con la presunción de que todos los contribuyentes van a intentar defraudar, en mayor o menor cuantía y de uno u otro modo, a la hora de cumplir con sus obligaciones tributarias.

BIBLIOGRAFÍA

ANDREONI, J.; ERARD B.,y FEINSTEIN J. (1998), «Tax compliance», *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVI, junio, páginas 818-860.

BRAVO PAIVA, M. (1994), «Informe de la Unidad Especial para el Estudio del Fraude. Síntesis de su contenido», *Cuadernos de Actualidad*, nº 6, Instituto de Estudios Fiscales, págs. 217-227.

CARRILLO, E., y TAMAYO M. (2000), «Estudio del consumo familiar de bienes y servicios públicos a partir de la Encuesta de presupuestos familiares», *Papeles de Trabajo*, número 2, Instituto de Estudios Fiscales.

CORDÓN EZQUERRO, Teodoro (1998), «El diseño y aplicación de encuestas de opinión como retroalimentación para orientar la acción de la Administración Tributaria», en *Atributos necesarios para una sana y eficaz administración tributaria*, XXXI Asamblea General del Centro Interamericano de Administradores Tributarios (CIAT), Instituto de Estudios Fiscales, págs. 149-167.

DELGADO, M. L., y SAN VICENTE M. (1998), «Evolución de la opinión fiscal a través de los datos de encuesta», *Papeles de Trabajo*, nº 9, Instituto de Estudios Fiscales.

FALKINGER, J. (1988), «Tax evasion and equity: a theoretical analysis», *Public Finance* nº 3, págs. 388-395.

GARDE ROCA, J. A. (1995), «Reflexiones sobre el fraude fiscal», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, nº 62, Fundación Fondó para la Investigación Económica y Social, págs. 334-340.

IEF (1994), *Informe sobre el fraude en España*, Unidad Especial para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Prevención y Corrección del Fraude, Instituto de Estudios Fiscales, julio.

— (1998), *Informe para la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Instituto de Estudios Fiscales, febrero.

LAGARES CALVO, M. (1987), «Metodología utilizada en la estimación del fraude fiscal», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, número 30-31, Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social (FIES).

— (1990), «La aceptación social del sistema tributario: El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas», en ALBI IBÁÑEZ, E. (ed.), *La Hacienda Pública en la democracia*, Ariel Economía, Barcelona.

— (1994), «Hacia un planteamiento más general de la teoría del fraude fiscal», *Hacienda Pública Española*, nº 129-2, págs. 47-62.

— (1996), «Una reforma a fondo del sistema fiscal español», *Documentos de Trabajo de la Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social* (FIES), nº 126.

MARTÍNEZ CABRERA, M., y SANZ SANZ J. (1999), «La percepción del gasto público en el cumplimiento fiscal: contrastación empírica de la hipótesis de Falkinger», *Papeles de Trabajo*, nº 2, Instituto de Estudios Fiscales.

MATHEWS, Russell (1994), «Anatomía de la elusión y evasión fiscal», *Hacienda Pública Española*, nº 91, págs. 334-341.

PAVESI PEDRO, F. J. (1998), «La adecuación de la Administración tributaria al medio de actuación», en *Atributos necesarios para una sana y eficaz administración tributaria*, XXXI Asamblea General del Centro Interamericano de Administradores Tributarios (CIAT), Instituto de Estudios Fiscales, págs.117-129.

PRIETO JANO, Mª J. (2000), «La modernización de la gestión tributaria. Propuesta de un modelo para la elaboración de indicadores de gestión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas», *Hacienda Pública Española*, nº 152, páginas 127-149.

RUÍZ-JARABO COLOMER, I. (1999), «Acciones para promover la aceptación de los tributos en una sociedad democrática», en *La Administración tributaria como organización enfocada al servicio del cliente, externo e interno*, XXXIII Asamblea General del Centro Interamericano de Administradores Tributarios (CIAT), Instituto de Estudios Fiscales, págs. 17-40.

Resumen

Este trabajo expone cómo ha evolucionado la percepción del fraude fiscal en España en la última década, por parte de la Administración y de la sociedad, así como la transformación en el mismo sentido de los procedimientos de lucha contra esta conducta. Son protagonistas las acciones preventivas para influir en los factores determinantes del fraude, dejando en un importante segundo plano las acciones represivas y sancionadoras tradicionales. Al mismo tiempo, la sociedad también evoluciona formando una opinión definida en relación con el fraude, su justificación y sus efectos, percibiendo el incumplimiento fiscal como una agresión desde algunos de sus miembros hacia sí misma.

Palabras clave: fraude, incumplimiento fiscal, evasión, elusión, medidas preventivas, medidas represivas, sanciones, madurez fiscal, opinión fiscal.

Abstract

This article outlines how the perception of tax fraud has been evolving in Spain, both on the part of the Administration and of society, as well as the change in the same direction in the procedures for combatting this behaviour. The leading actors are preventive actions for influencing the factors that give rise to fraud, relegating traditional repressive and penalizing actions to a secondary role. At the same time society has also been changing in the formation of a definite opinion in relation to fraud, its justification and its effects, considering tax delinquency to be an aggression against itself by a few of its members.

Key words: fraud, tax delinquency, evasion, avoidance, preventive measures, repressive measures, penalties, fiscal maturity, fiscal opinion.

JEL classification: H26.

DIFERENTES APROXIMACIONES A LA MEDICIÓN DEL EXCESO DE GRAVAMEN

Manuela ESCRIBANO
Lourdes SERNA
Amaia URQUIOLA

I. INTRODUCCIÓN

SABEMOS que el sector público ha de financiar su volumen de gasto público mediante un conjunto de ingresos que, en su mayor parte, proceden de los impuestos.

Sin considerar el uso que el sector público hace de la recaudación ni los costes que el cumplimiento de las obligaciones formales relacionadas con los impuestos suponen para los contribuyentes, la introducción de impuestos genera dos efectos en los mismos. Por un lado, un efecto directo que coincide con el pago de renta que éstos realizan y, por otro, la distorsión que la mayor parte de los impuestos genera en las decisiones de los individuos, llevándoles a sustituir aquellos bienes y servicios consumidos o aquellas actividades desarrolladas que se ven más afectadas por los impuestos, por aquellas otras menos gravadas. Este exceso de carga por encima de la carga directa o recaudación se conoce como exceso de gravamen.

Este trabajo tiene por objeto desarrollar analíticamente los resultados obtenidos en un artículo previo (Escribano, Serna y Urquiola, 1997) en el que se estudian de forma detallada las diferentes aproximaciones a la cuantificación del exceso de gravamen en el marco de la imposición indirecta sobre mercancías.

El análisis del exceso de gravamen y sus errores de medición se realiza en base tanto a la curva de demanda marshalliana, la cual recoge tanto el efecto renta como el efecto sustitución que se generan ante la introducción de los impuestos, como a las curvas de demanda compensada de Slutsky y Hicks, las cuales recogen únicamente el efecto sustitución definido por cada uno de estos autores.

El análisis del caso general, que se presenta en el apartado II, se completa con el estudio, en el apartado III, de tres casos particulares. A saber, el caso en el que el bien gravado es un bien inferior, el caso de recaudación nula y, por último, la relajación del supuesto de preferencias habituales, que incluye dos subcasos: preferencias por bienes en proporciones fijas (Leontief) y preferencias por un bien en una cuantía fija y residuales por el otro.

El artículo finaliza recogiendo el conjunto de resultados obtenidos.

II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Es evidente que la provisión y prestación de bienes y servicios públicos que realizan las administraciones públicas y el consiguiente volumen de gasto público que eso conlleva necesita ser financiado. A este fin van destinados los ingresos públicos que recaudan las administraciones públicas de entre los que por su importancia recaudatoria destacan los Impuestos.

Uno tiende a pensar que la introducción de un impuesto tiene un único efecto para el contribuyente, cual es la pérdida de bienestar que le ocasiona la detracción de renta en cuantía igual a la recaudación. Sin embargo, los impuestos originan en ocasiones a los contribuyentes una pérdida de utilidad superior a la generada por la recaudación. Cuando esto ocurre se dice que el impuesto no es eficiente, y esa pérdida de utilidad adicional se conoce en la literatura hacendística como exceso de gravamen (*EG*).

En este apartado se analizan las diferentes aproximaciones a la medición *EG* en el ámbito de la imposición indirecta sobre mercancías, evaluando los errores que se cometen al utilizar diferentes medidas.

En el gráfico 1 se representa el caso general de un único individuo con una renta dada y la elección de gastar dicha renta en los dos únicos bienes, X e Y, existentes en esa economía, ambos normales. Supondremos que las preferencias del individuo se pueden representar por un mapa de curvas de indiferencia que cumplen las propiedades habituales, esto es, convexas respecto del origen. Con el fin de simplificar el análisis supondremos también que los costes marginales de producción son constantes.

Ante la introducción de un impuesto *ad-valorem* sobe el bien X, la pérdida de utilidad ($U_0 - U_1$) originada por el mismo puede cuantificarse en AG unidades monetarias. AG representa la máxima cantidad conocida en la literatura con «variación equivalente de Hicks», que representa el coste total para el contribuyente debido a la introducción del impuesto.

Obsérvese que la recaudación obtenida por el sector público con dicho impuesto es $E_1F = AH$ y que

AG es mayor que *AH*. La diferencia entre ambas medidas, *HG*, es el *EG* basado en el concepto de variación equivalente propuesto por Hicks.

La pérdida de bienestar ocasionada por el impuesto, $(U_0 - U_1)$, es consecuencia del paso de E_0 a E_1, que recoge el efecto total del cambio en precios relativos generado por el impuesto, ocasionando una reducción en la cantidad demandada de X_0 a X_1. Dicha reducción se puede descomponer en el paso de X_0 a X_2, es decir, el efecto renta, que recoge la variación en la cantidad demandada debido a la pérdida de renta ocasionada por el impuesto, y que en el gráfico 1 se recoge en el paso de E_0 a E_2, y en el paso de X_2 a X_1, es decir, el efecto sustitución, que refleja cómo varía la cantidad demandada del bien *X* cuando los precios relativos cambian de P_x a $P_x(1 + t_x)$ y se compensa al individuo simultáneamente con renta para que pueda alcanzar el nivel de utilidad U_1. En el gráfico 1(a) esto se recoge en el paso de E_2 a E_1.

¿Podría el sector público haber obtenido *AH* pesetas de recaudación infligiendo al individuo una pérdida de utilidad menor que $(U_0 - U_1)$? Sí, utilizando un impuesto de suma fija de recaudación *AH* pesetas en lugar del impuesto sobre el bien *X*.

La cuantificación monetaria de la pérdida de utilidad $(U_0 - U_3)$ que ocasiona al individuo el impuesto de suma fija es *AH* pesetas, coincidiendo por tanto con la recaudación y no existiendo para el consumidor un coste adicional a ésta, lo que significa que no existe *EG*. ¿Por qué se genera esta situación? Porque el impuesto de suma fija únicamente genera efecto renta reduciendo la cantidad demandada de X_0 a X_3, efecto renta que, por otro lado, coincidiría con el efecto renta del impuesto sobre el bien X si éste se midiese según Slutski. De hecho, si al introducir un impuesto sobre el bien X el efecto total sobre la cantidad demandada $(X_0 - X_1)$ se desagrega en efecto renta y efecto sustitución según Slutsky, éstos implicarían, respectivamente, una reducción en la cantidad demandada de X_0 a X_3 y de X_3 a X_1.

El efecto sustitución de Slutsky refleja cómo varía la cantidad demandada del bien *X* cuando los precios relativos varían de P_x a $P_x(1 + t_x)$ y se compensa al individuo simultáneamente con renta para que pueda alcanzar el plan de consumo final E_1 (paso de E_3 a E_1).

Cuantificado el *EG* en base a las curvas de indiferencia, una forma alternativa de valoración sería la basada en la curva de demanda compensada de Hicks, verdadera medida del *EG*. Dos aproximaciones a esta verdadera medida serían las basadas en la curva de demanda compensada de Slutsky y la curva de demanda marshalliana.La derivación de estas curvas se realiza en el gráfico 1(b).

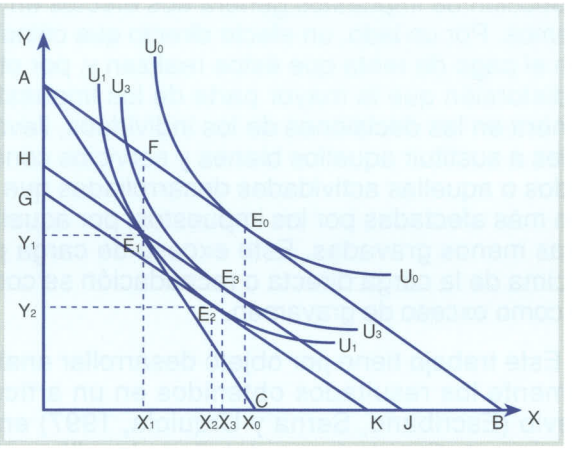
Sabiendo que la verdadera medición del exceso de gravamen se determina a través de la curva de demanda compensada de Hicks (Burns, 1973), el mismo se corresponde con el área $(E_1)(E_2)H$ del gráfico 1(b).

Si para medir el exceso de gravamen se utilizase la curva de demanda compensada de Slutsky, éste se correspondería con el triángulo $(E_1)(E_3)H$ del gráfico 1(b). Se observa por tanto que ésta sobrevalora el verdadero valor del *EG* en el área $(E_1)(E_3)(E_2)$ de dicho gráfico.

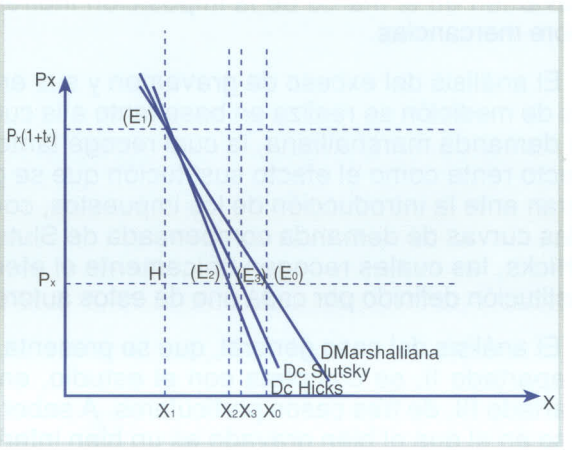
Alternativamente, si se hubiese tomado la curva de demanda marshalliana, el verdadero valor del exceso de gravamen se hubiera sobrevalorado en el área $(E_1)(E_0)(E_2)$ del gráfico 1(b).

GRÁFICO 1

1(a)



1(b)



El desarrollo del análisis gráfico realizado hasta el momento es el siguiente:

Si en presencia de preferencias habituales se introduce un impuesto sobre un bien normal, la variación en la cantidad demandada del bien gravado se puede descomponer como sigue:

$$\Delta X_{efecto\ total\ (ET)} = \Delta X_{efecto\ renta\ Hicks\ (ERH)} + \Delta X_{efecto\ sustitución\ Hicks\ (ESH)} = \\ = \Delta X_{efecto\ renta\ Slutsky\ (ERS)} + \Delta X_{efecto\ sustitución\ Slutsky\ (ESS)}.$$

donde, siguiendo el gráfico 1(a):

$$\Delta X_{ET} = (X_1 - X_0) < 0$$
$$\Delta X_{ERH} = (X_2 - X_0) < 0$$
$$\Delta X_{ESH} = (X_1 - X_2) < 0$$
$$\Delta X_{ERS} = (X_3 - X_0) < 0$$
$$\Delta X_{ESS} = (X_1 - X_3) < 0$$

con $|\Delta X_{ERH}| > |\Delta X_{ERS}|$ y $|\Delta X_{ESH}| < |\Delta X_{ESS}|$.

Además

$$|\Delta X_{ERH}| - |\Delta X_{ERS}| = |\Delta X_{ESS}| - |\Delta X_{ESH}| = (X_2 - X_3) < 0.$$

Suponiendo que en el gráfico 1(b) los tramos $(E_0)(E_2)$, $(E_0)(E_3)$ y $(E_0)(E_1)$ de las curvas de demanda compensada de Hicks, compensada de Slutsky y marshalliana, respectivamente, son aproximadamente lineales:

$$EG_{HICKS} = 1/2\ [P_x(1 + t_x) - P_x]\ (X_2 - X_1) > 0, \text{ ya que } |\Delta X_{ESH}| > 0.$$

$$EG_{SLUTSKY} = 1/2\ [P_x\ (1 + t_x) - P_x]\ (X_3 - X_1) > 0, \text{ ya que } |\Delta X_{ESS}| > 0.$$

$$EG_{MARSHALL} = 1/2\ [P_x(1 + t_x) - P_x]\ (X_0 - X_1) > 0, \text{ ya que } |\Delta X_{ET}| > 0.$$

$$\text{Error de medición}_{SLUTSKY} = 1/2\ [P_x\ (1 + t_x) - P_x]\ [(X_3 - X_1) - (X_2 - X_1)]$$
$$= 1/2\ [P_x\ (1 + t_x) - P_x]\ (X_3 - X_2) > 0 \Rightarrow \text{Sobrevaloración.}$$

REGLAS DE IMPOSICIÓN ÓPTIMA

Un sistema impositivo es eficiente cuando se minimizan los costes de bienestar, es decir, cuando se minimiza el exceso de gravamen. Dado que esto equivale a maximizar la utilidad del consumidor, al conjunto de impuestos que la maximizan, como han afirmado Boadway y Wildasin (1986), se le llama convencionalmente sistema impositivo óptimo. No obstante, cuando se considera la equidad, como ha indicado Stiglitz (1986), se entiende que una estructura impositiva óptima es aquella que maximiza el bienestar social para una determinada combinación entre equidad y eficiencia.

Aunque es posible encontrar impuestos que no generen exceso de gravamen (impuestos de suma fija), en la práctica su número no sólo sería reducido, sino que su escasa capacidad recaudatoria y sus efectos sobre otros objetivos del sistema, como la equidad, serían también muy negativos. Por lo tanto, con el fin de obtener ingresos suficientes para atender a los gastos y, también, para que el sistema pueda alcanzar los objetivos deseados (equidad, flexibilidad, etc.), es necesario aplicar impuestos que generen exceso de gravamen, es decir, impuestos distorsionantes.

En general, puesto que no es posible contar con un sistema impositivo formado exclusivamente por impuestos no distorsionantes, lo mejor que se puede hacer es aplicar un conjunto de impuestos que, facilitando el logro de otros objetivos (recaudación, equidad), minimicen el exceso de gravamen. Para ello, será necesario disponer de alguna norma o regla que facilite la elección de los impuestos más adecuados.

Aunque, las reglas que se enumeran a continuación sólo pueden considerarse cuando se cumplen determinadas condiciones teóricas, cuyo detalle no es posible exponer aquí (para una ampliación, véase Albi, Gonzalez-Páramo y Zubiri, 2000), la descripción que se hace a continuación pretende simplemente orientar sobre el significado y el sentido de las posibles soluciones de imposición óptima.

Regla de la elección excluyente: cuando hay que elegir entre impuestos sobre diferentes bienes, el impuesto más eficiente es aquel que grava al bien cuya función de demanda es más inelástica y/o da lugar a una reducción porcentual menor en la demanda compensada.

Regla de igualación de las distorsiones marginales: cuando se pueden aplicar simultáneamente diferentes impuestos, el criterio general para minimizar el exceso de gravamen es igualar el exceso de gravamen marginal de la última unidad monetaria recaudada de la aplicación de los impuestos sobre cada bien. Si no fuera así, habría margen para reducir el tipo de gravamen en un impuesto y aumentarlo en otro, reduciendo el exceso de gravamen para el conjunto.

Regla de la elasticidad inversa: los tipos de gravamen deben ser inversamente proporcionales a las elasticidades de las funciones de demanda compensada de los bienes que gravan, siempre que no haya efecto renta o relaciones de complementariedad o sustituibilidad entre los productos de consumo gravados. Esta regla, atribuida históricamente a A.C. Pigou (1947), ha constituido, por su sencillez y racionalidad, una de las guías prácticas más importantes de la imposición óptima, ya que basta con conocer la relación entre las elasticidades de dos bienes para saber la proporción que deben guardar entre sí dos tipos de gravamen.

Regla de la reducción equiproporcional: los tipos de gravamen deben reducir en la misma proporción la cantidad demandada en todos los bienes gravados. Esta regla, derivada inicialmente por F. Ramsey (1927), se mantiene aun cuando los bienes gravados tengan relaciones de complementariedad o sustituibilidad entre ellos. Una conclusión importante es que los sistemas de imposición óptima no requieren tipos de gravamen uniformes para todos los bienes.

REGLAS DE IMPOSICIÓN ÓPTIMA (continuación)

Regla de Corlett y Hague: cuando entre los bienes se considera el ocio, es más eficiente gravar con mayor intensidad el bien que es más complementario del ocio. Como demostraron W. J. Corlett y D. C. Hague (1953), al considerar el ocio como un bien de consumo semejante a los demás, las reglas de imposición óptima obligarían a gravar el ocio con algún tipo de gravamen. Sin embargo, dado que es imposible gravar directamente el ocio, sería más eficiente gravar relativamente más el bien más complementario del ocio, ya que no sólo reduciría el consumo de dicho bien, sino también el del ocio, contribuyendo a mejorar la eficiencia del sistema.

Regla de la imposición uniforme: cuando todos los bienes, presentes o futuros, presentan el mismo grado de relaciones de complementariedad o sustituibilidad con el ocio, es decir, cuando la elasticidad de la demanda compensada respecto al salario es igual para todos los bienes, el sistema impositivo óptimo sobre el gasto es la uniformidad. Un caso especial se da cuando la oferta de trabajo es inelástica. En este caso, el ocio no será ni complementario ni sustitutivo de ningún bien y las elasticidades compensadas respecto al salario serán iguales a cero, lo que satisface la regla de Corlett y Hague. Pero si la oferta de trabajo es inelástica, un sistema eficiente deberá gravar las rentas del trabajo, ya que el exceso de gravamen generado será cero.

Regla de imposición lineal óptima sobre la renta: cuando se introducen consideraciones de equidad, la combinación de equidad y eficiencia dependerá de las valoraciones sobre el objetivo de equidad, es decir, del grado de aversión a la desigualdad, lo que supondrá un mayor tipo impositivo marginal cuanto mayor sea la aversión a la desigualdad, mayor el objetivo de recaudación y mayor la elasticidad de la oferta de trabajo.

Regla de la imposición general óptima sobre la renta: cuando se pretende gravar la renta con tipos de gravamen diferentes, la tarifa óptima será aquélla que iguale la desutilidad social de cada peseta adicional recaudada de cada individuo.

Regla de la imposición distributiva óptima sobre el gasto: cuando se quieren lograr objetivos de equidad con la imposición sobre el consumo sin utilizar impuestos directos sobre la renta, los tipos de gravamen deben ser más elevados sobre aquellos bienes cuyo consumo tienden a realizar más quienes menor ponderación tienen en el bienestar social, es decir, principalmente los individuos con rentas altas.

Finalmente, supuesto que la imposición sobre la renta es la adecuada, cuando se tratan de conseguir objetivos de equidad y eficiencia simultáneamente, como han indicado A. B. Atkinson y J. E. Stiglitz 1980), las ganancias sociales netas con la diferenciación impositiva serán pequeñas, debido a que mientras los objetivos de equidad exigen gravar más los bienes con mayor elasticidad renta, los de eficiencia exigen gravar los bienes con mayor elasticidad precio, lo que sería posible si en los mismos bienes coincidieran elasticidades renta altas con elasticidades precio altas. Sin embargo, la evidencia empírica viene a demostrar que lo habitual es que coincidan en los mismos bienes una baja elasticidad renta con una alta elasticidad precio.

En general, en la realidad se combinan instrumentos diferentes (imposición sobre la renta, imposición sobre el gasto) con objetivos diferentes (equidad, eficiencia, etc), por lo que, junto a la imposición adecuada sobre la renta, puede ser deseable aplicar algún tipo de diferenciación impositiva si el impuesto sobre la renta no puede alcanzar los objetivos deseados.

La sobrevaloración es debida a que $|\Delta X_{ESS}| > |\Delta X_{ESH}|$. Para un P_x dado, esta sobrevaloración será mayor cuanto mayor sea $(X_3 - X_2)$, es decir, cuanto mayor sea $|\Delta X_{ESS}|$ en relación a $|\Delta X_{ESH}|$.

$$\text{Error de medición}_{\text{MARSHALL}} = 1/2\,[P_x(1+t_x) - P_x]\,[(X_0 - X_1) - (X_2 - X_1)]$$

$$= 1/2\,[P_x(1+t_x) - P_x]\,(X_0 - X_2) > 0 \Rightarrow \text{Sobrevaloración.}$$

La sobrevaloración es debida a que $|\Delta X_{ET}| > |\Delta X_{ESH}|$. Para un P_x dado, esta sobrevaloración será mayor cuanto mayor sea $(X_0 - X_2)$, es decir, cuanto mayor sea $|\Delta X_{ET}|$ en relación a $|\Delta X_{ESH}|$ o lo que es igual, cuanto mayor sea $|\Delta X_{ERH}|$.

Error de medición $_{\text{MARSHALL}}$ − Error de medición $_{\text{SLUTSKY}} = 1/2\,[P_x\,(1+t_x) - P_x]\,[(X_0 - X_2) - (X_3 - X_2)] = 1/2\,[P_x\,(1+t_x) - P_x]\,(X_0 - X_3) > 0 \Rightarrow$ Sobrevaloración mayor con Marshall. Esto es debido a que $|\Delta_{XET}| - |\Delta X_{ESH}| > |\Delta X_{ESS}| - |\Delta X_{ESH}|$.

III. CASOS PARTICULARES

Este apartado tiene por objeto el estudio de cuatro casos particulares que completan el caso general planteado en el apartado anterior.

Los casos particulares a estudiar serán:

1) Bien gravado inferior.

2) Recaudación nula.

3) Relajación del supuesto de preferencias habituales.

a) Preferencias por bienes en proporciones fijas (Leontief).

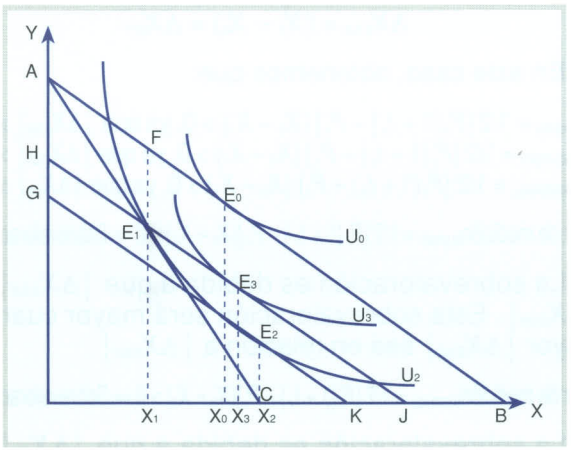
b) Preferencias por el bien gravado en cuantía fija y residuales por el otro.

1. Bien gravado inferior

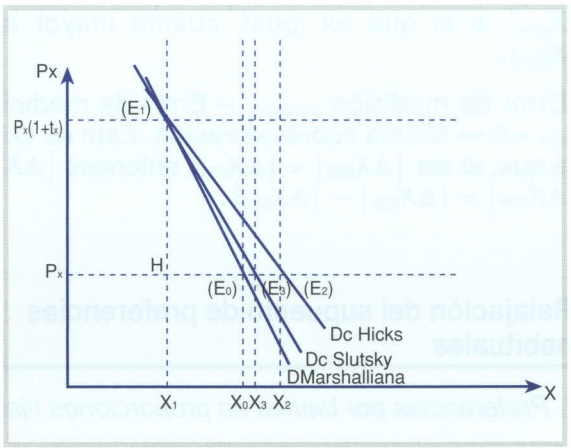
Si en el contexto planteado en el apartado II el bien gravado X fuese un bien inferior y el efecto

GRÁFICO 2

2(a)



2(b)



sustitución dominase al efecto renta (*) la situación vendría recogida por los gráficos 2(a) y 2(b).

El área $(E_1)(E_2)H$ en el gráfico 2(b) define el *EG* basado en la curva de demanda compensada de Hicks. El área $(E_1)(E_3)H$ en el gráfico 2(b) define la aproximación al *EG* basada en la curva de demanda compensada de Slutsky y, por último, el área $(E_1)(E_0)H$ recoge la aproximación al *EG* basada en la curva de demanda marshalliana.

El desarrollo analítico de estos resultados es el siguiente:

Si en presencia de preferencias habituales se introduce un impuesto sobre un bien inferior, la variación en la cantidad demandada del bien gravado se puede descomponer como sigue:

$$\Delta X_{ET} = \Delta X_{ERH} + \Delta X_{ESH} = \Delta X_{ERS} + \Delta X_{ESS}$$

donde, siguiendo el gráfico 2(a):

$$\Delta X_{ET} = (X_1 - X_0) > = < 0$$
$$\Delta X_{ERH} = (X_2 - X_0) > 0$$
$$\Delta X_{ESH} = (X_1 - X_2) < 0$$
$$\Delta X_{ERS} = (X_3 - X_0) > 0$$
$$\Delta X_{ESS} = (X_1 - X_3) < 0$$

con $\Delta X_{ERH} > \Delta X_{ERS}$ y $|\Delta X_{ESH}| > |\Delta X_{ESS}|$.

Además

$$\Delta X_{ERH} - \Delta X_{ERS} = |\Delta X_{ESH}| - |\Delta X_{ESS}| = (X_2 - X_3) > 0.$$

En este caso, obtenemos que:

$EG_{HICKS} = 1/2\,[P_x(1 + t_x) - P_x]\,(X_2 - X_1) > 0$, ya que $|\Delta X_{ESH}| > 0$.
$EG_{SLUTSKY} = 1/2\,[P_x(1 + t_x) - P_x]\,(X_3 - X_1) > 0$, ya que $|\Delta X_{ESS}| > 0$.
$EG_{MARSHALL} = 1/2\,[P_x(1 + t_x) - P_x]\,(X_0 - X_1) > = < 0$, ya que $|\Delta X_{ET}|$ 0.

Error de medición$_{SLUTSKY} = 1/2\,[P_x(1 + t_x) - P_x](X_3 - X_2) < 0 \Rightarrow$ Infravaloración.

La infravaloración es debida a que $|\Delta X_{ESS}| < |\Delta X_{ESH}|$. Para un P_x dado, esta infravaloración será mayor cuanto mayor sea $(X_3 - X_2)$, es decir, cuanto menor sea $|\Delta X_{ESS}|$ en relación a $|\Delta X_{ESH}|$.

Error de medición$_{MARSHALL} = 1/2\,[P_x(1 + t_x) - P_x](X_0 - X_2) < 0 \Rightarrow$ Infravaloración.

La infravaloración es debida a que $|\Delta X_{ET}| < |\Delta X_{ESH}|$. Para un P_x dado, esta infravaloración será mayor cuanto mayor sea $(X_0 - X_2)$, es decir, cuanto menor sea $|\Delta X_{ET}|$ en relación a $|\Delta X_{ESH}|$ o lo que es igual, cuanto mayor sea $|\Delta X_{ERH}|$.

$|$Error de medición$_{MARSHALL}| - |$Error de medición$_{SLUTSKY}| = 1/2\,[P_x(1 + t_x) - P_x]\,(X_0 - X_3) > 0 \Rightarrow$ Infravaloración mayor con Marshall. Esto es debido a que $|\Delta X_{ESH}| - |\Delta X_{ET}| > |\Delta X_{ESH}| - |\Delta X_{ESS}|$.

2. Recaudación nula

En el contexto planteado en el apartado II, se estudian a continuación los resultados obtenidos cuando, ante la introducción de un impuesto sobre el bien *X*, el individuo decide dejar de consumir dicho bien.

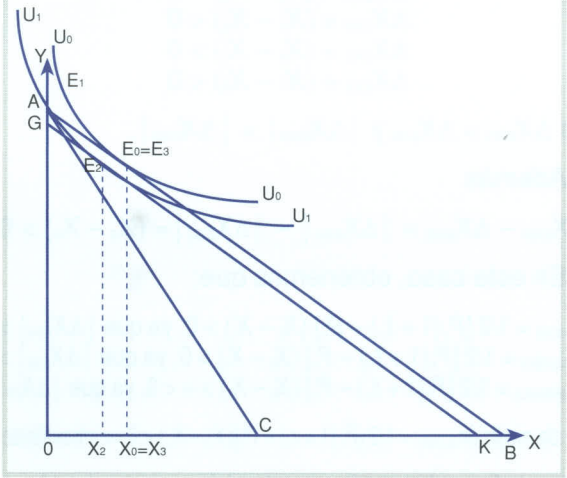
Esta situación vendría recogida por los gráficos 3(a) y 3(b).

El área $(E_1)(E_2)P_x$ en el gráfico 3(b) define el *EG* basado en la curva de demanda compensada de Hicks. Nótese que, al ser en este caso la recaudación nula, el *EG* coincide con la pérdida en el excedente del consumidor.

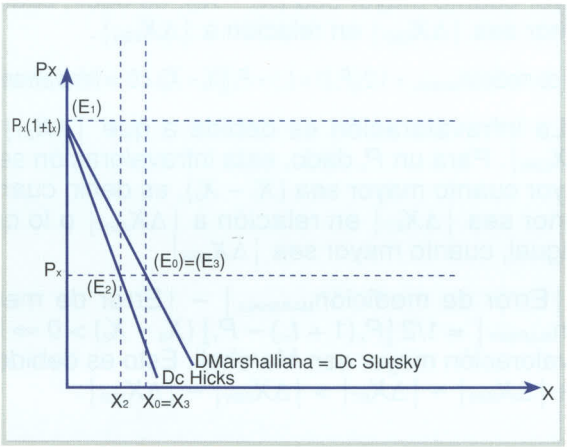
El área $(E_1)(E_0)P_x$ en el gráfico 3(b) define la aproximación al *EG* basada tanto en la curva de

GRÁFICO 3

3(a)



3(b)



demanda compensada de Slutsky como en la curva de demanda marshalliana, ya que éstas coinciden.

Un análisis más detallado de este resultado es el que se ofrece seguidamente:

Si en presencia de preferencias habituales se introduce un impuesto sobre un bien normal y obtenemos que la cantidad demandada pasa a ser 0, y por tanto una recaudación nula, la variación en la cantidad demandada del bien gravado se puede descomponer como sigue:

$$\Delta X_{ET} = \Delta X_{ERH} + \Delta X_{ESH} = \Delta X_{ESS}$$

donde, siguiendo el gráfico 3(a):

$$\Delta X_{ET} = (X_1 - X_0) < 0$$
$$\Delta X_{ERH} = (X_2 - X_0) < 0$$
$$\Delta X_{ESH} = (X_1 - X_2) < 0$$
$$\Delta X_{ESS} = (X_1 - X_0) = \Delta X_{ET}$$

En este caso, obtenemos que:

$EG_{HICKS} = 1/2\,[P_x(1 + t_x) - P_x]\,(X_2 - X_1) > 0$, ya que $|\Delta X_{ESH}| > 0$.
$EG_{SLUTSKY} = 1/2\,[P_x(1 + t_x) - P_x]\,(X_0 - X_1) > 0$, ya que $|\Delta X_{ESS}| > 0$.
$EG_{MARSHALL} = 1/2\,[P_x(1 + t_x) - P_x]\,(X_0 - X_1) > 0$, ya que $|\Delta X_{ET}| > 0$.

Error de medición$_{SLUTSKY} = 1/2\,[P_x(1 + t_x) - P_x](X_0 - X_2) > 0 \Rightarrow$ Sobrevaloración.

La sobrevaloración es debida a que $|\Delta X_{ESS}| > |\Delta X_{ESH}|$. Esta sobrevaloración será mayor cuanto mayor $|\Delta X_{ESS}|$ sea en relación a $|\Delta X_{ESH}|$.

Error de medición$_{MARSHALL} = 1/2\,[P_x(1 + t_x) - P_x](X_0 - X_2) > 0 \Rightarrow$ Sobrevaloración.

La sobrevaloración es debida a que $|\Delta X_{ET}| > |\Delta X_{ESH}|$. Para un P_x dado, esta sobrevaloración será mayor cuanto mayor sea $|\Delta X_{ET}|$ en relación a $|\Delta X_{ESH}|$ o lo que es igual, cuanto mayor sea $|\Delta X_{ERH}|$.

Error de medición $_{MARSHALL}$ – Error de medición $_{SLUTSKY} = 0 \Rightarrow$ Misma sobrevaloración. Esto es debido a que, al ser $|\Delta X_{ESS}| = |\Delta X_{ET}|$, entonces $|\Delta X_{ET}| - |\Delta X_{ESH}| = |\Delta X_{ESS}| - |\Delta X_{ESH}|$.

3. Relajación del supuesto de preferencias habituales

3.1. *Preferencias por bienes en proporciones fijas*

Si en el modelo planteado en el apartado II se modifica el supuesto de preferencias habituales y se consideran unas preferencias del tipo Leontief, la situación vendría recogida por los gráficos 4(a) y 4(b).

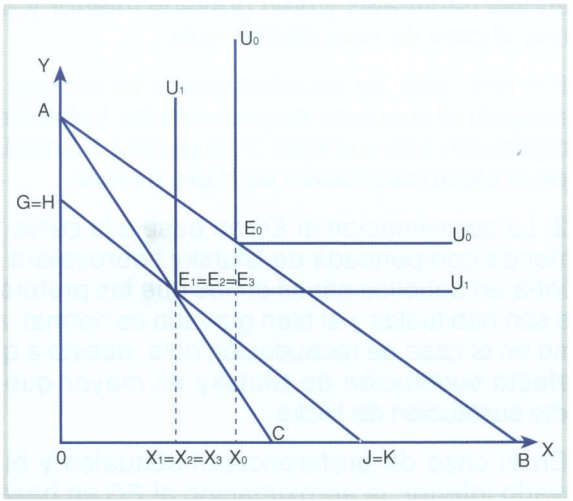
En el gráfico 4(b) el *EG* basado en la curva de demanda compensada de Hicks es nulo, dado que el efecto sustitución de Hicks es nulo, lo que hace que la pérdida en el excedente del consumidor coincida con la recaudación.

El área $(E_1)(E_0)(E_2)$, en el gráfico 4(b), define la aproximación al *EG* basada en la curva de demanda marshalliana. Por otra parte, la cuantificación del *EG* basada en la curva de demanda compensada de Slutsky ofrece los mismos resultados que la basada en la curva de demanda compensada de Hicks, esto es, el *EG* también es nulo.

Un análisis más detallado de este resultado sería:

GRÁFICO 4

4(a)



4(b)

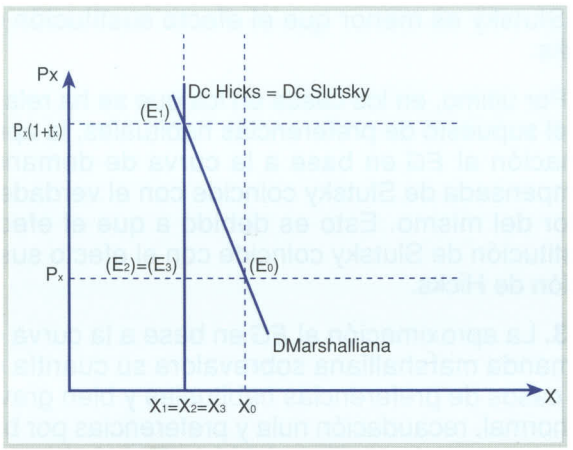
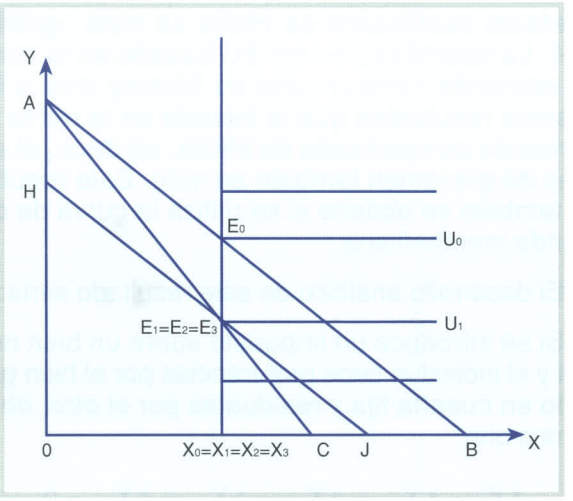
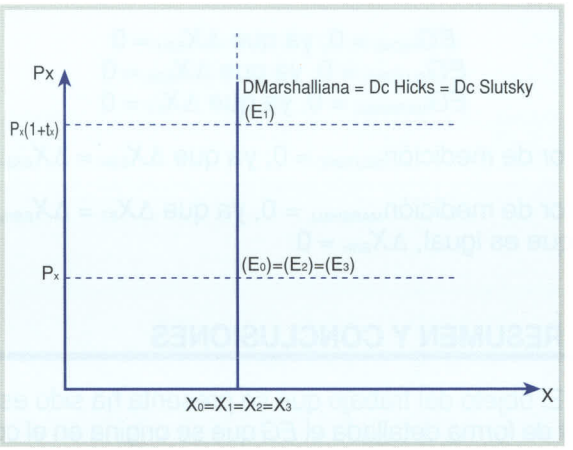


GRÁFICO 5

5(a)



5(b)



Si se introduce un impuesto sobre un bien normal y las preferencias del individuo por los bienes son en proporciones fijas (Leontief), obtenemos que:

$$\Delta X_{ET} = \Delta X_{ERH} = \Delta X_{ERS}.$$

donde, siguiendo el gráfico 4(a):

$$\Delta X_{ET} = (X_1 - X_0) < 0$$
$$\Delta X_{ERH} = (X_2 - X_0) < 0$$
$$\Delta X_{ERS} = (X_3 - X_0) < 0$$

Siendo además $\Delta X_{ERH} = \Delta X_{ERS}$.

$EG_{HICKS} = 0$, ya que $\Delta X_{ESH} = 0$

$EG_{SLUTSKY} = 0$, ya que $\Delta X_{ESS} = 0$

$EG_{MARSHALL} = 1/2\,[P_x(1 + t_x) - P_x]\,(X_0 - X_1) > 0$, ya que $|\Delta X_{ET}| > 0$.

Error de medición$_{SLUTSKY} = 0$, ya que $\Delta X_{ESH} = \Delta X_{ESS}$.

Error de medición$_{MARSHALL} = 1/2\,[P_x(1 + t_x) - P_x](X_0 - X_1) > 0 \Rightarrow$ Sobrevaloración. Esta sobrevaloración es debida a que $|\Delta X_{ET}| > |\Delta X_{ESH}|$.

Error de medición$_{MARSHALL}$ – Error de medición$_{SLUTSKY}$ $= 1/2\,[P_x(1 + t_x) - P_x]\,(X_0 - X_1) > 0$. Esto es debido a que $|\Delta X_{ET}| - |\Delta X_{ESH}| > |\Delta X_{ESS}| - |\Delta X_{ESH}| = 0$.

3.2. *Prefencias por el bien gravado en cuantía fija y residuales por el otro*

En este caso consideraremos que las preferencias del individuo vienen reflejadas por el gráfico

5(a), representando las curvas de demanda correspondientes en el gráfico 5(b).

El *EG* basado en la curva de demanda compensada de Hicks es nulo, dado que nuevamente el efecto sustitución de Hicks es nulo –gráfico 5(b). La cuantificación del *EG* basado en la curva de demanda compensada de Slutsky ofrece los mismos resultados que la basada en la curva de demanda compensada de Hicks, es decir, el exceso de gravamen también es nulo. Este resultado también se obtiene si se utiliza la curva de demanda marshalliana.

El desarrollo analítico de este resultado sería:

Si se introduce un impuesto sobre un bien normal y el individuo tiene preferencias por el bien gravado en cuantía fija y residuales por el otro, obtenemos que:

$$\Delta X_{ET} = \Delta X_{ERH} = \Delta X_{ERS} = \Delta X_{ESH} = \Delta X_{ESS} = 0$$

donde, siguiendo el gráfico 5(b):

$$EG_{HICKS} = 0, \text{ ya que } \Delta X_{ESH} = 0$$
$$EG_{SLUTSKY} = 0, \text{ ya que } \Delta X_{ESS} = 0$$
$$EG_{MARSHALL} = 0, \text{ ya que } \Delta X_{ET} = 0$$

Error de medición$_{SLUTSKY} = 0$, ya que $\Delta X_{ESH} = \Delta X_{ESS}$.

Error de medición$_{MARSHALL} = 0$, ya que $\Delta X_{ET} = \Delta X_{ESH}$, ó, lo que es igual, $\Delta X_{ERH} = 0$.

IV. RESUMEN Y CONCLUSIONES

El objeto del trabajo que se presenta ha sido estudiar de forma detallada el *EG* que se origina en el contexto de la imposición indirecta sobre mercancías.

En el apartado II se plantea el problema para el caso de un impuesto indirecto sobre un determinado bien, cuantificándose la verdadera medida del *EG* a través de la curva de demanda compensada de Hicks, así como el error de medición que se comete cuando el *EG* se determina utilizando la curva de demanda compensada de Slutsky y la curva de demanda marshalliana.

En el apartado III se estudian, a partir del modelo presentado en el apartado II, tres casos particulares: bien inferior gravado, recaudación nula y relajación del supuesto de preferencias habituales.

Estudiados los problemas señalados, las conclusiones que se extraen del trabajo se exponen seguidamente:

1. La imposición sobre el bien *X* genera un *EG* positivo cuando el efecto sustitución de Hicks no es nulo, situación que se produce en los casos de preferencias habituales y bien gravado normal, preferencias habituales y bien gravado inferior y, por último, el caso de recaudación nula.

Por otro lado, en aquellos casos en los que se ha relajado el supuesto de preferencias habituales, la imposición sobre el bien *X* no genera *EG* debido a que el efecto sustitución de Hicks es nulo.

2. La aproximación al *EG* en base a la curva de demanda compensada de Slutsky sobrevalora su cuantía en aquellos casos en los que las preferencias son habituales y el bien gravado es normal, así como en el caso de recaudación nula, debido a que el efecto sustitución de Slutsky es mayor que el efecto sustitución de Hicks.

En el caso de preferencias habituales y bien gravado inferior, la aproximación al *EG* en base a la curva de demanda compensada de Slutsky infravalora su cuantía debido a que el efecto sustitución de Slutsky es menor que el efecto sustitución de Hicks.

Por último, en los casos en los que se ha relajado el supuesto de preferencias habituales, la aproximación al *EG* en base a la curva de demanda compensada de Slutsky coincide con el verdadero valor del mismo. Esto es debido a que el efecto sustitución de Slutsky coincide con el efecto sustitución de Hicks.

3. La aproximación al *EG* en base a la curva de demanda marshalliana sobrevalora su cuantía en los casos de preferencias habituales y bien gravado normal, recaudación nula y preferencias por bienes en proporciones fijas, debido a que el efecto total del impuesto es mayor que el efecto sustitución de Hicks.

En el caso de preferencias habituales y bien gravado inferior, la aproximación al *EG* en base a la curva de demanda marshalliana infravalora su cuantía debido a que el efecto total del impuesto es menor que el efecto sustitución de Hicks.

Por último, en el caso de preferencias por el bien gravado en cuantìa fija y desiguales por el otro, la aproximación al *EG* en base a la curva de demanda marshalliana coincide con el verdadero valor del mismo. Esto es debido a que al ser el efecto total del impuesto sobre el bien gravado nulo, la curva de demanda marshalliana coincide con la curva de demanda compensada de Hicks y con la curva de demanda compensada de Slutsky.

4. La sobrevaloración del *EG* en base a la curva de demanda marshalliana es mayor que la que se origina cuando se utiliza la curva de demanda de Slutsky en el caso de preferencias habituales y bien gravado normal, debido a que la diferencia entre el efecto total del impuesto y el efecto sustitución de Hicks es mayor que la diferencia entre el efecto sustitución de Slutsky y el efecto sustitución de Hicks.

En el caso de recaudación nula, la sobrevaloración del *EG* en base a la curva de demanda marshalliana coincide con la que se origina cuando se utiliza la curva de demanda de Slutsky, debido a que la diferencia entre el efecto total del impuesto y el efecto sustitución de Hicks coincide con la diferencia entre el efecto sustitución de Slutsky y el efecto sustitución de Hicks.

Por último en el caso de preferencias habituales y bien gravado inferior, la infravaloración del *EG* en base a la curva de demanda marshalliana es mayor que la que se origina cuando se utiliza la curva de demanda de Slutsky, debido a que la diferencia entre el efecto total del impuesto y el efecto sustitución de Hicks es mayor que la diferencia entre el efecto sustitución de Slutsky y el efecto sustitución de Hicks.

NOTA

(*) Los resultados obtenidos no se alterarían si el efecto renta dominase al efecto sustitución o si los efectos renta y sustitución coincidiesen.

BIBLIOGRAFÍA

ALBI, E.; CONTRERAS, C.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y ZUBIRI, I. (1994), *Teoría de la Hacienda Pública*, cap. 10, Editorial Ariel, Barcelona.

ALBI, E.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y ZUBIRI, J. (2000), *Económia pública II*, Ariel.

ATKINSON, A. B., y STIGLITZ, J. E. (1980), *Lectures in Public Eonomics*, McGraw-Hill.

AUERBACH, A. J. (1985), «The Theory of Excess Burden and Optimal Taxation», en *Handbook of Public Economics*, cap. 2, AUERBACH, A. J. y M. FELDSTEIN (eds.), North Holland, Amsterdam.

AUERBACH, A. J., y H. S. ROSEN (1980), «Will the real excess burden please stand up?», Cambridge, Mass., *NBER, Working Paper*, nº 495.

BOADWAY, R. W., y D. E. WILDASIN (1986), *Economía del sector público*, cap. 9, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

BROWNING, E. K. (1987), «On the marginal welfare cost of taxation», *American Economic Review*, vol. 77, nº 1, págs. 11-23.

BURNS, M. E. (1973), «A note on the concept and measure of consumer's surplus», *American Economic Review*, vol. 63, nº 3, páginas 335-344.

CORLETT, W. J., y HAGUE, D. C. (1953), «Complementary and Excess Buden of Taxation», *Review of Economic Studies*, 21.

DIAMOND, P. A., y D .L. MCFADDEN (1974), «Some uses of the expenditure function in public finance», *Journal of Public Economics*, volumen 3, págs. 3-21.

ESCRIBANO, M.; SERNA, L., y URQUIOLA, A. (1997), «El exceso de gravamen: errores de medición», *Hacienda Pública Española*, número 141/142, págs 179-192, Madrid.

GRAVELLE, H., y R. REES (1981): *Microeconomía*, cap. 4, Alianza Universidad Textos, Madrid.

HARBERGER, A. (1974), «Taxation, resource, allocation and welfare» en HARBERGERD, (ed.), *Taxation and Welfare*, Boston, Little, Brown, págs. 25-62.

HAUSMAN, J. A. (1981a), «Exact consumer's surplus and deadweight loss», *American Economic Review*, vol. 71, nº 4, págs. 662-676.

— (1981b), en H. AARON, y J. PECHMAN (eds.), *How taxes affect economic behavior*, Washington, D.C., Brookings.

HICKS, J. R. (1941), «Consumer's surplus and index numbers», *Review of Economics Studies*, nº 9, págs. 126-137.

— (1943), «The four consumer's surpluses», *Review of Economics Studies*, nº 11, págs. 31-41.

— (1956), *A Revision of Demand Theory*, Oxford, Clarendon Press.

MOHRING, H. (1971), «Alternative welfare gain and loss measures», *Western Economic Journal*, nº 9, págs. 349-368.

MUSGRAVE, R. A., y P. B. MUSGRAVE (1992), *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*, McGraw Hill, cap. 16.

PATINKIN, D. (1963), «Demand curves and consumer's surplus», en C.E. CHRIST (ed.), *Measurement in Economics*, págs. 83-112.

PIGOU, A. C. (1947), *A Study in Public Finance*, Mcmillan.

RAMSEY, F. (1927), «A contribution to the theory of taxation», *Economic Journal*, 37.

ROSEN, H. S. (1987), *Manual de Hacienda Pública*, cap. 12, Ariel, Barcelona.

STIGLITZ, J. E. (1986), *Economics of the Public Sector*, Norton.

VARIAN, H. R. (1994), *Microeconomía intermedia. Un enfoque moderno*, caps. 3 y 8, A. Bosh Editor, Barcelona.

WILLIG, R. D. (1976), «Consumer´s surplus without apology», *American Economic Review*, vol. 66. págs. 589-597.

Resumen

Este trabajo tiene por objeto exponer de forma detallada los resultados obtenidos en un artículo previo, en el que se analizaban las diferentes aproximaciones a la cuantificación del exceso de gravamen originado en al ámbito de la imposición indirecta sobre mercancías.

En ellos se subrayan los errores de medición que se siguen de utilizar las curvas de demanda de Slutsky y Marshall respecto a su contrapartida de Hicks, que proporciona la medida correcta del mismo.

Palabras clave: exceso de gravamen, distorsiones impositivas.

Abstract

The purpose of this paper is to set forth in detail the results obtained in a previous article in which we analysed the different approaches to assessment of the overburdening that has arisen in the area of indirect taxation on goods.

These results underline the continuing errors of measurement resulting from the use of Slutsky and Marshall demand curves versus their Hicks counterpart, which provides the correct measurement.

Key words: overburdening, tax destortions.

JEL classification: H21.

LA FISCALIDAD COMO INSTRUMENTO ECONÓMICO PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Francisco J. PANIAGUA SOTO

I. TENDENCIAS ACTUALES, EXPERIENCIAS E IMPORTANCIA RECAUDATORIA DE LA FISCALIDAD AMBIENTAL EN EL CONCIERTO INTERNACIONAL (*)

LOS efectos contaminantes de los procesos de producción y consumo sobre los recursos naturales se han convertido en un preocupante problema social en las modernas economías industriales. Una persistente contaminación no sólo surte efectos altamente nocivos sobre la salud humana y la vida vegetal y animal, sino que, a su vez, eleva los costes industriales por la vía del incremento inducido de la corrosión y deterioro de los bienes de capital y la riqueza inmobiliaria. A estos graves problemas ambientales tradicionales se suman, en la actualidad, nuevas formas de degradación del medio ambiente, que tienen su origen en una cantidad creciente de sustancias tóxicas y residuos sólidos vertidos sobre la tierra y las aguas marinas y fluviales. La lluvia ácida, el efecto invernadero y el calentamiento del planeta, así como la disminución de especies vivas, son preocupaciones humanas candentes, que exigen la adopción de medidas de control efectivas por las altas instancias gubernamentales nacionales e internacionales.

En la búsqueda de respuestas económicas a esos acuciantes problemas ambientales, el Consejo de Ministros de la OCDE ofrecía, en junio de 1989, un comunicado en el que se pedía a los estados miembros que reflexionasen sobre «... los medios para poner los mecanismos de los precios y otros mecanismos al servicio de los objetivos ambientales». Año y medio más tarde, en enero de 1991, se presentaba a los ministerios del Medio Ambiente de los países de la OCDE las «directrices para la aplicación de los instrumentos económicos (1) en las políticas del medio ambiente», al tiempo que se adoptaba una recomendación del Consejo referente a la utilización de los instrumentos económicos en las políticas de defensa del medio natural (OCDE, 1991).

En la actualidad, la praxis internacional en la utilización de instrumentos económicos con fines de protección medioambiental (OCDE, 1994a y 1997; European Environment Agency, 2000) viene definida por cuatro rasgos esenciales. El primero de ellos se sustancia en el predominio absoluto en este ámbito de políticas instrumentales mixtas, marco en el que los instrumentos económicos desempeñan el papel de recurso complementario de las regulaciones directas (2) y los denominados instrumentos de *persuasión* (3). Las funciones de los instrumentos de mercado en esas políticas mixtas son, básicamente, dos: la de incentivo suplementario para la reducción de la contaminación y la de fuente de ingresos para la financiación de medidas de preservación del medio ambiente.

Las tendencias actuales en las políticas ambientales presentan como segundo rasgo característico destacado la *ecologización* que, en mayor o menor grado, vienen experimentando los sistemas fiscales de algunos países de la OCDE desde comienzos de los años noventa, y que varía desde la simple introducción de algunos tributos (o cánones) ambientales, tales como los girados sobre fertilizantes, envases, baterías, etc., hasta reformas fiscales *verdes* más comprehensivas y sofisticadas, vertebradas en cambios impositivos y una significativa reestructuración de la imposición. La *ecologización* de los sistemas fiscales se articula, en esencia, en torno a actuaciones públicas orientadas en una triple dirección:

a) Eliminación o modificación de las disposiciones fiscales y ayudas financieras distorsionantes en vigor. Asegurar que los impuestos existentes, disposiciones fiscales y ayudas financieras (directas o indirectas) en los ámbitos de la energía, transporte, agricultura y manufacturas no ocasionen efectos nocivos al medio ambiente, es una necesidad tan apremiante para una reforma fiscal *verde* eficiente como la introducción –cuando sea preciso– de nuevos impuestos ambientales. La eliminación de los beneficios fiscales y las ayudas financieras concedidos a los consumidores de servicios específicos de transporte y energía, así como a las actividades agrícolas, pueden inducir cambios importantes en las decisiones individuales concernientes a esos servicios y actividades y, por ende, efectos positivos sobre el medio ambiente. Análogamente, la supresión del trato fiscal preferencial dado en muchos países a determinados medios y gastos de transporte (vehículos y gastos de viajes de empresas, entre otros) y a clases concretas de carburantes (*vgr.*, diesel para los vehículos de motor) puede traducirse, en un período relativamente corto de tiempo, en una reducción del tráfico privado y del transporte de mercancías y, por añadidura, de la congestión, la contaminación, el ruido y los accidentes (4).

b) Reestructuración de los impuestos existentes. El propósito que anima esta línea de actuación es el de cambiar los precios relativos de

los bienes y servicios por la vía de la *diferenciación impositiva*, esto es, de la aplicación de impuestos más elevados a las actividades y productos relativamente más contaminantes que a los más respetuosos con el medio ambiente. La diferenciación impositiva aplicada a la gasolina con y sin plomo, carburantes con componentes más o menos perniciosos para el medio ambiente, vehículos más o menos contaminantes (por ejemplo, vehículos eléctricos, de gas y con catalizadores), etc., constituye, tal y como ilustra el cuadro nº 1, una medida practicada en la actualidad en muchos países de la OCDE con objetivos ambientales y también una de las medidas más prometedoras de reforma fiscal ecológica, habida cuenta de la importancia de la energía como foco de contaminación y fuente de ingresos impositivos. Y sin olvidar que, como incentivo para la producción de bienes o productos menos contaminantes, y por tanto menos gravados, la diferenciación impositiva presenta la ventaja adicional de que afecta principalmente a los productores.

c) Introducción de nuevos impuestos ambientales. Los nuevos gravámenes de esta naturaleza deberían de aplicarse, preferentemente, a los productos contaminantes en sus fases de manufacturación, consumo o disposición. En la mayor parte de los casos, el objetivo que se persigue con ellos es conferir a a determinados problemas ambientales un tratamiento específico.

A lo largo de la década de los noventa, el uso de instrumentos económicos en general y de la tributación ambiental en particular ha experimentado un notable auge en los países de la OCDE, al punto de que, de acuerdo con Barde y Opschoor (1994), desde 1987 hasta 1993 el número de esos instrumentos se habría incrementado entre un 25 por 100 y un 50 por 100 según el país, habiéndose registrado el crecimiento más espectacular en los impuestos sobre productos (pesticidas, fertilizantes, envases no retornables, baterías de mercurio y cadmio, etc.) y en los impuestos sobre la energía (carbono, sulfuro, etc.). Sin embargo, de todos los países relacionados en el cuadro nº 1, sólo Dinamarca, Holanda y Suecia se hallan inmersos en procesos de reforma fiscal *verde* comprehensiva.

En el presente son también numerosos los países que aplican, además de los impuestos anteriormente citados, otros gravámenes sobre la energía con objetivos ambientales, como son los impuestos sobre el gas natural y el carbón utilizados por los hogares y la industria.

De igual modo, en el ámbito de la OCDE son corrientes las tasas sobre vertidos o emisiones contaminantes, la mayoría de ellas aplicadas con un propósito financiero, de tal forma que sus ingresos suelen emplearse en la financiación de medidas de control de la contaminación (*vgr.*, tratamiento y depuración del agua de las comunidades), así como las tasas sobre los usuarios por recogida y tratamiento de basuras, residuos peligrosos, aguas residuales, contaminación acústica, etcétera.

En lo que se refiere específicamente a España (5), el cuadro-resumen nº 2 ofrece una breve sinopsis de los tributos (o cánones) de carácter ambiental aplicados actualmente en las distintas administraciones públicas, con mención del objeto de tributación, del sujeto pasivo y del destino dado a la recaudación de cada figura. Huelga decir que, en particular si se nos compara con los países nórdicos y Holanda, la tributación ambiental española puede calificarse globalmente de sumamente pobre y orientada fundamentalmente por objetivos recaudatorios.

A la vista de dicho cuadro-resumen, se comprueba que todos los instrumentos tributarios con perfil ambiental utilizados en el presente en nuestra Administración central se reducen a los cánones sobre el agua (cánones por utilización del dominio público hidráulico y marítimo-terrestre, por vertidos en las aguas fluviales y marinas, de regulación y por utilización del agua, regulados por la Ley de Aguas de 1985 y la Ley de Costas de 1988) y los impuestos sobre hidrocarburos y matriculación de vehículos. De estos dos gravámenes se ha asegurado precisamente que, aunque presentan ciertos rasgos que permiten conceptuarlos formalmente como impuestos ambientales, tienen esencialmente una vocación recaudatoria.

En las corporaciones locales españolas la situación no es más alentadora que en la Administración central, a pesar de que, aun careciendo de capacidad legal para crear nuevos tributos propios, éstas no sólo podrían dotar a las tasas de un carácter ambiental explícito, sino además establecer recargos sobre los impuestos autonómicos de esta naturaleza. En los municipios españoles se exigen, sin embargo, sólo tres figuras con perfil ambiental: las tasas de alcantarillado, las tasas de recogida de basuras y los precios públicos satisfechos por el suministro de agua potable.

En rigor, las únicas entidades gubernamentales en las que parece estar penetrando y calando la preocupación por adoptar medidas instrumentales de carácter económico para poner coto a la degradación ambiental son las comunidades autónomas, que, desde finales de los años ochenta y principios de los noventa, vienen incorporando progresivamente a sus fuentes de ingresos tributos o cánones con objetivos explícitos de esa naturaleza. Aun así, una crítica frecuente a estos tributos ecológicos autonómicos es que en su configuración parecen haber prevalecido los propósitos financieros sobre los ambientales y los de incentivo (eficiencia dinámica).

La Comunidad Autónoma de Galicia introdujo en 1995 una ecotasa con el aparente propósito de poner freno a las emisiones de dióxido de azufre y de nitrógeno asociadas a la

CUADRO Nº 1

IMPUESTOS/TASAS (CÁNONES) AMBIENTALES EN PAÍSES DE LA OCDE HASTA MARZO DE 1997

IMPUESTO /TASA (CANON) AMBIENTAL	*ALEMANIA*	*AUSTRALIA*	*AUSTRIA*	*BELGICA*	*CANADA*	*CHECOSLOVAQUIA*	*DINAMARCA*	*ESPAÑA*	*ESTADOS UNIDOS*	*FINLANDIA*	*FRANCIA*	*GRECIA*	*HOLANDA*	*HUNGRIA*	*IRLANDA*	*ISLANDIA*	*ITALIA*	*JAPON*	*LUXEMBURGO*	*MEXICO*	*NUEVA ZELANDA*	*NORUEGA*	*POLONIA*	*PORTUGAL*	*REINO UNIDO*	*SUECIA*	*SUIZA*	*TURQUIA*
• Combustibles de motores																												
— Combustibles con plomo /sin plomo (diferenciación imp.)	X	X	X	X			X	X		X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
— Gasolina (diferenciación impositiva por calidad)										X																X		
— Diesel (difer. imposit. por calidad)							X			X				X						X		X	X			X		
— Contenido energía/carbono							X			X			X									X				X		
— Contenido de sulfuro							X															X				X		
— Otros impuestos indirectos distintos del IVA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X
• Otros productos energéticos																												
— Otros impuestos indirectos	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X		X			X	X	X	
— Impuesto sobre la energía/carbono			X	X			X			X			X									X	X			X		
— Contenido de sulfuro				X			X				X							X				X	X			X		
— NOx						X					X												X			X		
• Imposición sobre vehículos																												
— Diferenciación imposit. sobre registro/uso/ventas de vehículos.			X	X	X		X			X		X	X	X	X	X	X	X		X		X		X		X	X	X
— Diferenciación imposit. sobre registro/transporte por carreteras de vehículos	X		X	X	X	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X			X		X				X	X	X
• Inputs agrícolas																												
— Fertilizantes																						X				X		
— Pesticidas							X			X												X				X		
• Otros bienes																												
— Baterías				X			X							X										X		X	X	
— Bolsas de plástico							X							X		X							X					
— Bolsas de papel							X																					
— Envases desechables				X			X			X				X		X						X	X	X				
— Neumáticos					X		X		X	X				X														
— Cámaras desechables				X																								
— Halones de CFC		X				X	X		X					X									X					
— Lubricantes (aceites)							X			X												X						
— Aceites contaminantes		X								X														X				
— Disolventes							X																					
— Vajillas desechables							X																					
• Transporte aéreo																												
— Contaminación acústica	X	X		X							X		X	X				X				X	X			X	X	
— Otros impuestos/tasas (cánones)					X		X		X													X		X		X		
• Agua																												
— Consumo de agua	X	X		X			X	X		X	X	X		X	X						X		X	X	X	X	X	
— Aguas residuales	X	X		X			X	X	X	X			X	X		X				X	X	X	X	X	X	X	X	X
— Vertidos de residuos	X	X		X			X	X			X		X	X						X			X	X			X	
— Abonos o estiercol													X															
• Tratamiento y eliminación de residuos																												
— Basuras municipales	X	X			X	X	X	X	X	X	X		X	X		X						X	X	X		X	X	
— Residuos	X	X	X	X		X	X	X		X	X		X	X	X		X					X	X	X	X		X	X
— Residuos peligrosos	X	X	X	X		X				X	X			X		X						X	X	X				
— Escombros y amontonamientos de tierra										X			X											X	X			

Fuente: OCDE (1997). Anexo.

CUADRO-RESUMEN Nº 2

TRIBUTOS Y CÁNONES AMBIENTALES EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE ESPAÑA

ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	*OBJETO DE TRIBUTACIÓN, SUJETO PASIVO Y DESTINO DE LOS INGRESOS*
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	
Cánones de utilización de bienes de dominio público hidraulico y marítimo terrestres	Gravan la ocupación, utilización o aprovechamiento de los bienes de dominio público hidráulico en cauces fluviales o lechos de lagos o lagunas, así como los de dominio marítimo-terrestre. Son sujetos pasivos del canon los concesionarios o personas autorizadas a tales efectos. Los ingresos obtenidos mediante esta figura se destinan a la financiación de la protección y mejora de los bienes de dominio público gravados.
Cánones (de control) de vertidos a los dominios hidráulico y marino	Gravan los vertidos realizados a los dominios hidráulico o marino, recayendo sobre la persona que los realice. Los ingresos obtenidos mediante ambos cánones se destinan a la financiación de las actuaciones de protección, saneamiento y mejora de calidad de las cuencas hidrográficas y aguas marinas.
Canon de regulación	Grava a los beneficiarios de las obras estatales de regulación de las aguas superficiales y subterráneas. Sus ingresos se destinan a la financiación de los gastos de explotación, conservación y administración de tales obras, así como a compensar en alguna medida los gastos de inversión.
Tarifa de utilización del agua	Grava a los beneficiarios de obras hidráulicas distintas de las gravadas por el canon de regulación, así como de las obras de corrección del deterioro del dominio público hidráulico generado por su utilización. Los ingresos se destinan a la financiación de los gastos de explotación y conservación de tales obras y a la compensación, siquiera parcial, de los gastos de inversión estatales.
Impuestos sobre hidrocarburos y matriculación	Gravan el consumo de combustibles fósiles y la matriculación de automóviles, respectivamente.
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	
Impuesto sobre la contaminación atmósferica: Comunidades de Galicia (1995) y Castilla-La Mancha (2001)	En ambas comunidades autónomas el impuesto grava las emisiones a la atmósfera de cualquier compuesto de dióxodo de azufre y nitrógeno, si bien en la comunidad castellano-manchega el gravamen cubre también la producción termonuclear de energía eléctrica y el almacenamiento de residuos radioactivos. Son sujetos pasivos del impuesto en ambos casos las personas físicas o jurídicas emisoras de gases o sustancias contaminantes y, específicamente en Castilla-La Mancha, también las centrales nucleares. En Galicia los ingresos del gravamen se destinan, una vez deducidos los costes de gestión, a la financiación de las actuaciones de la Xunta en materia de protección ambiental y conservación de los recursos naturales, así como a la dotación de un fondo de reserva para atender daños extraordinarios y situaciones de emergencia provocados por catástrofes medioambientales. En Castilla-La Mancha el gravamen tiene carácter no finalista.
Impuesto sobre instalaciones con incidencia en el medio ambiente: Comunidades de Baleares (1991) (*) y Extremadura (1997)	Grava los elementos patrimoniales de las personas jurídicas afectos a actividades que incidan negativamente en el medio ambiente. En Extremadura la recaudación del gravamen se destina a la financiación del fomento de energías renovables, tecnologías limpias y ahorro energético, de la protección y mejora ambiental del sector de la energía, de la incentivación de la reducción, reutilización y reciclaje de residuos y de la mejora del transporte público.
Ecotasa turística: Comunidad de Baleares (2001)	Grava el hospedaje en hoteles y hostales en sus límites geográficos en una cuantía entre 0,5 y 2 euros la noche de estancia, destinándose su recaudación a la financiación de la protección del entorno natural de las islas.
Canon de saneamiento: Comunidades de Asturias (1994), Baleares (1991), Galicia (1993), La Rioja (1994), Madrid (1984), Navarra (1988) y Valencia (1992)	Grava el volumen de agua consumida, como indicador de los vertidos potenciales de aguas residuales. La recaudación se destina a la financiación de los gastos de gestión y explotación de las instalaciones de evacuación, tratamiento y depuración de aguas residuales, tanto como a la compensación, siquiera parcial, de las inversiones realizadas en las obras de construcción de tales instalaciones.
Canon del agua: Cataluña (1999)	Introducido en sustitución del canon de infraestructura y saneamiento en vigor en esta comunidad autónoma hasta 1999, este nuevo canon grava el uso o consumo real o potencial de agua, así como la contaminación potencial de los vertidos de aguas residuales. Son sujetos pasivos del canon las personas físicas o jurídicas usuarias de agua, tanto si se recibe de una entidad suministradora como si es captada de aguas superficiales o subterráneas mediante instalaciones propias o en régimen de concesión de provisión. Los ingresos obtenidos con esta figura se destinan a la financiación de la prevención de la contaminación y la recuperación y mantenimiento de caudales ecológicos, de los gastos de inversión y explotación de las infraestructuras hidrológicas y de todos los demás gastos de la Agencia del Agua de Cataluña.
Canon de contaminación: Comunidades de Murcia (1994), Canarias (1991) y Andalucía (1994)	En Murcia este canon se propone someter a gravamen todas las formas de contaminación ambiental (producción y vertidos de residuos sólidos industriales, emisiones de gases contaminantes a la atmósfera y vertidos de aguas residuales a las aguas marinas), y su recaudación se destina a la financiación del saneamiento y mejora de la calidad ambiental. En Canarias y Andalucía, el canon se propone gravar exclusivamente los vertidos autorizados en las aguas fluviales y marítimas, destinándose su recaudación a la financiación de las actuaciones de vigilancia del cumplimiento de los niveles de vertidos autorizados y del saneamiento y mejora de la calidad de las aguas fluviales y litorales.

CUADRO-RESUMEN Nº 2 (Continuación)

TRIBUTOS Y CÁNONES AMBIENTALES EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE ESPAÑA

ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	*OBJETO DE TRIBUTACIÓN, SUJETO PASIVO Y DESTINO DE LOS INGRESOS*
CORPORACIONES LOCALES	
Tasas de alcantarillado y recogida de basuras	Gravan los vertidos de residuos líquidos (alcantarillado) y sólidos (basuras). Son susjetos pasivos de estas tasas las personas físicas o jurídicas que utilizan la red de alcantarillado o los contenedores de basura, Sus ingresos se destinan tanto a la financiación de los servicios municipales de evacuación de aguas pluviales y residuales y de recogida de residuos sólidos como a la de los servicios de depuración y tratamiento de aguas y de recuperación y reciclaje de residuos.
Precios públicos por el suministro de agua	Con los ingresos obtenidos por el cobro de estos precios se financian los gastos ocasionados por el suministro de agua potable a los hogares y establecimientos mercantiles radicados en los términos municipales.
Otros tributos locales	El Ayuntamiento de Cerceda (A Coruña) exige una tasa por contaminación atmosférica con el propósito fundamental de gravar las emisiones contaminantes de la central térmica radicada en su término municipal. Asimismo, los municipios catalanes están autorizados a establecer un racargo en el canon autonómico sobre el agua.

(*) En noviembre de 2000 una sentencia del Tribunal Constitucional declaraba inconstitucional este gravamen, con el argumento de que somete a imposición a elementos ya gravados por el IBI.
Fuente: Elaboración propia.

actividad desarrollada por sus dos grandes centrales térmicas (Endesa y Unión Fenosa) y otras empresas potencialmente contaminantes.

En parecidos términos, la Comunidad de Castilla-La Mancha ha implantado, en enero de 2001, un impuesto sobre actividades con incidencia en el medio ambiente, que se propone someter a imposición las emisiones a la atmósfera de compuestos oxigenados de azufre y nitrógeno, así como la producción termonuclear de energía eléctrica y el almacenamiento de residuos radioactivos (6), y que afectaría principalmente al complejo petroquímico y minero de Puertollano.

Al mismo tiempo, las comunidades autónomas de Baleares (1991) y de Extremadura (1997) han adoptado un gravamen, el denominado Impuesto sobre Instalaciones con incidencia en el Medio Ambiente, que básicamente pretende gravar la titularidad de instalaciones y estructuras afectas a actividades con una incidencia ambiental negativa. La Comunidad de Baleares ha introducido recientemente, además, una ecotasa turística, con la que se propone gravar el hospedaje en hoteles y hostales en sus límites geográficos. En estos momentos, las comunidades autónomas de Andalucía y Canarias están analizando asimismo la posibilidad de introducir en sus respectivos territorios una figura tributaria similar.

Paralelamente, la Comunidad Autónoma de Murcia ha introducido cánones de contaminación por vertidos de residuos sólidos industriales y vertidos de aguas residuales, así como por emisiones de gases a la atmósfera, a la vez que la de Andalucía exige cánones por vertidos a las aguas fluviales y marítimas.

Adicionalmente, las comunidades de Asturias, Baleares, Cataluña, Galicia, La Rioja, Madrid, Navarra y Valencia aplican algún tipo de canon o tasa sobre el agua, con la presumible finalidad de cargar los costes ecológicos y costes de las infraestructuras de saneamiento hidráulico a los consumidores del agua.

El tercer rasgo dominante en la situación actual respecto a la utilización de instrumentos económicos es la exigua capacidad recaudatoria que muestran aún los impuestos/tasas ecológicos en el conjunto de los países de la OCDE, aunque también la evolución creciente que, especialmente desde 1993, están mostrando esos ingresos tributarios en un considerable número de países de esta organización internacional. En 1995, la recaudación de los impuestos ambientales de los países de la OCDE ascendió, en términos de media aritmética, aproximadamente al 2,5 por 100 del PIB y a algo menos del 7 por 100 de los ingresos impositivos totales (OCDE, 1999). No obstante, las proporciones de la recaudación obtenida mediante estos gravámenes respecto a ambos indicadores económicos difiere significativamente de un país a otro. En Dinamarca, Irlanda, Islandia, Holanda, Noruega y Reino Unido esa recaudación se situó en 1995 entre el 8 por 100 y el 10 por 100 de los ingresos impositivos, mientras que en el caso de Portugal la participación se aproximó al 11 por 100. A su vez, esos ingresos oscilaron entre el 3 por 100 y 4 por 100 del PIB en la República de Checoslovaquia, Holanda, Noruega y Portugal, superando Dinamarca esta última proporción.

Como última tendencia actual en la política ambiental internacional debe señalarse, en fin, que la introducción o aumento de los impuestos ambientales suele realizarse, de forma creciente en la experiencia comparada, bajo restricciones de neutralidad recaudatoria, esto es, procediéndose a una reducción simultánea y equivalente de otros impuestos distorsionantes ya existentes, tales como los que recaen sobre el capital o el trabajo. Países de la OCDE que han llevado a efecto algún cambio impositivo de estas características son, entre otros: Alemania (1999), Bélgica (1993), Dinamarca (1993), Finlandia (1997), Holanda (1996), Noruega (1996), Suecia (1991) y Reino Unido (1996).

El cuadro descrito con anterioridad, sobre las tendencias y rasgos dominantes en la fiscalidad ambiental en el concierto internacional, nos plantea, en todo caso, algunas cuestiones de interés que nos proponemos tratar con algún detalle en el segundo apartado de este trabajo. En concreto, una triple cuestión fundamental: ¿Cuáles son los criterios básicos que deben presidir la elección y estructuración de los tributos ecológicos? ¿Qué problemas importantes pueden generar las figuras tributarias de esta naturaleza? ¿Qué medidas, si alguna(s), pueden adoptarse para compensar o neutralizar esos aspectos problemáticos de la tributación ambiental? Como procedimiento analítico, las respuestas a las dos últimas cuestiones aquí expuestas se desarrollarán en el siguiente apartado bajo las rúbricas de los principales criterios de imposición ambiental.

II. CRITERIOS DE ELECCIÓN Y ASPECTOS PROBLEMÁTICOS DE LA FISCALIDAD AMBIENTAL

Las elecciones gubernamentales de instrumentos fiscales se sustentan en una sólida base política y se gobiernan por múltiples consideraciones, no todas igualmente consistentes. Una apropiada elección de impuestos ambientales debe orientarse, en lo esencial, por cuatro criterios claves:

- Su efectividad ambiental o, lo que es igual, el grado en que el impacto de los instrumentos fiscales se aproxima a los objetivos perseguidos.

- Su eficiencia económica, esto es, el grado en que tales instrumentos economizan recursos económicos (uso de capital, trabajo, materias primas y energía).

- Sus efectos sobre la distribución de la renta y sobre los niveles nacionales y sectoriales de producción y empleo, sobre la competitividad, la localización espacial de la industria y el comercio internacional, sobre el poder adquisitivo, etcétera.

- Su aceptabilidad, es decir, el grado en que los instrumentos pueden ser debidamente aplicados y exigidos sin incurrir en problemas de discordancia con las regulaciones y políticas en vigor y los principios imperantes, y sin provocar la resistencia de los grupos o agentes directa o indirectamente afectados, en razón de unas posibles implicaciones económicas y redistributivas negativas.

He aquí, a continuación, una breve glosa de las exigencias y aspectos problemáticos que plantea el cumplimiento de esos criterios de selección de impuestos ambientales.

1. Efectividad: vínculo entre impuesto y daño ambientales

Es un hecho conocido que la efectividad del impuesto ambiental para reducir los daños originados por los agentes económicos al medio ambiente se halla directamente supeditada a la consistencia del vínculo entre la base del impuesto y el daño que se pretende mitigar con él. Un vínculo débil no sólo puede restar, o incluso anular, la posible efectividad del impuesto ambiental, sino que además puede generar distorsiones en las decisiones de producción y de consumo. En este sentido, si se acepta que los efectos contaminantes del consumo o producción de un bien son directamente proporcionales a la cantidad consumida o producida del mismo, en buena lógica ha de admitirse, ante todo, que los impuestos con vínculos más consistentes serán los aplicados a las cantidades antes que a los valores. En los países de la OCDE no abundan, sin embargo, los impuestos medioambientales basados en las cantidades.

En el mismo contexto, una segunda proposición que cuenta con el beneplácito de la mayoría de expertos en políticas ambientales es la que defiende la tesis de que las medidas fiscales más efectivas son, por lo general, las que tratan de prevenir, más que restringir, los daños causados al medio ambiente. Un impuesto ambiental que se pretenda efectivo habrá de tener necesariamente una doble nota característica esencial: un alcance exhaustivo, esto es, no habrá de limitarse a fomentar la reducción de emisiones de una sola forma, y, además, su aplicación deberá realizarse preferentemente en la fase de gestación del flujo económico en lugar de en la del consumo (OECD, 1993a). Esta doble característica deseable en la imposición ambiental explica al cabo la generalizada aceptación de otros tantos corolarios en este mismo terreno:

— por una parte, que un gravamen sobre los *inputs* podrá cubrir mejor los diferentes aspectos de los daños infligidos al medio ambiente por una fuente determinada que los impuestos o tasas sobre vertidos o emisiones contaminantes;

— por otra, y en términos más generales, que los instrumentos fiscales deberían diseñarse de tal manera que, en la medida de lo posible,

pudieran reducirse al mínimo esos vertidos o emisiones ya durante la vida de los productos (7).

La primera de esas proposiciones reclama, sin embargo, una importante matización, a saber: el uso de los impuestos sobre los *inputs* será la opción más efectiva para combatir la contaminación siempre y cuando no se disponga de tecnologías adecuadas para la depuración de efluentes. Un impuesto sobre los *inputs* puede incentivar la reducción de las emisiones en la medida en que contribuye a reducir el uso de los *inputs* gravados y a mejorar, en términos relativos, la competitividad de las empresas que menor empleo hagan de ellos; sin embargo, su efectividad para reducir la contaminación será limitada en el supuesto de que exista un amplio margen de maniobra para controlar la contaminación mediante la depuración de efluentes al final de la cadena de producción. El impuesto desalentaría el uso de materias contaminantes en la producción, pero, en contrapartida, no incentivaría la depuración de efluentes generados por el método productivo empleado.

2. Eficiencia económica y administrativa

El principal argumento esgrimido a favor del uso de los instrumentos tributarios para la protección ambiental se sustenta en su contribución a la internalización de las externalidades económicas (costes o beneficios que la actividad de determinados agentes económicos –familias o empresas– generan a otros) y, en la medida en que inducen a los contaminadores a computar los costes y beneficios relevantes de sus actuaciones (8), también al aumento de la eficiencia económica global.

El aumento de la eficiencia económica que puede originar el uso de instrumentos tributarios con objetivos ambientales se basa, concretamente, en una doble propiedad de aquéllos: su *eficiencia estática* y su *eficiencia dinámica*. Los impuestos/tasas son estáticamente eficientes en el plano ambiental, por cuanto, al fijarse a un nivel apropiado, permiten reducir al mínimo el coste global de lograr un objetivo específico de control de la contaminación: los agentes contaminadores con costes marginales de control de la contaminación (el coste de controlar la última unidad de emisión contaminante) más bajos reducirían las emisiones o vertidos en mayor proporción que quienes se enfrentasen a costes más elevados. Estos instrumentos son, a su vez, eficientes desde una perspectiva dinámica, porque, al tener que afrontar los contaminadores un pago impositivo por unidad de contaminación emitida, pueden convertirse en un incentivo permanente para los agentes económicos no sólo para controlar (reducir) la contaminación, sino también para desarrollar técnicas de control más efectivas, procesos de producción *limpios* y productos inocuos desde el punto de vista ambiental. Obrando de esta guisa, los contaminadores obtendrían un doble beneficio en las formas de ahorros en los costes de control y en los pagos impositivos.

Pero no sólo esto. Si en el diseño y caracterización de las figuras tributarias ambientales se tuvieran presentes ciertas consideraciones importantes, una cualidad adicional de tal modalidad de tributación podría ser, con seguridad, su *eficiencia administrativa*. Entre esas consideraciones relevantes, las principales son las cinco siguientes:

a) La conveniencia de crear impuestos relacionados con bases convencionales ya existentes, como, por ejemplo, el valor de los bienes y servicios vendidos o comprados y las rentas percibidas o abonadas. Si la gestión de un nuevo impuesto ambiental –su evaluación, liquidación y recaudación– pudiera integrarse en la de otros impuestos en vigor, podrían producirse economías de escala o ahorros de costes que estarían ausentes en una administración autónoma o exclusiva del gravamen.

b) La conveniencia, por el contrario, de administrar de forma exclusiva los nuevos impuestos ambientales sin afinidades administrativas con los existentes. Frente al supuesto anterior, una administración conjunta de un impuesto ambiental sin coincidencias administrativas con los gravámenes ya aplicados podría resultar más compleja, y por tanto más costosa que una administración autónoma.

c) Utilización preferente de las tasas directas sobre medidas de emisiones contaminantes (como opción tributaria que refleja aceptablemente la relación coste-beneficio del control de la contaminación), dado el sustancial aumento de las tecnologías disponibles para la observación y medición de concentraciones y flujos de sustancias particulares en los vertidos de efluentes. Una posible dispersión de las fuentes de emisión (chimeneas, boca o focos de vertido, canalizaciones, etc.) es, sin embargo, una circunstancia que puede dificultar considerablemente la medición de las emisiones y, por tal motivo, la utilización de tasas directas sobre medidas de emisiones contaminantes.

d) Integración, siempre que sea posible, de las operaciones de medición de las emisiones, a efectos de su imposición, en las actividades corrientes de las empresas. Junto al ahorro en los costes de medición con propósitos fiscales, la integración implicaría un menor riesgo de obtención de falsas informaciones, pues serían razones no fiscales las que promoverían la medición precisa de las emisiones.

e) En contraste con el punto anterior, la conveniencia de la participación gubernamental en las mediciones (como opción administrativa más eficiente que la autovaloración o automedición acompañada de con-

troles públicos aleatorios) si los costes de los controles no pudieran compensarse economizándose en otra parte del sistema.

3. Efectos distributivos y económicos

Tal y como confirma la evidencia disponible, el tratamiento de la contaminación ambiental mediante impuestos o tasas (al igual que por medio de la regulación), al afectar más intensamente a unos grupos económicos concretos (ciertas industrias y consumidores) que a otros, puede acarrear efectos distributivos (9) y económicos perversos.

Los efectos distributivos de la imposición ambiental pueden adoptar, en particular, dos modalidades perfectamente diferenciadas (OCDE, 1994b; Hamond, Merrimar y Wolff, 1999):

a) Efectos *directos*, que se identifican con el impacto de tales gravámenes en las compras realizadas por las economías domésticas de bienes de consumo masivo (energía, productos envasados, vehículos de motor, etc.). Una idea con gran arraigo entre los economistas y fiscalistas es, ciertamente, la de que un impuesto sobre los gastos de los particulares en productos básicos, y en especial sobre los gastos de consumo energético, puede tener un impacto directo de naturaleza regresiva, por cuanto esos gastos y, con ellos, los impuestos satisfechos por los individuos representan una fracción superior de los gastos totales de los hogares con menores recursos que de los hogares con rentas elevadas.

b) Efectos *indirectos*. Estos efectos indirectos se corresponden con el impacto en los precios de los bienes de consumo de los impuestos girados sobre *inputs* o sectores productivos (materias primas, fertilizantes, energía, etc.) o de los impuestos sobre las emisiones o vertidos de residuos (aguas residuales industriales, residuos sólidos, gases contaminantes, etc.). Entre los hacendistas parece existir, asimismo, un amplio acuerdo en que, como consecuencia de la baja elasticidad de la demanda de energía respecto a su precio, gran parte de la carga de los impuestos sobre los *inputs* energéticos y sobre el carbono es soportada por los consumidores en vez de por los productores.

El incremento de precios de los productos industriales inducido por el impuesto sobre los *inputs* energéticos puede generar, efectivamente, efectos distributivos a través de una doble vía:

— los cambios en los planes de gasto de los consumidores y en los precios de los diferentes productos industriales;

— una disminución de la demanda de bienes y servicios con un elevado componente energético y, por tal motivo, también de los beneficios de las empresas productoras, doble efecto que podrá arrastrar consigo a las rentas de los accionistas, a los salarios y al empleo. La magnitud de estos efectos y, con ello, el nuevo equilibrio dependería, no obstante, de múltiples factores: del grado de monopolio de los mercados de productos e *inputs*, de que los competidores internacionales estuvieran o no sometidos a impuestos similares, del grado de sustituibilidad de los factores de producción y de la rapidez del ajuste.

Con todo, es preciso reparar en que el grado de traslación de los impuestos sobre las emisiones de carbono y la energía estará condicionado en la práctica, al menos en parte, por el contexto internacional en el que se engloben y la perspectiva temporal desde la que se contemplen. Si el número de países que adoptasen impuestos de esta naturaleza fuese grande y en ascenso, una porción de la carga fiscal acabaría recayendo, probablemente, sobre los propietarios de los recursos energéticos en vez de sobre los consumidores de energía. De forma análoga, aunque es dable que a corto plazo estos impuestos sean soportados por los consumidores, a largo plazo una porción creciente de los mismos debería recaer sobre los productores y propietarios de los recursos energéticos.

En cuanto a los efectos estrictamente económicos de la tributación ambiental, hoy se admite asimismo con generalidad que, si bien es un problema común a las principales políticas instrumentales (regulación, permisos de contaminación negociables e impuestos y tasas), sin que a priori pueda determinarse con certeza cuál de ellas es la más perniciosa en este ámbito, a nivel de empresa o industria los efectos de los impuestos y tasas sobre la competitividad y el comercio internacional pueden ser más significativos que los inducidos por los restantes instrumentos económicos y no económicos. El argumento en que se apoya esta proposición preconiza que los países que tratan de mantener unas elevadas pautas de calidad del medio ambiente por medio de impuestos y tasas tienden a perder ventajas comparativas en los intercambios internacionales, porque, mientras las empresas de los países que carecen de estos tributos pueden elegir libremente sus procesos de producción, las de esos otros países no sólo han de pagar el coste de reducción de sus emisiones contaminantes, recurriendo a técnicas de producción más costosas (a causa del incentivo fiscal), sino que además han de soportar la carga fiscal del tributo ambiental girado sobre las emisiones que continúan generando.

A las políticas tributarias ambientales se les ha opuesto, por otro lado, la objeción de que podrían no sólo inducir efectos regionales distorsionantes en aquellos países en los que la industria se concentrase en determinadas áreas geográficas (o en los que las técnicas de producción fuesen más primitivas en unas

zonas que en otras), sino, además, al afectar a largo plazo a la rentabilidad, distorsionar las decisiones de localización internacional de las empresas: estos agentes económicos privados podrían optar por instalarse en los países sin impuestos de estas características (10).

En el ámbito ya específicamente ambiental, otro argumento desfavorable a la imposición ambiental en general, y a la imposición sobre las emisiones de dióxido de carbono (CO_2) en particular, es el basado en su posible *efecto filtraciones*: es decir, el aumento de emisiones contaminantes que se registraría en los países o áreas geográficas sin impuestos ambientales y, como resultado, en el resto del mundo, a consecuencia de la aplicación de estos gravámenes en otros países del entorno. Ese aumento de las emisiones en los países sin impuestos ambientales y, por extensión, en todo el planeta se produciría por una razón económica elemental: la pérdida de ventajas comparativas que experimentarían los países con tales impuestos/tasas les llevaría a sustituir producción doméstica por importaciones del resto del mundo, lo que, a la postre, tendría como efecto un aumento de la fabricación de bienes producidos con *inputs* contaminantes (*vgr.*, combustibles fósiles) en los países sin instrumentos tributarios ambientales.

Con independencia de los resultados de los estudios empíricos sobre estos aspectos problemáticos de la tributación ambiental, es lo cierto, sin embargo, que éstos son problemas que suelen sobredimensionarse a menudo por motivos diversos. Dos son los más frecuentemente esgrimidos por los estudiosos de este tema. El primero es que los posibles efectos distorsionantes sobre la competitividad y la localización espacial distan de ser problemas exclusivos de estos instrumentos económicos; el segundo, que la fiscalidad es sólo uno de los múltiples factores que condicionan una decisión de esta índole. El tamaño y el crecimiento potencial de los mercados, la estabilidad política, la destreza de la fuerza de trabajo, la accesibilidad a las materias primas y a los mercados, la calidad de las infraestructuras, etc., son otros factores que influyen en las decisiones de localización empresarial. Tal y como señala Adams (1997) a este respecto, «ni los datos sobre la inversión, ni la evidencia sobre las decisiones de localización confirman la existencia de "refugios de contaminación" o flujos de migraciones industriales en respuesta a normas ambientales diferenciales...»

Así y todo, las consideraciones precedentes no se proponen ocultar, de ningún modo, que las filtraciones de los impuestos sobre las emisiones, tanto como sus posibles efectos distorsionantes sobre la competitividad de los impuestos ambientales en general, son aspectos problemáticos que sin duda pueden restar efectividad a las políticas unilaterales de control del cambio climático. Por ello, es claro que, al igual que en el caso ya comentado de la traslación impositiva a los precios de consumo, cuanto mayor sea el número de países que adopten políticas tributarias con propósitos ambientales, menor importancia revistirán esos problemas. De hecho, si su aplicación se generalizase en la experiencia comparada, esos efectos impositivos negativos dejarían de constituir problemas de la tributación ambiental.

4. Aceptabilidad (11)

Ninguno de los aspectos problemáticos de los impuestos ambientales expuestos con anterioridad habrían de representar, pese a todo, escollos irremediables para su introducción o elevación si, simultáneamente al cambio fiscal, se arbitrasen las medidas adecuadas para lograr su coherencia con los objetivos políticos establecidos y con los restantes criterios de imposición ambiental.

En aras del logro de una mayor aceptación social y política de esta suerte de tributación, la introducción o elevación de los gravámenes ambientales habrá de atenerse, en efecto, a una serie de pautas, entre las que devendrían prioritarias las que siguen:

1) Su integración en un paquete de medidas con un alto de grado de aceptación y una gran simplicidad. La compatibilidad, coherencia y mutuo apoyo entre las políticas ambientales y sociales es, efectivamente, una necesidad ampliamente reconocida hoy, que, entre otras exigencias, puede entrañar la referida eliminación de ciertos beneficios fiscales y subsidios concedidos por los sistemas fiscales reales. La simplicidad de estos gravámenes requeriría, a un tiempo, que, en su papel de incentivos fiscales, su vinculación con la contaminación objeto de control fuese estrecha.

En la actualidad, muchos países de la OCDE están realizando grandes esfuerzos para elevar la compatibilidad entre políticas sobre sectores tan diferentes como los de la energía, transporte, agricultura, medio ambiente y trabajo, por lo que en su mayoría están procediendo a la revisión de los mecanismos de cooperación administrativa, la ampliación de la gama de procedimientos en los que basar el desarrollo de políticas y la utilización simultanea de los instrumentos para su implementación (OCDE, 1989, 1993b, 1993c).

2) Un uso apropiado de los ingresos de los impuestos ambientales. Entre esos posibles destinos de la recaudación impositiva, dos pueden contribuir de forma notable a una mayor aceptabilidad social y política de estos instrumentos económicos:

a) Su afectación a la financiación de proyectos ambientales específicos, de fondos o agencias de medio ambiente o del coste de provisión de servicios relacionados con el medio ambiente. De igual manera, el anun-

cio, simultáneo a la introducción o elevación de la imposición ambiental, de un incremento del gasto en programas de protección ambiental, financiado mediante los ingresos públicos generales y sometido a evaluaciones, puede ser una medida que coadyuve a una mayor aceptación política del cambio impositivo, sin un aumento de las rigideces del gasto público.

b) La reducción del nivel de otros impuestos en vigor, en un contexto de neutralidad de los ingresos impositivos. La aceptabilidad social de la tributación ambiental podría incrementarse sustancialmente si el aumento de los ingresos originados por esta categoría de impuestos se acompañase de una reducción de igual magnitud de otros gravámenes distorsionantes o regresivos ya existentes, y podría devenir muy superior si, en vez de realizarse en términos de neutralidad recaudatoria, implicasen una reducción de la presión fiscal total.

La utilización de impuestos ambientales y la reducción simultánea de los impuestos sobre el capital o el trabajo son medidas que pueden compensar, en gran medida, los efectos negativos que se atribuyen a los primeros en los escenarios de:

• *El empleo.* De tal medida fiscal neutral respecto de los ingresos se dice que puede generar un doble dividendo, en el sentido de que, a la vez que una mejora en la calidad ambiental, pueden inducir efectos positivos sobre el empleo. Los cambios en los precios relativos inducidos por la reforma impositiva podrían traducirse, ciertamente, en un aumento de la demanda de trabajo y, por ende, en un incremento del empleo y una disminución del desempleo. En general, por efecto del encarecimiento relativo de los *inputs* contaminantes (y, por implicación, de los *outputs* que los incorporasen) que originaría el impuesto ambiental (su introducción o elevación), las empresas tenderían a sustituir esos *inputs* por otros inocuos para el medio ambiente, como son el trabajo y los bienes de equipo y tecnologías *limpios*. Ítem más, aunque el ajuste al aumento de los costes de los *inputs* contaminantes podría afectar negativamente a corto plazo al empleo industrial en las empresas y sectores con métodos de producción y productos nocivos para el medio ambiente, paralelamente, en este mismo contexto temporal, se produciría un aumento inducido de la inversión y del empleo en los sectores productores de tecnologías *limpias* y bienes de equipo para el control de la contaminación, así como de otros bienes de equipo necesarios para los sectores en expansión.

Esos efectos positivos sobre el empleo podrían ser, por lo demás, más importantes si la introducción o elevación del impuesto ambiental viniese acompañada, específicamente, de una reducción de la imposición sobre el trabajo para las empresas, toda vez que el descenso en los costes laborales de éstas traería consigo el del precio del *output* intensivo en trabajo respecto a otros *outputs* (12).

La consecución de una reducción significativa del desempleo exigiría, pese a todo, que el diálogo y el compromiso social impidieran que las demandas de salarios absorbiesen la reducción de la imposición sobre el trabajo. De no ser así, los efectos del cambio impositivo sobre el empleo serían probablemente ambiguos, ya que, junto a los efectos positivos asociados a los efectos sustitución en la producción y el consumo, se producirían efectos de signo negativo a causa de la inflación y el deterioro macroeconómico (Ekins, 1997).

Al margen de lo anterior, el logro de una mayor aceptación social de los impuestos ambientales podría requerir adicionalmente, en el ínterin, la adopción de políticas de *exclusividad para los desempleados*, instrumentadas mediante medidas tales como la creación de nuevas empresas en las áreas afectadas, la canalización del trabajo hacia las áreas con mercados laborales consolidados, programas de formación profesional para facilitar a los trabajadores nuevos puestos de trabajo y el aumento del gasto público en las regiones afectadas.

• *La competitividad y la localización industrial.* Como medidas complementarias de las anteriores, el tratamiento de los problemas de la competitividad y la localización empresarial analizados previamente podría exigir asimismo la adopción de medidas concretas para compensar a las regiones y sectores perdedores por la imposición ambiental y, en particular, por la imposición sobre las emisiones (industrias intensivas en combustibles fósiles, como son las del carbón y lignito, gas y petróleo, hierro y acero, químicas básicas, papel, cemento, metales no férreos y agricultura intensiva). Algunas de las medidas que podrían adoptarse con tales propósitos serían: los ajustes en frontera, la aplicación gradual y diferida de impuestos a sectores intensivos en energía, incentivos a la inversión y programas de empleo regionales.

• *La inflación.* La reducción de otros impuestos existentes podría compensar, parcial o totalmente, el aumento de precios inducido por los impuestos ambientales sobre *inputs* y productos.

• *Los posibles efectos distributivos injustos.* Llamadas a estos efectos medidas o políticas de *compensación*, por tratarse de ayudas o beneficios concedidos *ex post* a grupos particulares de perdedores, las reducciones impositivas con propósitos redistributivos deberían practicarse, preferentemente, en otros impuestos o elementos del sistema fiscal al menos tan regresivos como los impuestos ecológicos introducidos o elevados, con el fin de que el impacto distributivo global de esos gravámenes resultase distributivamente neutral, si no progresivo (13). El aumento de los mínimos exentos

en el IRPF, la reducción de los tipos de gravamen del IRPF para los niveles inferiores de renta, la concesión de créditos fiscales explícitos en el IRPF por gastos de energía de grupos particulares de personas (jubilados, pensionistas, etc.), el uso de los ingresos de tales impuestos en la financiación de gastos directos para protección de las familias (aumento de los gastos sociales, mejora del transporte público, etc.), podrían ser medidas fiscales a adoptar con tales miras. Con medidas como éstas, no sólo se compensaría a los grupos de perdedores de las políticas fiscales ambientales, sino que además podría evitarse que éstos, y entre ellos los grupos de baja renta, que podrían sufrir por ellas pérdidas de puestos de trabajo o grandes aumentos de precios, pudieran intentar bloquear su implantación.

Y, más allá de las consideraciones precedentes, conviene tener presente que, en todo caso, los efectos económicos de los impuestos ambientales siempre habrán de evaluarse frente a los beneficios por ellos inducidos en términos de mejora del medio ambiente y de la salud humana, dos aspectos importantes del equilibrio entre costes y beneficios que, como tales, deberán computarse a la hora de considerar cómo se reparten los unos y los otros entre los hogares.

III. CONSIDERACIONES FINALES

El uso de los impuestos/tasas (cánones) con propósitos de protección del medio ambiente no sólo ha aumentado considerablemente durante la década de los años noventa en los países de la OCDE, sino que esta tendencia se está acelerando en algunos países. Los impuestos/tasas (tanto como los permisos de contaminación negociables), además de constituir una vía menos costosa para lograr los objetivos de política ambiental (eficiencia estática) que la regulación, pueden incentivar de forma continua la reducción de la contaminación y la innovación técnica (eficiencia dinámica).

Esa tendencia internacional creciente en la utilización de los instrumentos económicos en las políticas ambientales se está produciendo, además, en el marco de políticas ambientales mixtas, en cuyo contexto los diferentes instrumentos –económicos y no económicos– forman parte de paquetes complejos de medidas políticas, y se complementan y refuerzan mutuamente.

La progresiva *ecologización* de los sistemas fiscales en la experiencia comparada se ha concentrado, principalmente, en los campos del transporte, carburantes y otras fuentes de energía, *inputs* agrícolas, consumo y tratamiento del agua y contaminación atmosférica. No obstante, hasta la fecha, si exceptuamos algunos países aislados (como son los casos de Dinamarca, Holanda y Suecia), no se ha producido un proceso internacional generalizado de reformas fiscales *verdes* comprehensivas, articuladas en torno a la eliminación o modificación de impuestos, disposiciones fiscales y ayudas financieras existentes con impactos ambientales negativos, la reestructuración de los impuestos convencionales de forma respetuosa con el entorno natural, y la introducción de nuevos impuestos ambientales.

En paralelo, la experiencia de los países de la OCDE indica que el éxito de la utilización de la imposición para la protección del medio ambiente depende de factores múltiples: su efectividad para reducir los daños causados por los agentes económicos al medio ambiente, la contribución de los nuevos impuestos a la eficiencia económica del sistema fiscal, el contexto internacional y su aceptabilidad política y social. A este respecto, parece deseable que los impuestos adoptados con tales propósitos sean simples y transparentes, que su introducción se realice gradualmente, que se vigilen sus efectos, y que, a fin de conseguir un sistema presupuestario social y políticamente aceptable, se introduzcan medidas compensatorias de sus posibles efectos distributivos y económicos perversos y, en particular, que su implantación venga acompañada de una reducción de otros impuestos.

NOTAS

(*) Este primer apartado del artículo está basado, en gran medida, en el primer apartado de PANIAGUA (2000).

(1) En el conjunto de instrumentos económicos de política ambiental, también llamados instrumentos de mercado, es posible incluir una importante gama de figuras distintas, aplicadas en el presente, con mayor o menor amplitud, en el concierto de naciones, a saber: los impuestos/tasas (o cánones), los permisos de contaminación negociables, las ayudas financieras, los denominados incentivos financieros y los depósitos reembolsables.

Los impuestos/tasas aplicados con generalidad en el ámbito internacional pertenecen, básicamente, a tres categorías distintas:

a) Impuestos/tasas sobre *vertidos* o *emisiones contaminantes*. Como su propio nombre indica, éstos son pagos efectuados por los contaminadores por sus vertidos de residuos o emisión de gases o sustancias contaminantes, que suelen estimarse en función de la calidad o cantidad estimada o medida del vertido o emisión realizados. Las tasas sobre emisiones pueden adoptar, no obstante, la forma de «tasas sobre los usuarios», si constituyen desembolsos hechos en razón de los costes de tratamiento público o colectivo de efluentes.

b) *Impuestos/tasas sobre bienes o servicios*. Estos tributos suelen aplicarse a los productos contaminantes, mediante un incremento de sus precios, bien en la fase de producción, bien en la de su consumo o disposición, y pueden basarse en el producto en sí o en alguna característica de éste (*vgr.*, el contenido de carbono o sulfuro de los combustibles). En la práctica, los impuestos/tasas pueden adoptar la forma de *diferenciación impositiva* –positiva o negativa–, propiciando con ello la existencia de unos precios favorables para los productos que promuevan un medio ambiente «más amigable», y viceversa.

c) *Tasas administrativas*, que consisten en pagos realizados por la autorización y el control del cumplimiento de la normativa reguladora, así como por los servicios de la Administración en lo referente, por ejemplo, al registro de los productos químicos.

(2) La regulación directa de la contaminación o, como también se le denomina a veces, la política *de dirección y control*, puede conceptuarse como el conjunto de medidas institucionales –leyes y otras disposiciones legales– concebidas por el Estado para influir y promover directamente en los agentes contaminadores un comportamiento respe-

tuoso con el medio ambiente, y que les dictan los objetivos, pautas (niveles de *output* o consumo y precios) y tecnologías que esos agentes han de observar y adoptar. El principal rasgo definitorio de esta política instrumental es que el sujeto perpetrador del daño ambiental queda sin posibilidad de elección: o respeta las normas reguladoras o, en su defecto, ha de enfrentarse a las sanciones administrativas o judiciales a las que se haya hecho acreedor.

(3) Utilizados a menudo en conjunción con los instrumentos económicos y la regulación, son instrumentos de esta naturaleza la educación, la información y la formación ambientales, la presión social, la negociación y otras formas de persuasión «moral», tales como los acuerdos voluntarios basados en negociaciones entre, por ejemplo, una agencia medioambiental y el sector privado o entre una industria y las autoridades de una comunidad.

(4) La eliminación de estos gravámenes, disposiciones y ayudas financieras es, de todos modos, una tarea compleja, por cuanto, además de que los efectos ambientales que se les pueden atribuir son inciertos, su existencia puede, en algunos casos, estar justificada por otros objetivos económicos y distributivos. En el presente, la OCDE está realizando un trabajo centrado en la búsqueda y desarrollo de instrumentos que permitan identificar y valorar las ayudas financieras relevantes desde una óptica ambiental y sus efectos potenciales ad hoc.

(5) Esta breve sinopsis de la experiencia española en materia de tributación relacionada con el medio ambiente se basa en GAGO y LABANDEIRA (1999), y MAGADÁN y RIVAS (1996,1998) y, de manera especial, en la información manuscrita facilitada por el profesor Tomás López-Guzmán Guzmán.

(6) Tanto en la Comunidad de Galicia como en la castellano-manchega la cuota impositiva se determina aplicándose la siguiente tarifa progresiva de tres tramos (en Galicia, no obstante, se ha previsto introducir un cuarto tramo en el futuro):

Tramo (toneladas/año)	Tipo imp.en Galicia (ptas/ton.)	Tipo imp.en Castilla-La Mancha (ptas/ton.)
0-1000	0	0
1001-50.000	5.000	3.000
más de 50.000	5.500	3.500

Además, en la comunidad castellano-manchega la producción de energía eléctrica se grava a razón de 0,2 ptas. el Kilowatio/hora.

(7) Entre los instrumentos tributarios que se aplican en la fase previa a la de consumo, merecen mención especial: el impuesto sobre materias primas vírgenes; las tasas sobre usuarios por extracción de recursos; el impuesto sobre la tala de viejos árboles en crecimiento; el impuesto sobre el diseño de productos; el impuesto sobre residuos peligrosos; el impuesto sobre el contenido de carbono de los combustibles fósiles (gas natural, carbón y petróleo); el impuesto sobre sustancias destructoras de la capa de ozono, y el impuesto sobre consumos específicos girados sobre manufacturadores e importadores de papel y productos de papel cartón y otros materiales sin porcentaje específico de contenido reciclado.

Aunque es cierto que esos impuestos se trasladarían en gran medida a los consumidores, no lo es menos que la introducción o elevación de tales gravámenes podría justificarse por el cambio de comportamiento que inducirían en los productores más que en los consumidores. Cualquier coste trasladado que implicase un aumento de los precios estimularía a los consumidores a elegir productos más respetuosos con el medio ambiente, si los hubiere. Los consumidores generan basuras y residuos, pero tanto los volúmenes por ellos generados como el alcance de su reducción son insignificantes cuando se comparan con los estimados para la industria; por ejemplo, el 2 por 100 de los residuos sólidos en la economía norteamericana (ESP, 1995; GEE, 1997).

(8) Aunque la noción más elemental de eficiencia económica en la imposición suele identificarse generalmente con la interpretación restringida de neutralidad fiscal, esto es, la uniformidad en los tipos de gravamen aplicados a los diferentes bienes o servicios (o activos financieros), con el fin de generar los mínimos costes posibles (costes administrativos y de cumplimiento de los contribuyentes, así como costes de bienestar económico originados por los cambios fiscalmente inducidos en las actuaciones individuales), desde una óptica económica no existe ninguna contradicción entre la tendencia actual al uso del sistema fiscal con objetivos de protección ambiental y la tendencia iniciada en la década de los noventa hacia la simplicidad y uniformidad como criterio de reforma. La neutralidad impositiva, entendida como trato fiscal uniforme de los diferentes bienes y actividades económicas, tiene justificación sólo si contribuye a la eficiencia económica, pero esa contribución será nula cuando las actividades productivas o consuntivas de los agentes económicos generen externalidades positivas o negativas a otros individuos o empresas, alejando con ello la actividad económica global del óptimo social. Por el contrario, en presencia de costes o beneficios externos, la diferenciación impositiva coadyuvará al logro de la eficiencia económica (SMITH, 1997)

(9) La mayor parte de los estudios empíricos sobre los efectos distributivos de la imposición ambiental se han centrado en el impacto potencial de los impuestos sobre las emisiones de carbono y energía, y, en una alta proporción, han arrojado resultados que expresan una incidencia distributiva relativamente regresiva. En OCDE (1994b) se expone una amplia relación de los principales estudios realizados sobre la materia hasta esa fecha, así como la metodología empleada en ellos y sus resultados.

Con posterioridad, un estudio realizado en Suecia (SWEDISH GREEN TAX COMMISSION, 1997) ha estimado una distribución regresiva de la carga del impuesto sobre el dióxido de carbono aplicado en ese país, al verificar que los pagos compensatorios que habrían de recibir los individuos pertenecientes al nivel inferior de la escala de rentas para poder consumir la misma *cesta* de bienes y servicios a su disposición antes del cambio impositivo (la duplicación del tipo de gravamen del impuesto) excedería con mucho a los que habrían de recibir con el mismo objeto los individuos situados en el nivel superior de renta (concretamente, pagos equivalentes al 1,24 por 100 de los gastos de consumo en el nivel inferior frente a pagos equivalentes al 0,78 por 100 en el nivel superior).

Por otra parte, en España Gago, Labandeira y Labeaga (véase GAGO y LABANDEIRA, 1999) han estimado, bajo una hipótesis avanzada de traslación impositiva (traslación total del gravamen a los precios de consumo), los efectos distributivos de dos hipotéticos impuestos ambientales estatales: un gravamen sobre las emisiones de CO_2 y otro sobre las emisiones de SO_2. Los resultados obtenidos por ellos difieren, no obstante, de un gravamen a otro: mientras en el primero la carga fiscal se distribuiría proporcionalmente entre los grupos familiares (distribución que, sin embargo, sería más regresiva, si se tuvieran en cuenta el número de hijos de las familias), la incidencia distributiva del segundo entre las familias devendría regresiva.

Respecto a otros impuestos ambientales, POTERBA (1991) ha estimado que los impuestos sobre combustibles para vehículos de motor muestran una pauta de incidencia regresiva cuando se toma como referencia la renta familiar, pero, al mismo tiempo, la distribución de la carga fiscal se torna menos regresiva cuando las estimaciones se refieren a los gastos familiares totales. Análogamente, en Dinamarca los resultados de un estudio realizado en 1996 (véase OCDE, 1997) informan sobre una relativa regresividad de la imposición sobre el agua y la electricidad.

(10) En España, MARTÍN y VELÁZQUEZ (1993) han analizado el impacto que tendría la ecotasa comunitaria sobre la energía/CO_2 en los precios de las distintas ramas de producción, así como su posible incidencia en la competitividad de nuestra economía en relación con los países que no introdujeran semejante tributo. Adoptando como metodología una extensión del modelo de precios de Leontief, los autores se aproximan a las políticas de precios imperantes en los distintos sectores y estiman, a partir de los datos de la Central de Balances del Banco de España y bajo supuestos diferentes de políticas de margen precio-coste, los múltiples excedentes netos de explotación sectoriales. Los resultados por ellos obtenidos informan, en concreto, sobre:

a) Un impacto moderado de la ecotasa sobre el deflactor de la producción, si bien con notables diferencias sectoriales. Un impuesto uniforme para los distintos países tendría una desigual repercusión en los precios y otras variables económicas, a consecuencia de las diferencias internacionales en la composición de las estructuras productivas y en el consumo energético.

b) Una incidencia no despreciable en la competitividad internacional de los productos

de aquellos países que aplicasen la ecotasa frente a terceros.

(11) En una investigación sobre temas ambientales llevada a cabo en los países comunitarios durante la primera mitad de la década de los noventa, bajo el auspicio de la Comisión Europea (EUROPEAN COMMISSION, FGE,1995) los entrevistadores recibieron instrucciones concretas para pulsar la opinión de los ciudadanos sobre la utilización de la fiscalidad al servicio del medio ambiente. En términos aproximados, el 75 por 100 de los entrevistados de todos los países miembros de la UE aprobaron la introducción de impuestos verdes como vía de mitigación de los efectos perversos de la contaminación. Esta opinión se encontró más arraigada entre quienes manifestaron una profunda preocupación por la degradación del medio ambiente, básicamente los jóvenes y las mujeres. Al mismo tiempo, y aunque un 25 por 100 de la muestra parecía apoyar una rápida implantación, algo menos de la mitad de los entrevistados se declararon partidarios de introducir estos gravámenes de forma gradual, para facilitar con ello el deseable ajuste en las pautas de consumo.

Asimismo, ante la eventualidad de que los impuestos ambientales pudieran afectar negativamente a la economía, la mayoría de los encuestados se mostraron bastante más renuentes en sus repuestas, al punto de que sólo el 13 por 100 de ellos (y un 16 por 100 de indecisos) les concedieron su apoyo en el supuesto de que los efectos negativos fuesen significativos. No obstante, paralelamente, el 44 por 100 de la muestra no renunciaba a esos impuestos si la economía sólo resultara ligeramente afectada. Por último, el 73 por 100 de los entrevistados se manifestaron a favor del modelo de reforma fiscal verde, modelo neutral en términos de presión fiscal global y articulado en torno a la implantación o elevación de los impuestos sobre los daños ambientales y la reducción simultánea de los impuestos sobre la renta y los ahorros.

(12) Junto al dividendo ambiental (mejora cualitativa del medio ambiente) y el dividendo empleo (incremento del empleo), los analistas sostienen que una reforma fiscal *verde* neutral puede generar un *dividendo eficiencia*, esto es, una reducción de los costes brutos (antes del cómputo de los beneficios ambientales) del sistema fiscal o, lo que es lo mismo, una mejora en el bienestar económico no ambiental. La comparecencia o no en la realidad de este dividendo eficiencia dependería, no obstante, del alcance y dirección de un triple efecto crucial del cambio impositivo: del *efecto reciclaje* de ingresos (versión *débil* del doble dividendo) o, dicho en otros términos, de la reducción de costes que podría producirse al utilizar los ingresos procedentes de la imposición ambiental para cubrir los recortes practicados en las figuras impositivas distorsionantes en vigor, comparada con la que se habría registrado si esos ingresos hubieran retornado a la economía en la forma de suma fija; del *efecto interacción* impositiva, o del incremento de costes que podría originar una reforma fiscal *verde* realizada en el marco de estructura *second best* (en presencia de impuestos distorsionantes sobre los factores antes del cambio impositivo), relativamente a los costes que se habrían registrado si tal reforma se hubiese llevado a cabo en el contexto de una estructura sin impuestos distorsionantes (por lo general, este efecto opera en sentido contrario al efecto reciclaje), y del *efecto traslación* impositiva, es decir, de las implicaciones de la imposición relativa del capital y el trabajo en el coste bruto asociado al impacto de la reforma fiscal *verde*. La existencia real de este tercer efecto estaría condicionada, en concreto, al hecho de que antes del cambio impositivo se registrasen divergencias en los excesos de gravamen (brutos) marginales de los impuestos sobre el capital y el trabajo: uno de estos factores habría de estar gravado en exceso y el otro por defecto (este tercer efecto traslación operaría, pues, bien a favor, bien en contra del dividendo eficiencia).

De estos tres efectos, la existencia del primero no es una cuestión controvertida: se desprende, de hecho, de la propia definición de impuesto distorsionante. Son los dos restantes efectos los que suscitan divergencias entre los analistas. Haciendo abstracción del *efecto traslación*, el grueso de la literatura económica sobre medio ambiente coincide en señalar que la presencia o ausencia real del dividendo eficiencia de las reformas fiscales ambientales neutrales dependerá, a la postre, de que el *efecto interacción* impositiva sea menor o mayor, en términos de magnitudes absolutas, que el *efecto reciclaje* de ingresos. La mayor parte de los modelos numéricos construidos hasta el momento han obtenido, sin embargo, resultados negativos respecto de este dividendo eficiencia, lo que significa que en todos ellos el *efecto interacción* supera al *efecto reciclaje* y, en consecuencia, la reforma fiscal *verde* neutral generaría un aumento, más que una reducción, de los costes brutos del sistema fiscal.

Respecto a un amplio resumen del debate abierto sobre el dividendo eficiencia de las reformas fiscales *verdes*, véase, entre otros, GOULDER (1995, 1999).

(13) Las medidas de *compensación* han de distinguirse de las denominadas medidas de *mitigación*, que consisten en la reducción *ex ante* de los impactos de los instrumentos tributarios, mediante la concesión de exenciones u otros beneficios fiscales a los grandes usuarios o consumidores de energía, para evitar con ello sus efectos y, en particular, los costes de transición de la introducción de gravámenes sobre la energía. Las medidas de mitigación para tratar de resolver o paliar los problemas distributivos y de otra naturaleza que pudieran originar los impuestos ambientales podrían generar, no obstante, graves disfunciones en las economías nacionales (PEARSON y SMITH, 1991). En el intento de lograr un nivel determinado de reducción de las emisiones, podrían dar lugar a un aumento de los impuestos aplicados en otros sectores, así como a distorsiones en la estructura de la economía en favor de las actividades exentas (industrias intensivas en energía), contraviniéndose así el objetivo perseguido originalmente con ellos. Y ello sin descartar, además, su probable conversión en medidas permanentes de protección que se opondrían a una política efectiva de reducción de la contaminación y al libre comercio.

Cierta corriente de opinión considera, por otra parte, que la política redistributiva no debería diseñarse por separado, sino teniendo en cuenta todas las consideraciones relevantes, y no sólo las referidas a la política ambiental. Uno de los argumentos esgrimidos en este sentido sostiene, de hecho, que no existe ninguna razón legítima por la que deba tratarse de forma diferente a un desempleado por motivo de un impuesto sobre el carbono que a otro por razones empresariales o comerciales. Los programas de compensaciones generales serían mucho mas eficientes y equitativos que los programas exclusivos para los perjudicados por los impactos fiscales (OCDE, 1994b).

BIBLIOGRAFÍA

ADAMS, I. (1997), *Environmental Policy and Competitiveness in Global Economy Conceptual Issues and a Review of the Empirical Evidence*, OECD.

BARDE, J. P., y OPSCHOOR, J. B. (1994), «From stick to carrot in the environment», *The OECD Observer*, 186, París.

EKINS, P. (1997), «On the dividens from environmental taxation», en T. O'RIORDAN (ed.), *Economic Tax Reform in Europe*, Ecotaxation, Earthscan Publications.

ESP (1995), "Putting consumers first; green and fair economic instruments", manuscrito de CAROLE DONALDSON, Environment Canada, Vancouver.

EUROPEAN COMMISSION, FGE (1995), *Europeans and the Environment in 1995*, Directorate General on Environment, Nuclear Safety and Environmental Protection, Bruselas.

EUROPEAN EENVIRONMENT AGENCY (2000), *Recent developments in the use of environmental taxes in the European Union*, EEA, Copenhague.

GAGO, A. y LABANDEIRA, X. (1999), *La reforma fiscal verde. Teoría y práctica de los impuestos ambientales*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.

GEE, D. (1997), «Economic tax teform: Opportunities and obstacles», en T. O'RIORDAN (ed.), *Economic Tax Reform in Europe*, Ecotaxation, Earthscan Publications.

GOULDER, L.H. (1995), «Environmental taxation and double dividend: A reader's guide», *International Tax and Public Finance*, 2, págs. 157-183.

— (1999), «Green tax reform: Theoretical issues, empirical results, and future challenges», en RUNAR BRÄNNLUND e ING-MARIE GREN (eds.), *Green Taxes. Economic Theory and Empirical Evidence from Ecandinavia*, New Horizons in Environmental Economics, Edward Elgar, 1999.

HAMOND, J.; MERRIMAR, H., y WOLFF, G. (1999), *Equity and distributional issuess in the design of environmental tax reform*, Center for a Sustainable Economy, Washington.

MAGADÁN, M. , y RIVAS, J. L. (1996), «La fiscalidad de las aguas en España», *Impuestos*, 9, págs. 30-40.

— (1998), *Fiscalidad ambiental autonómica*, Bosh, Barcelona.

MARTÍN, C., y VELÁZQUEZ, F. J. (1993), "Community Energy Taxation to Limit CO_2 and Price Distortions: Spain as a Pilot Study", Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, *Documentos de Trabajo*, nº 95.

OCDE (1989), *Water Resource Management-Integrated Policies*, París.

— (1991), *Politique de l'environnement: comment appliquer les instruments économiques*, París.

— (1993a), *La fiscalidad y el medio ambiente. Políticas complementarias*, OCDE-Ediciones Mundi-Prensa, París, Madrid. Versión española a cargo de F. PICHOT y J.R. RAPADO, 1994.

— (1993b), *Agricultural and Environmental Policy Integration-Recent Progress and New Directions*, París.

— (1993c), *Taxation and Environment*, París.

— (1994a), «The use of economic instruments in OECD member countries», en *Applying Economic Instruments To Environmental Policies in OECD and Dynamic Non-Member Economies*, OECD, 1994.

— (1994b), *The Distributive Effects of Economic Instruments for Environmental policy*, OECD Documents, París.

— (1997), *Environmental Taxes and Green Tax Reform*, París.

— (1999), *Economic Instruments For Pollution Control and Natural Resources Management in OECD Countries: A Survey*, París.

PANIAGUA SOTO, F. J. (2000), "Los consumidores y la defensa del medio ambiente: Análisis de las políticas instrumentales", Curso Experto Profesional en Gestión Medioambiental, Area Temática 2, Tema 6, UNED, mimeo.

POTERBA, J. M. (1991), «Tax policy to combat global warming: On designing a carbon tax», en R. DORNBUSCH y J. M. POTERBA (eds.), *Global Warming: Economic Policy Responses*, MIT Press, Cambridge, MA.

PEARSON, M., y SMITH, S. (1991), *The European Carbon Tax; An Assessment of the European Commission's Proposals*, The Institute for the Fiscal Studies, diciembre, Londres.

SMITH, S. (1997), «Environmental tax design», en T. O'RIORDAN (ed.), *Economic Tax Reform in Europe*, Ecotaxation, Earthscan Publications.

SWEDISH GREEN TAX COMMISSION (1997), SOU 1997, 11.

Resumen

En esta nota se ha pretendido ofrecer al lector interesado información sobre algunos aspectos cruciales de la fiscalidad en su papel de instrumento económico al servicio de la protección ambiental. Con tales propósitos se ha comenzado exponiendo las tendencias y los rasgos fundamentales que definen la situación actual en lo que se refiere al uso de impuestos y tasas con objetivos ambientales en la experiencia comparada. En este mismo contexto se ha prestado asimismo una especial atención a las actuaciones que han instrumentado los procesos de reforma fiscal verde comprehensiva emprendidos por ciertos países escandinavos y Holanda, así como a la amplia variedad de figuras tributarias de carácter ambiental utilizadas en el concierto de naciones, por contraste con el paupérrimo cuadro de impuestos y tasas con perfil ecológico con que cuentan las Administraciones Públicas españolas. Posteriormente se han analizado los criterios básicos que deben observarse en una adecuada elección y configuración de tributos ambientales, al tiempo que se han glosado los principales problemas y exigencias que puede plantear un correcto cumplimiento de los mismos. La nota se ha cerrado con unas breves consideraciones finales.

Palabras clave: reforma fiscal verde, neutralidad recaudatoria, eficiencia estática, eficiencia dinámica, doble dividendo, compensación, mitigación.

Abstract

Our intention with this note is to offer the interested reader information on certain crucial aspects of taxation in its role as an economic instrument at the service of environmental protection. With these aims we have started off by outlining the trends and basic features defining the present situation in compared experience in so far as the use of taxes and duties for environmental purposes is concerned. In this same context we have attached special importance to the actions that have scored comprehensive green tax reform undertaken by certain Scandinavian countries and The Netherlands, as well as to the wide range of tax figures of an environmental nature used in the framework of nations, in contrast to the very meagre set of green taxes and duties at the disposal of the Spanish Public Administration. We have then gone on to examine the basic criteria that have to be applied in the proper choice and structuring of environmental taxes, at the same time as we have outlined the main problems and requirements involved in correct compliance with them. The note concludes with a few brief final considerations.

Key words: green tax reform, collection neutrality, static efficiency, dynamic efficiency, double dividend, compensation, mitigation.

JEL classification: H21, H23, Q20.

TURISMO Y FISCALIDAD AMBIENTAL

Alberto GAGO RODRÍGUEZ
Xavier LABANDEIRA VILLOT

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos meses, varias comunidades autónomas con una fuerte industria turística están considerando la aplicación de una nueva figura tributaria destinada a gravar el turismo, y teóricamente relacionada con la protección del medio ambiente. Las propuestas más avanzadas se sitúan en la comunidad balear, cuyo gobierno ha producido un proyecto de ley en este sentido durante la primera mitad de 2000.

Debemos comenzar resaltando que, desde una perspectiva económica, es perfectamente justificable el uso de impuestos sobre los turistas vinculados a la financiación de ciertos servicios públicos que consumen éstos, y que, al sufrir fenómenos de congestión, deben ser reforzados (véase Clarke y Ng, 1993). Sin embargo, los problemas comienzan cuando se pretende equiparar cualquier tributo de estas características con un impuesto ambiental.

En este trabajo, ponemos en contexto y clarificamos el uso de la imposición ambiental en el sector turístico. El artículo comienza con una breve descripción de la evolución de la imposición ambiental en España y del papel jugado por las comunidades autónomas en este campo. A continuación se describe la propuesta del impuesto eco-turístico balear, con una posterior evaluación de sus principales aspectos fiscales y ambientales. El quinto apartado se interesa por el análisis comparado de esta figura y por una primera aproximación a sus efectos económico-fiscales. Finalmente, se realiza una reflexión sobre la conveniencia y resultados de introducir impuestos ambientales convencionales sobre la actividad turística.

II. LA IMPOSICIÓN AMBIENTAL EN ESPAÑA

La imposición ambiental forma parte de uno de los movimientos fiscales más interesantes de los últimos años. A partir de la reforma sueca (1990), Finlandia (1990/1998), Noruega (1992/1995), Dinamarca (1993), Gran Bretaña (1996), Holanda (1996) y, más recientemente, Alemania (1999) y Austria (2000) han introducido un modelo de cambio fiscal conocido como reforma fiscal verde. En otros trabajos nos hemos ocupado de fundamentar y describir tales experiencias (Gago y Labandeira, 1999 y 2000), que, en esencia, comparten una utilización de los impuestos ambientales como contrapeso a diversas reducciones en la imposición sobre la renta (personal y societaria) y las cotizaciones sociales, en un marco de neutralidad recaudatoria.

España, sin embargo, ha permanecido en gran medida ajena a esta tendencia (1), cuando no aplicando soluciones tributarias en frecuente colusión con objetivos ambientales. Esta actitud escasamente receptiva se observa, sobre todo, en las haciendas central y local, que sólo se han asomado a este tipo de instrumentos con figuras muy débiles y de finalidad ambiental difusa, como los cánones de vertidos a las aguas o las tasas de recogida de basuras (2). Tal comportamiento contrasta abiertamente con las potencialidades ambientales y fiscales, ya analizadas en Labandeira y Labeaga (1999 y 2000), del uso de impuestos de titularidad central sobre las emisiones españolas de dióxido de azufre (SO_2) y de carbono (CO_2).

No obstante, las haciendas autonómicas han adoptado una disposición distinta hacia estos instrumentos. Desde 1981, año en que entró en vigor el canon de saneamiento de Cataluña, 13 de las 15 comunidades autónomas de régimen común han aprobado y puesto en vigor diversos tributos con alguna finalidad ambiental, recogidos en el cuadro nº 1.

El aumento de la tributación propia autonómica, en particular de sus impuestos ambientales, ha tenido mucho que ver con la debilidad de su autonomía financiera y con las fuertes restricciones que impone la LOFCA para la captura de hechos imponibles (3). En cualquier caso, estas aplicaciones inauguran el único camino abierto hasta ahora en nuestro país para reflejar fiscalmente argumentos de protección ambiental.

El creciente interés de las administraciones autonómicas en estos tributos se demuestra claramente en las iniciativas adoptadas durante los últimos meses. El canon de saneamiento se encuentra en la actualidad prácticamente generalizado, con sucesivas extensiones de bases y una acentuación de su carácter ambiental mediante procedimientos de autodeclaración y estimación directa de bases. Por su parte, el impuesto sobre contaminación atmosférica de Galicia, probablemente la experiencia más ambiciosa y consistente desde una perspectiva ambiental, está siendo estudiado por otras comunidades autónomas para su posible implantación. Incluso se ha argumentado que el reciente impuesto catalán sobre las grandes superficies comerciales tiene entre sus objetivos la protección ambiental, al pretender reducir la excesiva movilidad generada por estas actividades.

Es en este contexto general donde debe situarse la propuesta del gobierno balear sobre el impuesto eco-turístico. Su relevancia estratégica y económica es, como veremos, indudable, y explica el enorme interés con que está siendo seguida esta experiencia por otras comunidades en las que el sector turístico tiene un gran peso. Los tres apartados siguientes se ocupan de su des-

CUADRO Nº 1

TRIBUTOS AMBIENTALES EN LAS COMUNIDADES DE RÉGIMEN COMÚN

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	CANON SANEAMIENTO AGUAS	CANON VERTIDOS	CANON CONTAMINACIÓN	IMPUESTO INSTALACIONES	IMPUESTO GRANDES SUPERFICIES	IMPUESTO CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA	GRAVAMEN ACTIVIDADES RIESGO
Andalucía		1994					
Aragón							
Asturias	1994						
Baleares	1991			1991(*)			
Canarias		1990					
Cantabria							
Castilla y León							
Castilla-La Mancha						2000	
Cataluña	1981				2000		1997
Comunidad Valenciana	1992						
Extremadura				1997			
Galicia	1993					1995	
Madrid	1984						
Murcia			1995				
La Rioja	1994						

(*) Declarado inconstitucional (sentencia de 30-11-00).

Fuente: Elaboración propia.

cripción, valoración y primera aproximación a sus efectos.

III. EL IMPUESTO ECO-TURÍSTICO DE BALEARES: DISEÑO Y OBJETIVOS

Sintéticamente, este tributo sometería a gravamen las estancias en establecimientos hoteleros radicados en territorio balear, siendo contribuyente el visitante que paga la estancia y sustituto la empresa hotelera que presta el servicio. Su cuota sería fija por día de estancia, aunque variable según la clase y categoría del establecimiento, con una tarifa que oscila desde 0,25 (agroturismo) a 2 euros/día (hoteles de 5 estrellas). Además, el impuesto se encontraría afectado a la dotación del Fondo de Rehabilitación de Espacios Turísticos (FRET), creado en 1999 para financiar actuaciones de mejora de la actividad turística y de preservación del entorno ambiental.

La exposición de motivos del proyecto de ley define a este impuesto como directo, al recaer sobre el contribuyente que manifiesta su capacidad económica cuando se aloja en estos establecimientos mediante precio. Esta clasificación es discutible, por cuanto se basa en la asunción directa de la carga sin traslación, desconsiderando además el hecho de que la capacidad económica se manifiesta en el acto de gastar renta, en vez de en el de poseerla. En todo caso, su diseño introduce un cierto grado de equidad y equivalencia fiscales, al pagar más quien está más tiempo alojado, un indicador de capacidad económica, y quien aprovecha más gasto público de una manera genérica.

Entre los objetivos del impuesto, destacan fundamentalmente tres. El primero sería alimentar de recursos al FRET, cuya regulación permite una amplia y variada aplicación ambiental de éstos: mejoras en las infraestructuras de transporte y gestión de residuos, adquisición de terrenos para preservar zonas de interés y regeneración de hábitats, rehabilitación del patrimonio histórico o potenciación del turismo ecológico.

Además este nuevo impuesto tendría una evidente finalidad financiera. En particular, la potencia recaudatoria de una figura de este tipo para comunidades con un fuerte sector turístico es considerable. Así, utilizando datos del INE sobre pernoctas en la comunidad balear para el año 1999, y aplicando una cuota de un euro por día (4), la recaudación total se situaría en un entorno de los 10.000 millones de pesetas (frente a unos ingresos totales por tributos propios de unos 5.000 millones en la actualidad).

El tercer objetivo del impuesto eco-turístico sería de naturaleza regulatoria, al pretender modificar el modelo turístico balear en favor de un producto más selectivo y dirigido a los aspectos de calidad. En este sentido, la aplicación de una figura como la descrita permitiría actuar tanto sobre la oferta como sobre la demanda turística. En el primer caso, la mencionada afectación de los recursos puede hacer posible incorporar o mejorar

servicios asociados a una oferta turística moderna y de calidad (rutas de interés ecológico, paquetes multi-producto, etc.). Asimismo, el impuesto permite realizar una actuación estratégica sobre la demanda por cuanto sus efectos pueden ser significativos en los paquetes dirigidos a rentas medias-bajas, segmento del mercado que genera un menor valor añadido.

IV. EL IMPUESTO ECO-TURÍSTICO: VALORACIÓN FISCAL Y AMBIENTAL

Los fundamentos del impuesto eco-turístico balear a los que nos acabamos de referir tienen mucho interés para los gobernantes, aunque determinados aspectos asociados a sus objetivos y estructura merecen algún comentario crítico. En este apartado se evaluán algunos aspectos de técnica impositiva, haciendo también mención a dos características del nuevo impuesto: su afectación y su carácter ambiental.

1. Calificación tributaria

La primera cuestión que debe analizarse es la adecuación del formato de impuesto elegido. Que esta pregunta es procedente lo demuestran las variadas denominaciones usadas de forma indistinta en los documentos del gobierno balear: tributo turístico, ecotasa e impuesto turístico. Puesto que la primera calificación es utilizada como un genérico de aplicación general, las alternativas son las dos siguientes, y las consecuencias de diseño muy distintas según el formato elegido.

Como es conocido, las tasas pueden ser aplicadas por prestación de servicios y por utilización o aprovechamiento de dominio público. Ambas pueden ser asociadas a las actividades eco-turísticas, aunque sus límites de actuación son diferentes. Las primeras exigen la realización de una actividad o prestación de servicio por una administración y su financiación de acuerdo con el principio de equivalencia. Esto implica dos clases de restricciones: sobre el tipo de servicios prestados, al dificultar la incorporación en un paquete eco-turístico de actuaciones relacionadas con la mejora de los servicios básicos, y sobre el importe recaudado, que no puede sobrepasar la suma de todos los costes de prestación.

Las tasas por utilización o aprovechamiento de dominio público se basan en el principio del beneficio, y ello les concede una mayor flexibilidad. Su aplicación tiene en cuenta el valor de mercado de bienes equivalentes o el valor de la utilidad obtenida por quienes se benefician de dicho aprovechamiento privado, lo que implica algún tipo de estimación. Puesto que el dominio público incluye el medio natural, sería posible definir una tasa con este perfil asociada a fines eco-turísticos y con un margen financiero mayor. Los límites, no obstante, existen, y están asociados en este caso al concepto de dominio público, en el que difícilmente podrían entrar aspectos como el paisaje, el turismo rural, etcétera.

Por su parte, la utilización de impuestos tiene unos límites menores y permite una mejor asociación a la definición de políticas tanto sobre la oferta como sobre la demanda (véase apartado III). Además, un impuesto turístico puede diseñarse con un buen ajuste al principio de capacidad económica (por cuanto la adquisición de un pasaje o la contratación de una estancia revelan poder económico y renta real), lo que garantiza un cierto nivel de equidad y calidad constitucional. En consecuencia, el impuesto es la figura que mejor se adapta a la finalidad manifestada por la comunidad balear.

2. Naturaleza y alternativas

La actividad turística ha sido utilizada como materia imponible bajo un amplio conjunto de fórmulas: impuestos directos sobre las industrias (por ejemplo, sobre la renta societaria), indirectos sobre los consumos turísticos (IVA), impuestos ambientales, tributos de acceso (tasas por entrada de viajeros), etc. De hecho, la evidencia indica que un sector tradicionalmente beneficiario de una baja presión fiscal se está convirtiendo en objetivo prioritario para los sistemas fiscales de muchos países (Organización Mundial del Turismo, 1998).

Una solución habitual consiste en someter los consumos turísticos a diversas variantes de imposición indirecta. Lo que se grava en estos casos es la capacidad económica subyacente a la adquisición de servicios turísticos, en una fórmula variable que garantiza el principio de equidad horizontal y que no requiere de más apoyos teóricos ni clase alguna de afectación. No obstante, la sujeción del hecho turístico puede realizarse también con una fórmula directa, como propone el impuesto eco-turístico balear. La perspectiva en este caso se traslada desde la actividad propiamente dicha hacia el contribuyente que la demanda, fijando la atención tributaria en la capacidad personal de gasto por la mencionada diferenciación de hechos imponibles que exige la LOFCA.

También cabe pensar en otras posibilidades tributarias, aunque sin poder discernir a priori respecto a la comparación entre costes administrativos y de cumplimiento. Así, la aplicación de un impuesto como el balear lleva a designar como sustitutos a las empresas de hostelería, en un sistema con altas dosis de sencillez. No obstante, quedan por resolver algunas dudas de efectividad fiscal, sobre todo por la dimensión de la economía sumergida en el sector turístico y la dificultad de mantener un buen servicio de inspección si no se cuenta con el apoyo social necesario.

Una solución alternativa podría consistir en la definición de la entrada turística como hecho imponible del impuesto. Este diseño sería sólo posible en zonas insulares y actuaría como complemento sobre el pre-

cio del transporte. Se podría instrumentar también con una cuota fija por visitante, pero con la posibilidad de añadir un recargo si la entrada se produce con vehículo de transporte privado (incluso variable, según clase de vehículo), mejorando así la actitud ambiental del instrumento (5). Las dificultades administrativas de una solución de este tipo podrían ser resolubles mediante una fórmula similar de sustitución del contribuyente, atribuyendo la responsabilidad a mayoristas de turismo y empresas de transporte (6). En este caso, podría existir una complicación técnica menor si, como parece lógico, se pretendiese conceder una exención plena del tributo a los residentes.

3. Afectación

Como ya se avanzó, el impuesto eco-turístico balear tiene su recaudación afectada a la dotación del FRET. En general, cualquier afectación impositiva tiene la ventaja de incrementar el apoyo social al transparentar mejor el principio del beneficio, sobre todo si los programas de gasto en que se aplica responden a la demanda social. La afectación del impuesto balear cumple esos objetivos y al tiempo evita el riesgo de instalarse en el refugio de la parafiscalidad, al margen de los controles presupuestarios directos.

Sin embargo, toda afectación lleva implícito también el riesgo de generar problemas de ajuste entre los ingresos obtenidos y las necesidades de gasto que deben financiar y, por lo tanto, de causar ineficiencias por infra-inversión o sobre-inversión (7). Si determinados programas de gasto constituyen una prioridad para un programa de gobierno, no parece sensato que su financiación deba depender exclusivamente de la evolución de un tributo afectado.

4. Cuestiones ambientales

Desde una perspectiva ambiental es desde la que surgen más interrogantes y reservas sobre este nuevo impuesto, por la pretensión de equiparar un tributo sobre la actividad turística con una figura de naturaleza ambiental. Éstas se refieren fundamentalmente a una incorrecta definición del vínculo económico-ambiental y a su calificación en función de la afectación del ingreso.

En relación con la definición del vínculo, la base imponible de todo impuesto ambiental debe mostrar una elevada relación con un problema ambiental concreto (Gago y Labandeira, 1999). Sólo así se podrá internalizar en precio el coste externo negativo generado, induciendo un comportamiento eficiente por parte de los agentes (desde un punto de vista económico y ambiental). Sin embargo, el impuesto eco-turístico balear presenta un vínculo difuso, al no evaluar el daño ambiental generado ni relacionarlo con un hecho imponible bien motivado. En consecuencia, el impuesto no lleva a una modificación de las conductas ambientalmente nocivas de los agentes: no tiene en cuenta que no sólo y no todos los turistas contaminan, que no todos contaminan igual, e incluso que algunos pueden adoptar conductas sostenibles y ambientalmente positivas.

Para agravar aún más las cosas, la intención del impuesto eco-turístico es permanecer en el tiempo, porque no se plantea influir sobre la demanda turística más allá de unos determinados límites, estando además sus recursos afectados a unos programas de gasto a los que se asigna una alta prioridad. Todo lo contrario de lo que cabría esperar de un impuesto ambiental exitoso, con una recaudación condenada a desaparecer tras la modificación de conductas perniciosas para el medio natural.

Por tanto, si los defensores del impuesto eco-turístico balear lo califican como ambiental es exclusivamente por el uso de su recaudación afectada. Sin embargo, la utilización de la recaudación es irrelevante para una correcta definición de la imposición ambiental. De seguir ese razonamiento, cualquier tributo podría tener una naturaleza ambiental, incluso un impuesto sobre el reciclaje de residuos sólidos o un IRPF, de destinar (implícita o explícitamente) parte de su recaudación a la protección del entorno natural.

Frente a eso, lo importante en los impuestos ambientales son sus características por el lado del ingreso y su capacidad para incidir así en una determinada conducta ambiental deseada. Ésta es una cualidad específica que debe ser evaluada de manera independiente a cómo se utilicen los recursos que se recauden y, por lo tanto, de cuáles sean los programas de gasto que financien.

V. LOS EFECTOS DE IMPUESTOS SOBRE SERVICIOS TURÍSTICOS

Como ya se ha indicado, la imposición sobre las actividades turísticas no constituye una novedad, y las posibilidades tributarias para el sector público son diversas. En este apartado nos limitamos a discutir los principales efectos que generaría la introducción de una figura como la propuesta por el gobierno balear. Puesto que el impuesto eco-turístico no puede calificarse como ambiental, no se consideran sus efectos en este campo (con la salvedad del uso de lo recaudado).

En primer lugar, ha de señalarse que tributos de esta naturaleza no son extraños en países de nuestro entorno. En Francia, algunas municipalidades aplican impuestos sobre pernoctas en su territorio, y en EE.UU. es habitual que los condados o ayuntamientos con gran afluencia de visitantes establezcan recargos a los impuestos estatales sobre ventas aplicados en los hoteles. Incluso las ciudades históricas italianas están considerando la introducción de impuestos como el balear para obtener recursos que les permitan mantener y mejorar su patrimonio. En cualquier caso, la evidencia empírica sobre todas estas cuestiones es

bastante limitada y se encuentra prácticamente circunscrita al caso estadounidense (véanse por ejemplo Fujii, Khaled y Mak, 1985).

Los efectos económicos de esta clase de impuestos son variados. Después de su introducción, cabe esperar un incremento en el precio del alojamiento y la consiguiente reducción del intercambio en el mercado. Si tal modificación es importante, se producirán efectos sobre el uso factorial (con una reducción en el empleo) y la rentabilidad empresarial, además de una recaudación inferior a la prevista sin ese comportamiento. Por ello, es crucial contar tanto con un modelo preciso de demanda (8) como con una categorización adecuada de la oferta.

Como en todo impuesto, la incidencia distributiva constituye un campo de gran interés. Ésta dependerá, en primer lugar, de la capacidad de oferentes y demandantes para trasladar la carga fiscal (en función de la *ratio* de las elasticidades precio de oferta y demanda). Dentro de los demandantes, el análisis de incidencia suministra además información de cómo se distribuye la carga fiscal entre grupos de distinto nivel económico. Sin embargo, en este caso resulta especialmente interesante contrastar la exportabilidad del tributo (esto es, si lo pagan mayoritariamente los no residentes).

Los resultados de las aplicaciones empíricas indican que la distribución del impuesto sobre pernoctas recae fundamentalmente sobre los demandantes y presenta un alto grado de exportabilidad, al ser mínima la proporción de residentes sujetos al impuesto (9). En general estas conclusiones se mantienen para impuestos específicos sobre otros servicios ofrecidos a los turistas (restaurantes, diversión, etc.), aunque la exportabilidad se reduce al ser estos productos objeto de consumo de los residentes.

Desgraciadamente, la literatura empírica sobre economía del turismo es todavía más reducida en el caso español. No disponemos de elasticidades que puedan aplicarse directamente para conocer los efectos de impuestos sobre pernoctas, si bien en ocasiones parece existir una reacción de la demanda turística agregada ante cambios significativos de precios (Espasa, 1996). En cualquier caso, no parece que pequeñas modificaciones en los precios, como las ocasionadas por el bajo tipo impositivo propuesto en el caso balear, lleven a alteraciones significativas en la demanda turística.

En este apartado avanzamos sólo algunos de los efectos en el corto plazo del impuesto eco-turístico balear (sin adaptación por parte de los agentes), ilustrando su extensión a todas las comunidades autónomas.

El cuadro nº 2 presenta, partiendo de datos del Instituto Nacional de

CUADRO Nº 2

RECAUDACIÓN Y EXPORTABILIDAD DE UN IMPUESTO SOBRE PERNOCTAS DE TITULARIDAD AUTONÓMICA. 1999

COMUNIDAD	*RECAUDACIÓN EN MILES DE PESETAS*	*PORCENTAJE RECAUDACIÓN TOTAL* (RANKING)		*PORCENTAJE EXPORTABILIDAD*
Andalucía	5.570.000	14,52	(4)	56,43
Aragón	591.325	1,54	(9)	12,01
Asturias	343.914	0,89	(13)	10,01
Baleares	9.768.679	25,47	(1)	90,40
Canarias	6.682.607	17,42	(2)	84,77
Cantabria	356.226	0,93	(12)	12,80
Castilla y León	939.731	2,45	(8)	15,82
Castilla-La Mancha	454.226	1,18	(11)	16,19
Cataluña	5.937.544	15,48	(3)	66,51
Comunidad Valenciana	3.183.905	8,30	(5)	46,78
Extremadura	266.212	0,69	(14)	12,50
Galicia	1.111.937	2,90	(7)	11,89
Madrid	1.950.341	5,08	(6)	47,62
Murcia	379.186	0,99	(11)	17,86
Navarra	175.700	0,46	(15)	16,49
País Vasco	481.013	1,25	(10)	27,39
La Rioja	113.473	0,30	(16)	13,07
Ceuta	33.775	0,09	(17)	15,27
Melilla	17.802	0,05	(18)	14,01
TOTAL	38.357.596	100,0		64,64

Fuente: Elaboración propia a partir de INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2000).

Estadística, la recaudación que se obtendría en 1999 de la aplicación de un impuesto sobre pernoctas con cuota de un euro/día. Presentamos también datos sobre exportabilidad del tributo, referida exclusivamente al porcentaje de pernoctas que realizan los residentes en el extranjero. En cualquier caso, debe esperarse que la exportabilidad real del impuesto eco-turístico simulado (incluyendo a residentes españoles de fuera de la comunidad autónoma) sea mayor para aquellas comunidades de menor tamaño.

Suponiendo una extensión del impuesto eco-turístico propuesto a todo el territorio español, los resultados indican unos ingresos fiscales totales de aproximadamente 38.000 millones de pesetas para el año 1999. Su distribución por comunidades autónomas muestra una gran variabilidad, beneficiándose de esta figura las zonas de mayor perfil turístico (especialmente Baleares, Canarias, Cataluña y Andalucía). Estas cuatro comunidades obtendrían, de hecho, más del 70 por 100 de la recaudación total, además de presentar una fuerte exportación del tributo hacia residentes en el extranjero. Salvo en el caso de Canarias (por sus peculiaridades fiscales) y Cataluña (por el continuo desarrollo de sus tributos propios), un impuesto de estas características supondría para esas comunidades (junto a la Comunidad Valenciana y Madrid) un fuerte revulsivo a sus ingresos propios.

VI. LA IMPOSICIÓN AMBIENTAL Y EL TURISMO

Hasta aquí hemos observado cómo un impuesto sobre las pernoctas, como el propuesto por la comunidad balear, podría ser plenamente recomendable en términos económicos, obteniendo unos ingresos tributarios significativos y presentando una elevada exportabilidad fiscal. Sin embargo, hemos aludido también a la inadecuación de definir una figura tributaria de esas características como ambiental. A modo de recapitulación, consideramos ahora el papel que puede jugar la imposición ambiental estándar sobre el sector turístico.

En primer lugar, es posible imaginar impuestos genuinamente ambientales que graven las actividades turísticas. El uso de estos instrumentos es totalmente justificable ante el creciente deterioro ambiental ocasionado por el turismo: sobre-consumo de recursos naturales, saturación de espacios naturales, aumento de la contaminación, excesivo y caótico desarrollo urbanístico, etcétera (Green, Hunter y Moore, 1990).

Dentro de los tributos ambientales aplicables sobre el sector turístico, cabría diferenciar entre las figuras específicas que afectarían fundamentalmente a turistas (sobre el uso de vehículos de alquiler, sobre el acceso a zonas naturales de recreo, etcétera) y aquellas aplicadas con generalidad y que, consecuentemente, también gravarían los consumos turísticos (sobre las emisiones de CO_2, dióxido de carbono, a modo de ilustración). En ambos casos, es básico que la aplicación de estos instrumentos fiscales lleve a unos efectos ambientales positivos por el lado del ingreso, esto es, que exista un buen vínculo entre el hecho imponible gravado y el problema ambiental a controlar.

Para ejemplificar la idoneidad de este segundo tipo de instrumentos y sus efectos, nos basamos en Labandeira y Labeaga (2001). En ese trabajo se utilizan métodos *input-output* para suministrar un cálculo sectorialmente desagregado de las emisiones españolas de CO_2 (causantes de fenómenos de cambio climático) y para evaluar los efectos en precios de la aplicación de impuestos de distinta cuantía sobre las emisiones de CO_2. El cuadro nº 3 recoge algunos de los resultados obtenidos para cuatro sectores.

Primeramente, destaca la importancia de las emisiones de CO_2 originadas en el sector 40 de las tablas *input-output*, correspondiente a restaurantes y hoteles, y bastante equiparable a actividades turísticas. En realidad, este sector no emite directamente demasiado CO_2, pero sí ocasiona indirectamente un elevado porcentaje de las emisiones españolas totales (alrededor de un 10 por 100). Por tanto, parece totalmente razonable controlar estas importantes emisiones de la industria turísti-

CUADRO Nº 3

EMISIONES ESPAÑOLAS DE CO_2 (1000 T) Y LA PROPUESTA EUROPEA DE IMPUESTO ENERGÉTICO-AMBIENTAL

SECTOR (Número)	*EMISIONES REALIZADAS (Porcentaje s/totales)*		*EMISIONES IMPUTADAS (Porcentaje s/totales)*		*INCREMENTO DE PRECIO EN PORCENTAJE* (Ranking)	
Electricidad (9)	93.939	(44,90)	27.425	(13,1)	6,70	(2)
Productos químicos (18)	5.588	(2,70)	7.185	(3,4)	0,88	(18)
Restaurantes y hoteles (40)	1.774	(0,80)	20.815	(9,9)	0,40	(33)
Tabaco (29)	38,5	(0,02)	533	(0,2)	0,15	(47)

Fuente: LABANDEIRA Y LABEAGA (2001).

ca mediante su sujeción a impuestos ambientales.

Los efectos en los precios del sector turístico por la introducción de un impuesto global sobre las emisiones de CO_2 son, sin embargo, limitados. La subida, tras la aplicación de la propuesta comunitaria de impuesto energético-ambiental para el año 1998 (10), es inferior al 0,5 por 100, y se encuentra muy por debajo de las alteraciones que sufrirían los sectores energéticos. No obstante, no es el sector que se ve menos afectado por un impuesto de este tipo (ocupa la posición 33 sobre un total de 57).

En conclusión, creemos que tiene sentido utilizar impuestos ambientales sobre la actividad turística. Sin embargo, no parece recomendable calificar como ambientales a impuestos sobre hechos imponibles que poco o nada tienen que ver con el deterioro ambiental. Esto sólo genera confusión social, y además puede dificultar el necesario desarrollo de la tributación ambiental española.

NOTAS

(1) Puede argumentarse que el impuesto especial sobre hidrocarburos español (con unos ingresos fiscales superiores al 10 por 100 de la recaudación total desde los años ochenta) tiene efectos ambientales positivos. Sin embargo, estos pueden calificarse como sub-producto de unos objetivos primordialmente recaudatorios.

(2) Esto ha hecho que en la mayor parte de estas figuras se haya resaltado el argumento financiero sobre el ambiental.

(3) Los límites son de dos tipos: la creación de tributos autonómicos sobre hechos imponibles gravados por el Estado (art. 6.2) y sobre materias imponibles reservadas a las corporaciones locales (art. 6.3). Tal carácter restrictivo motivó, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Constitucional que declaró inconstitucional y nula la ley reguladora del impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente de Baleares, amenazando en igual sentido la ley de Extremadura, que creó un impuesto prácticamente idéntico al balear. Aunque en este trabajo no entraremos en estas cuestiones, el impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente recientemente aprobado por Castilla-La Mancha podría también verse afectado por esos filtros establecidos en la LOFCA, sobre todo en lo que respecta a su relación con el IVA y el Impuesto de Actividades Económicas.

(4) A pesar de existir cuotas superiores e inferiores por categoría hotelera, aproximadamente dos tercios de las pernoctaciones estarían sujetas a una cuota de un euro (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, 1999).

(5) Aunque el vínculo ambiental podría ser limitado si, además de la entrada, no se tiene en cuenta de alguna forma el periodo de estancia. En todo caso, la solución basada en la entrada tendría efectos positivos si tenemos en cuenta el volumen de la oferta hotelera no reglada, estimada entre un 15 por 100 y un 30 por 100 de la oferta total, y la creciente importancia del turismo de segunda residencia (véase RIERA y PALMER, 2000).

(6) Sería posible avanzar aquí otras fórmulas de gestión tributaria, por ejemplo negociadas con la empresa privada mediante sistema de cesión o arrendamiento de servicios. En este caso, la entidad concertada mantendría oficinas permanentes en los centros de embarque y confirmaría el pago impositivo mediante algún sistema automático de control.

(7) Fenómenos de esta naturaleza se han producido en países con impuestos ambientales afectados a la provisión de infraestructuras de limpieza, como Francia y Holanda en el caso de los vertidos líquidos (GAGO y LABANDEIRA, 1999).

(8) Aquí las opciones son varias, aunque es preferible contar con un sistema de demanda que modele el consumo como un proceso con varias etapas de decisión.

(9) Las averiguaciones empíricas sugieren una *ratio* de elasticidades de 2 a favor de la demanda (FUJII y otros, 1985). Por ello, la exportabilidad del tributo no sería total, excepto si se asume que los propietarios de los negocios turísticos son no residentes.

(10) El tipo impositivo es de 35 US$ por tonelada de carbono en los distintos combustibles fósiles.

BIBLIOGRAFÍA

CLARKE, Harry, y NG, Yew-Kwang (1993), «Tourism, economic welfare and efficient pricing», *Annals of Tourism Research*, 20, págs. 613-632.

ESPASA, Antoni (1996), «Características de la demanda en los estudios econométricos sobre el turismo e implicaciones de política económica y de estrategia empresarial», *Información Comercial Española*, 749, págs. 77-88.

FUJII, Edwin; KHALED, Mohammed, y MAK, James (1985), «The exportability of hotel occupancy and other tourist taxes», *National Tax Journal*, 38, págs. 169-177.

GAGO, Alberto, y LABANDEIRA, Xavier (1999), *La reforma fiscal verde. Teoría y práctica de los impuestos ambientales*, Mundi Prensa, Madrid.

— (2000), «Towards a green tax reform model», *Journal of Environmental Policy and Planning*, 2, págs. 25-37.

GREEN, H.; HUNTER, C., y MOORE, B. (1990), «Assessing the environmental impact of tourism development», *Tourism Management*, junio, págs. 111-122.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (1999), *Encuesta de movimiento de viajeros en acampamentos turísticos 1998*, Madrid.

— (2000), *Encuesta sobre ocupación hotelera 1999*, Madrid.

LABANDEIRA, Xavier, y LABEAGA, José M. (1999), «Combining input-output analysis and microsimulation to assess the effects of carbon taxation on Spanish households», *Fiscal Studies*, 20, páginas, 303-318.

— (2000), «Los efectos de un impuesto sobre las emisiones de SO_2 del sector eléctrico», *Revista de Economía Aplicada*, 22, págs. 1-28.

— (2001), «Estimation and control of Spanish energy-related CO_2 emissions: an input-output approach», *Documento de Trabajo 01/01*, Departamento de Análisis Económico, UNED.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (1998), *La fiscalidad del turismo*, OMT, Madrid.

RIERA, Antoni, y PALMER, Teresa (2000), «Turismo y políticas ambientales. La ecotasa balear», presentado en el *V Congreso Nacional de Medio Ambiente*, Madrid.

RUS, Ginés de, y LEÓN, Carmelo (1997), «Economía del turismo. Un panorama», *Revista de Economía Aplicada*, 15, páginas, 71-109.

Resumen

En este trabajo se considera el posible uso de la imposición ambiental sobre las actividades turísticas. El artículo se inicia con una breve enumeración de experiencias con impuestos ambientales, que dan paso a la descripción del impuesto eco-turístico propuesto por la comunidad balear. A continuación se presentan algunas pautas para evaluar la incidencia de figuras de esta naturaleza y se avanzan algunos de sus efectos. Finalmente, el trabajo concluye postulando una extensión de la imposición ambiental genérica al mundo turístico y presentando varios resultados preliminares para el caso español.

Palabras clave: fiscalidad, turismo, medio ambiente.

Abstract

In this article we consider the possible use of the "green" tax on tourist activities. The article starts off with a brief list of experiences with environment taxes, followed by a description of the eco-tourist tax proposed by the autonomous government of the Balearic Islands. We then set forth some guidelines for evaluating the incidence of figures of this kind and we anticipate some of its effects. Lastly, the article concludes by postulating an extension of the generic environment taxation to the tourist world and presenting various preliminary results for the Spanish case.

Key words: taxation, tourism, the environment.

JEL classification: H22, H23, L83, Q28.

LOS IMPUESTOS ESPECIALES SOBRE EL AUTOMÓVIL Y LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Alfonso UTRILLA DE LA HOZ

I. INTRODUCCIÓN

DESDE una perspectiva económica, la industria del automóvil constituye un sector estratégico en la economía española. En el conjunto de la oferta productiva, supone el 5 por 100 del PIB, genera un volumen significativo de empleos directos e indirectos (8 por 100 del total) y representa más de la cuarta parte de las ventas españolas en el exterior, además de su fuerte incidencia en la regulación de la demanda efectiva y de otros aspectos de seguridad relacionados con la renovación del parque automovilístico.

La importancia del sector y la incidencia de las importaciones de vehículos matriculados en el mercado español en los últimos años hacen necesario tener en cuenta los aspectos fiscales que afectan de forma directa (matriculaciones) e indirecta (carburantes) al automóvil, especialmente si se plantea la posibilidad de ceder estos impuestos a las comunidades autónomas en el marco de la próxima revisión del modelo de financiación autonómica. Con este objetivo, se revisan a continuación los principales aspectos tributarios relacionados con el sector.

II. LA EVOLUCIÓN DEL SECTOR Y LA FISCALIDAD DEL AUTOMÓVIL

Los datos de la producción de automóviles en España convierten a nuestro país en uno de los de mayor presencia del sector en la Unión Europea. El número de fabricantes, la implantación territorial de las fábricas actualmente existentes, el número de empleos directos (75.274), las unidades de producción anual (2,85 millones de vehículos fabricados en 1999) y el volumen de facturación (superior a los 6,2 billones de pesetas ese mismo año) así lo ponen de manifiesto, como se refleja en el cuadro nº 1.

De acuerdo con los últimos datos disponibles, la producción de vehículos en España ha ascendido en 2000 a más de 3 millones de unidades, con un aumento sobre el año anterior del 6,33 por 100, incremento que asciende al 7,14 por 100 en el caso de los turismos y al 8,44 por 100 en los vehículos todo terreno. Las exportaciones, que representan casi el 82,5 por 100 de las unidades producidas, han aumentado el 8,23 por 100, siendo mayor el incremento en el caso de los turismos (8,53 por 100). La buena marcha del sector en términos de producción y exportación no se traduce, sin embargo, en la evolución de las matriculaciones efectuadas. Así, en el caso de los turismos, han caído un 1,8 por 100 en el conjunto del año respecto a 1999, rompiendo la tendencia creciente de los últimos ejercicios. Como puede observarse en el cuadro número 2, la disminución en el número de turismos matriculados ha sido especialmente intensa en el último trimestre del año, en contraste con la evolución experimentada en los primeros meses.

La Asociación Española de Fabricantes de Automóviles y Camiones (ANFAC) planteó recientemente un decálogo con las principales peticiones para el sector del automóvil recogido en el documento *La industria de la automoción española en el 2000*. En materia fiscal, reivindicaba la equiparación de la fiscalidad por la compra de vehículos respecto a los principales países productores europeos, el rechazo de cualquier transferencia de los impuestos especiales relacionados con la automoción a las comunidades autónomas que implique un riesgo de ruptura de la unidad de mercado, y una política más decidida de renovación del parque automovilístico con una mayor flexibilidad y aumento del Programa PREVER existente.

De acuerdo con estos planteamientos, se reivindica la supresión del impuesto para «equiparar» la fiscalidad existente en España a la de otros países europeos. Así, ANFAC considera que la fiscalidad indirecta media que recae sobre la adquisición de un vehículo en España resulta actualmente de un 24,5 por 100, frente a un 20,6 por 100 de media en los principales países consumidores (Bélgica, Alemania, Francia, Italia, Suecia, y Reino Unido) y un 18,5 por 100 en los países fabricantes más significativos (Alemania, Francia, Italia y Reino Unido), con un esfuerzo fiscal que prácticamente duplica el existente en esos países (índice de 196, frente a una media de 100).

Ante la posibilidad de incorporar los impuestos especiales a la financiación autonómica, ANFAC (2001) considera que si esto se produce «el efecto sería fuertemente negativo para el sector, ya que significaría una seria fractura del mercado nacional, especialmente dañina cuando se tiende a la armonización fiscal europea y cuando el sector trata de estandarizar sus productos y sus estrategias comerciales, dentro de una visión global de los mercados. Además, en el caso del Impuesto Especial de matriculación esta transferencia supondría un grave riesgo de consolidación y permanencia de una figura impositiva obsoleta, al faltar una visión global que relacione la fiscalidad con la inversión y el empleo sectoriales, así como con la situación en otros países competidores». Esta visión tan crítica respecto al impuesto se completa con una deman-

CUADRO Nº 1

FABRICACIÓN DE AUTOMÓVILES EN ESPAÑA EN 1999

FABRICANTE	*FÁBRICAS*	*PRODUCTO*	*EMPLEADOS*	*PRODUCCIÓN (unidades)*	*FACTURACIÓN (millones pesetas)*
Citroën	Vigo	Turismos	8.040	350.371	742.266
Ford	Almusafes	Turismos	7.498	342.047	700.432
Iveco-Pegaso	Madrid	V. industrial	3.402	39.066	222.224
Mercedes	Vitoria	V. industrial	4.601	84.055	407.645
Nissan	Barcelona y Ávila	T. terreno, turismo y v.i.	3.974	96.338	244.654
Opel	Figueruelas	Turismos	8.727	464.096	774.520
Peugeot	Madrid	Turismos	4.028	130.954	489.530
Renault	Valladolid, Palencia y Sevilla	Turismos	12.764	527.203	1.195.478
Renault V.Indust	Madrid	V. industrial	948	5.753	101.341
Seat	Barcelona y Martorell	Turismos	14.317	486.303	968.862
Suzuki-Santana	Linares	T. terreno	1.666	34.355	65.249
Volkswagen	Landaben	Turismos	5.309	291.848	317.990
Total			75.274	2.852.389	6.230.191

Fuente: ANFAC (2000b).

da de flexibilización y aumento del descuento fiscal del Plan PREVER, que tiene una incidencia determinante en la capacidad de recaudación neta del impuesto.

La posición crítica del sector ante el impuesto que grava la matriculación de los vehículos en España ha conseguido modificar la estructura de tipos impositivos del impuesto en el pasado y revisar las condiciones de las ayudas a la renovación del parque automovilista, aunque se mantiene su configuración originaria. Ésta se basaba en las implicaciones del proceso de armonización del IVA emprendido a partir de la creación del mercado interior, que supuso la desaparición del denominado tipo incrementado al que eran gravados, entre otros, determinados medios de transporte, quedando éstos sometidos, a partir del 1 de enero de 1993, al tipo impositivo normal. Esta modificación normativa supuso la reducción del tipo impositivo aplicable desde el 28 por 100 al 16 por 100 actual del Impuesto sobre el Valor Añadido. Con el objetivo de mantener la presión fiscal sobre los medios de transporte anteriormente gravados por el tipo incrementado del IVA, se estableció este nuevo impuesto, cuyo hecho imponible viene determinado, entre otros, por la primera matriculación definitiva en España de vehículos automóviles nuevos o usados, accionados a motor para circular por vías y terrenos públicos con una serie de excepciones.

La base imponible (art.69 LIE) se determina de distinta forma según el medio de transporte sea nuevo o usado. Así, en los nuevos la base imponible está constituida por el importe que, con ocasión de la adquisición, se haya determinado como base imponible a efectos del IVA o por el importe total de la contraprestación satisfecha por el adquirente. En los medios de transporte usados la base imponible está constituida por el valor de mercado en la fecha de devengo del impuesto, según las «tablas de valoración de medios de transporte usados» aprobadas por el Ministerio de Hacienda a efectos de los impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y sobre Sucesiones y Donaciones. El tipo de gravamen aplicable responde a distintos porcentajes, siendo el general del 12 por 100 y del 7 por 100 para vehículos automóviles de turismo de cilindrada inferior a 1.600 cc, si son de gasolina o de 2.000 cc, si son vehículos diesel. El impuesto se ve afectado por una deducción de la cuota de hasta 80.000 pts. cuando se cumplen una serie de requisitos de baja definitiva de vehículos usados con una antigüedad igual o superior a 10 años en una fecha previa a la matriculación de vehículos nuevos, derivada de la puesta en práctica del Plan PREVER (1).

La gestión del impuesto resulta relativamente sencilla, ya que se basa en la autoliquidación coincidente con la primera matriculación de los medios de transporte gravados en España. Igualmente, la determinación de la base imponible, al coincidir con las técnicas de valoración del Impuesto sobre el Valor Añadido y de los impuestos que gravan las transmisiones patrimoniales intervivos o *mortis causa*, simplifica la gestión del impuesto. Desde una perspectiva territorial, la existencia de una normativa reguladora diferencial en el caso de los territorios históricos del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra y la atribución del rendimiento en el ámbito territorial de Canarias, Ceuta y Melilla, permite contar con alternativas ya experimentadas en la posible cesión del impuesto al resto de las comunidades autónomas.

CUADRO Nº 2

PRODUCCIÓN, EXPORTACIÓN Y MATRICULACIÓN DE VEHÍCULOS EN ESPAÑA

	UNIDADES		*PORCENTAJE*
	2000	*1999*	*2000/1999*
PRODUCCIÓN			
Turismos	2.366.359	2.208.708	7,14
Todo terreno	79.062	72.909	8,44
Vehículos industriales	587.453	570.772	2,92
Total	3.032.874	2.852.389	6,33
EXPORTACIÓN			
Turismos	1.949.691	1.796.510	8,53
Todo terreno	52.343	45.517	15,00
Vehículos industriales	499.586	469.375	6,44
Total	2.501.620	2.311.402	8,23
MATRICULACIONES			
Turismos	1.380.884	1.406.246	–1,80
Todo terreno	87.948	93.851	–6,29
V. comerciales y furgones	202.864	208.002	–2,47
MATRICULACIONES TURISMOS			
Enero	95.880	82.247	16,58
Febrero	121.615	108.175	12,42
Marzo	146.916	148.330	–0,95
Abril	123.568	113.106	9,25
Mayo	127.230	123.534	2,99
Junio	144.968	146.819	–1,26
Julio	150.691	160.737	–6,25
Agosto	84.708	82.910	2,17
Septiembre	85.637	89.780	–4,61
Octubre	99.635	112.676	–11,57
Noviembre	104.055	115.778	–10,13
Diciembre	95.981	122.154	–21,43

Fuente: ANFAC (2000a y b).

El Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte ha experimentado en los últimos años una capacidad recaudatoria creciente, aunque en 2000 se ha desacelerado fuertemente su crecimiento (del 27 por 100 en 1999 al 4,9 por 100 en 2000). Esta evolución se basaba, por un lado, en el incremento en el número de matriculaciones de vehículos previsto (4 por 100) y, sobre todo, en la elevación del tipo efectivo derivado del desplazamiento del consumo hacia vehículos de mayor cilindrada. Para 2001, la Ley de Presupuestos Generales del Estado prevé un crecimiento de la recaudación del 4,2 por 100, como resultado de un menor incremento en las matriculaciones de turismos y de una nueva elevación del tipo efectivo.

La importancia de los beneficios fiscales asociados al impuesto es muy relevante, alcanzando en 2001 una previsión de 169.900 millones de pesetas, lo que representa el 80,8 por 100 de la recaudación estimada para el mismo en el presente ejercicio fiscal, que asciende a 210.300 millones. De este conjunto de gastos fiscales, 41.804 millones de pts. se corresponden con las exenciones recogidas en el impuesto: 109.095 millones de pts. corresponden a los tipos impositivos reducidos y los 19.001 millones de pts. restantes al Plan PREVER.

Desde su implantación, en 1993, este impuesto ha tenido una trayectoria recaudatoria creciente por el buen comportamiento experimentado en los tres últimos ejercicios liquidados sobre los que se dispone de datos completos, ya que en 1995 y 1996 la recaudación experimentó una importante caída respecto a los dos primeros ejercicios. Los factores que afectan a la variación de la recaudación del impuesto son los siguientes:

— Las variaciones de tipos impositivos.

— La variación de las bases imponibles correspondientes a los medios matriculados.

— La variación en las deducciones que en la cuota íntegra se efectúan como consecuencia de los beneficios fiscales en vigor en cada uno de los períodos comparados.

— La variación en el número de medios de transporte matriculados.

— La variación de la estructura de los medios de transportes que han sido matriculados.

Teniendo en cuenta estos factores, y de acuerdo con la información recogida por la AEAT de una cesta anual de 1.000 vehículos matriculados representativa de la estructura de los medios de transporte matriculados, se puede observar el siguiente comportamiento:

• Los tipos impositivos sufrieron dos reducciones consecutivas en 1995 y 1996 que afectaron a la recaudación obtenida. En el primer año, como consecuencia de la rebaja, con carácter general, en un punto en los tipos impositivos para compensar el incremento en la misma cuantía del tipo normal del IVA. En 1996 el descenso de los tipos impositivos fue mucho más acusado, al aplicarse un tipo reducido a los automóviles de baja cilindrada. Posteriormente no ha habido variación en los tipos impositivos, al margen del incremento en el aplicable a los *jeeps* desde el 1 de enero de 1997,

y que sólo representan el 5 por 100 del conjunto de matriculaciones.

• La variación en los precios de venta de los automóviles tiene como consecuencia la paralela variación de las bases imponibles. El aumento de los precios medios de los automóviles de la versión básica gama-modelo ha sido muy moderado en los últimos años (2,86 por 100 en 1997 y 1,82 por 100 en 1998).

Las causas del comportamiento en la recaudación del Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte se centran fundamentalmente en la matriculación de vehículos. Así, en 1999 el incremento respecto al año anterior por este concepto ha sido del 18,06 por 100, superior al ya elevado porcentaje del año anterior (16,71 por 100). Dada la estabilidad existente en los tipos impositivos en los últimos años, el resto del incremento interanual en la recaudación se explica por el comportamiento de la estructura de la demanda que, en 1999, ha presentado un impacto global positivo equivalente al 7,82 por 100, frente a una incidencia del 2,89 por 100 en el año anterior. Este efecto positivo se ha conseguido gracias al crecimiento de la base imponible (6,81 por 100) por el incremento del precio medio de los vehículos vendidos, que ha compensado el efecto negativo sobre la recaudación de los cambios en la estructura de las ventas. La evolución de las deducciones ha tenido un efecto positivo sobre la recaudación. En definitiva, el crecimiento del número de vehículos matriculados y, en menor medida, el incremento de los precios medios de éstos explica el buen comportamiento de la recaudación conseguida por este impuesto.

A medio plazo, sólo la ralentización de las ventas de vehículos nuevos, por efecto de un cambio en el ciclo económico expansivo, puede alterar sustancialmente la buena marcha del impuesto. No obstante, hay que considerar los efectos sobre la recaudación de la fuerte renovación del parque automovilístico realizada en los últimos años y su incidencia en las matriculaciones de vehículos nuevos cuando los existentes tienen una antigüedad reducida. También hay que considerar la posible extensión de un mercado de vehículos seminuevos con menor antigüedad, que puede incidir negativamente en el número de matriculaciones nuevas, así como la moderación en la evolución de la base imponible media del impuesto como consecuencia del posible efecto de una mayor competitividad internacional sobre los precios de venta de los vehículos.

Actualmente, la distribución territorial del impuesto, al margen de la recaudación correspondiente a Canarias, Ceuta y Melilla y las dos comunidades forales –País Vasco y Navarra– que lo tienen concertado, está muy concentrada en cuatro comunidades autónomas: Madrid, Cataluña, Andalucía y la Comunidad Valenciana, que absorben conjuntamente 107.534 millones de pts. en 1998, lo que representa más del 71 por 100 de los 151.274 millones de pesetas de recaudación territorializada.

En los dos últimos años para los que se dispone de información desagregada, el crecimiento de la recaudación territorializada ha aumentado de forma significativa, aunque el análisis por comunidades autónomas presenta diferencias que, en algunos casos, resultan muy acentuadas. Así, si en 1997 el incremento medio para las 14 comunidades consideradas fue del 11,72 por 100, el aumento de la recaudación fue muy superior en Murcia (18,9 por 100) o, aunque en menor medida, en la Comunidad Valenciana (13,10 por 100) y en Cataluña (13,08 por 100). Por el contrario, en cinco comunidades el crecimiento de la recaudación se ha situado en niveles muy reducidos, como es el caso de Asturias (3,91 por 100), Extremadura (6,66 por 100), Aragón (7,18 por 100), Galicia (8,91 por 100) y Castilla y León (8,94 por 100). En 1998, con un incremento medio del 20,15 por 100, las diferencias regionales siguen siendo significativas, oscilando entre el mayor aumento recaudatorio en la Comunidad de Madrid (24,92 por 100) y la menor tasa de Galicia (8,42 por 100).

CUADRO Nº 3

EXPLICACIÓN VARIACIÓN RECAUDACIÓN SOBRE EL AÑO ANTERIOR

	1999	*1998*	*1997*	*1996*
TIPOS IMPOSITIVOS	0,00	0,00	0,00	–24,80
MATRICULACIÓN	18,06	16,71	12,37	10,75
ESTRUCTURA DEMANDA	7,82	2,89	–0,59	
Estructura	–0,01	–3,35	–0,12	4,14
Base imponible	6,81	7,99	4,82	1,98
Deducciones	0,96	–1,41	–5,13	5,26
Porcentaje automóviles/total	0,00	0,00	0,09	–0,05
TOTAL	27,30	20,08	11,70	–6,94

Fuente: AEAT (2000 y 2001).

CUADRO Nº 4

EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS
(Millones de pesetas y porcentaje)

	1995	1996	1997	1998	Porcentaje 96/95	Porcentaje 97/96	Porcentaje 98/97
Andalucía	16.526	16.351	18.437	22.391	–1,06	12,76	21,45
Aragón	3.546	3.439	3.686	4.311	–3,02	7,18	16,96
Asturias	2.721	2.481	2.578	3.136	–8,82	3,91	21,64
Baleares	3.407	3.268	3.662	4.438	–4,08	12,06	21,19
Cantabria	1.580	1.417	1.582	1.856	–10,32	11,64	17,32
Castilla y León	6.037	6.218	6.774	7.875	3,00	8,94	16,25
Castilla-La Mancha	3.894	3.642	4.094	4.826	–6,47	12,41	17,88
Cataluña	25.849	23.581	26.665	32.154	–8,77	13,08	20,59
Comunidad Valenciana	14.897	13.822	15.633	18.681	–7,22	13,10	19,50
Extremadura	1.868	1.757	1.874	2.276	–5,94	6,66	21,45
Galicia	10.262	7.972	8.682	9.413	–22,32	8,91	8,42
Madrid	25.573	24.664	27.463	34.308	–3,55	11,35	24,92
Murcia	3.217	3.201	3.806	4.511	–0,50	18,90	18,52
La Rioja	861	882	971	1.098	2,44	10,09	13,08
TOTAL	120.238	112.695	125.907	151.1274	–6,27	11,72	20,15

Fuente: CONSEJO DE POLITICA FISCAL Y FINANCIERA (2000).

CUADRO Nº 5

EVOLUCIÓN DE LAS MATRICULACIONES Y PARQUE AUTOMOVILÍSTICO

	MATRICULACIONES			PARQUE			MAT/PARQUE	
	1998	1997	Porcentaje 1998/97	1998	1997	Porcentaje 1998/97	1998	1997
Andalucía	179.898	151.037	19,11	2.415.766	2.295.239	5,25	7,45	6,58
Aragón	30.412	25.996	16,99	427.545	411.135	3,99	7,11	6,32
Asturias	25.719	22.522	14,20	379.876	369.200	2,89	6,77	6,10
Baleares	53.788	50.297	6,94	490.630	462.330	6,12	10,96	10,88
Cantabria	15.309	12.420	23,26	192.006	182.601	5,15	7,97	6,80
Castilla y León	57.357	48.401	18,50	900.698	864.055	4,24	6,37	5,60
Castilla-La Mancha	32.998	27.192	21,35	576.539	551.227	4,59	5,72	4,93
Cataluña	230.304	192.629	19,56	2.672.297	2.556.864	4,51	8,62	7,53
Comunidad Valenciana	142.686	118.179	20,74	1.705.076	1.617.206	5,43	8,37	7,31
Extremadura	16.400	13.904	17,95	349.573	334.976	4,36	4,69	4,15
Galicia	72.848	63.300	15,08	1.064.207	1.020.170	4,32	6,85	6,20
Madrid	239.406	200.276	19,54	2.545.258	2.416.590	5,32	9,41	8,29
Murcia	33.982	28.339	19,91	439.605	415.776	5,73	7,73	6,82
La Rioja	6.999	6.099	14,76	94.057	89.886	4,64	7,44	6,79
TOTAL	1.138.106	960.591	18,48	14.253.133	13.587.255	4,90	7,98	7,07

Fuente: DIRECCIÓN GENERAL DE TRÁFICO (2000).

CUADRO Nº 6

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA RECAUDACIÓN CONSOLIDADA EN 1999
(Millones de pesetas y porcentaje)

	FACTOR	*REC. IMPUTADA*
Andalucía	13,60	29.063
Aragón	2,56	5.472
Asturias	1,82	3.883
Baleares	2,61	5.567
Canarias	3,62	7.745
Cantabria	1,14	2.427
Castilla y León	4,57	9.766
Castilla-La Mancha	2,98	6.359
Cataluña	18,97	40.543
Comunidad Valenciana	11,03	23.561
Extremadura	1,45	3.090
Galicia	5,16	11.021
Madrid	20,77	44.393
Murcia	2,73	5.824
Navarra	1,57	3.347
País Vasco	4,78	10.217
La Rioja	0,66	1.409
TOTAL	100,00	213.686

Fuente: AEAT (2001).

Esta evolución diferenciada en la recaudación del impuesto se traslada igualmente, aunque en menor medida, al comportamiento regional del número de matriculaciones realizadas de automóviles, variable *proxy* de la evolución de la base imponible. Así, en 1998 el incremento medio del número de automóviles matriculados ha sido del 18,48 por 100, mientras en Cantabria ha resultado mucho mayor (23,26 por 100) que en Baleares (6,94 por 100), manteniendo entre ambas las mayores diferencias regionales. Esto ha supuesto una renovación y aumento del parque automovilístico, que, en términos globales, se sitúa en el 4,9 por 100, incrementándose en mayor medida precisamente en Baleares (6,12 por 100), por las escasas bajas producidas a lo largo del año, frente a un comportamiento mucho más moderado en Asturias (2,89 por 100) y Aragón (3,99 por 100).

También el número de matriculaciones en relación con el parque de vehículos es muy desigual desde una perspectiva territorial, destacando en los dos años analizados el mayor porcentaje de Baleares (10,96 por 100 y 10,88 por 100 en 1998 y 1997 respectivamente), frente al comportamiento más moderado de Extremadura (4,69 por 100 y 4,15 por 100).

Si tenemos en cuenta los cálculos de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, los índices de imputación regional resultantes para 1999 presentan una distribución más homogénea por comunidades autónomas, tal como se recoge en el cuadro nº 6.

Dadas las características expuestas respecto a la configuración y gestión del Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte, su cesión a las comunidades autónomas no plantea grandes problemas, pudiendo articularse a través de distintas formas. La experiencia, en este caso, de la concertación de este impuesto en el País Vasco, similar al convenido con Navarra, y la cesión de la recaudación a Canarias con tipos impositivos diferenciados plantea distintas alternativas. Así, una posible articulación de la utilización de este impuesto en la financiación autonómica sería a través de una participación territorializada de las comunidades autónomas en su recaudación. Su principal ventaja vendría derivada de la no alteración de la normativa y de la gestión centralizada del impuesto, manteniendo el control de éste a través del registro en las jefaturas provinciales de Tráfico. Además se atenderían las peticiones del sector de mantener una estructura única, con las excepciones señaladas, en el diseño y gestión del impuesto. El reparto de la recaudación obtenida centralizadamente se podría articular a través de variables de consumo (matriculación) mediante cuotas estables revisables cuando se actualicen las variables del conjunto del sistema. Las cantidades obtenidas por cada comunidad autónoma se actualizarían de acuerdo con la evolución de la recaudación real global, con lo que se evitaría la alta variabilidad en la recaudación de cada región, que puede resultar importante a tenor de los datos más recientes. En este caso, no se plantearía la cesión del impuesto y, en consecuencia, no se obtendrían las ventajas asociadas a una gestión descentralizada derivadas de la corresponsabilidad fiscal. Dadas las características del impuesto, con bases fiscales fácilmente controlables y transparentes, un registro provincial con características comunes en todo el territorio nacional y una recaudación territorializada directamente relacionada con el consumo (matriculación), las ventajas de esta alternativa se circunscriben a evitar la variabilidad territorial de la recaudación, igualmente existente, por otro lado, en otros impuestos ya cedidos. De hecho, teniendo en cuenta su estructura, el impuesto resulta técnicamente más fácil de territorializar que otros ya cedidos.

Alternativamente, se podría plantear sin dificultades destacables la cesión del impuesto a las comunidades autónomas y, en su caso, la gestión del mismo a través del traspaso de las competencias administrativas con efectos fiscales de los registros de las jefaturas de Tráfico. Los puntos de conexión están claramente delimitados y la territorialización provincial ya está resuelta, siendo inmediata la atribución de la recaudación por regiones. La gestión descentralizada no tendría que implicar ningún problema de coordinación general a través de la información contenida en los registros informáticos y, en todo caso, debería venir unida a la consideración sobre el traspaso generalizado de las competencias en materia de tráfico y seguridad vial que, en algunos aspectos, ya ha sido realizado. Dadas las características del impuesto, no cabe esperar ninguna ganancia recaudatoria atribuible a la gestión descentralizada o a las labores de inspección y gestión y, desde el punto de vista regional, las posibles ganancias financieras derivadas del traspaso estarían relacionadas con el crecimiento diferencial de la recaudación en algunos territorios motivado por el mayor ritmo de aumento en el consumo (matriculación) de vehículos respecto a otros índices de referencia en la financiación autonómica (ITAE, PIB), como podría ocurrir también en el caso de articularse a través de una participación territorializada. Si se cede el impuesto, el efecto diferencial se debería a las distintas tasas regionales de evolución de la recaudación.

Finalmente se podría contemplar la cesión del Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte a las comunidades autónomas con capacidad normativa. En este caso, podrían articularse a través de modificaciones en la base imponible (exenciones y deducciones), tipos impositivos o deducciones en la cuota. Dada la regulación legal existente actualmente, la capacidad normativa debería limitarse a los tipos impositivos, ya que los beneficios fiscales vigentes están estrechamente relacionados con la seguridad vial y la potenciación del sector del automóvil y, en ambos casos, se trata de medidas que inciden en el conjunto del territorio nacional.

III. LA FISCALIDAD SOBRE LOS CARBURANTES

El sector del automóvil se ve afectado por otros aspectos de la fiscalidad que repercuten indirectamente sobre él. El de mayor incidencia es el que grava, a través de un impuesto especial, el consumo de carburantes. El Impuesto sobre Hidrocarburos es un tributo de naturaleza indirecta que recae sobre el consumo específico de carburantes y combustibles y grava, en fase única, la fabricación, importación, y en su caso, introducción en el ámbito territorial interno de dichos carburantes y combustibles. La adaptación de la legislación española a las directivas comunitarias aprobadas en el campo de la fiscalidad de los hidrocarburos ha obligado a ampliar el ámbito objetivo de este impuesto, aunque esto no ha supuesto que se graven consumos de productos que en la legislación anterior no lo estuviesen ya.

El ámbito objetivo del impuesto está constituido por los hidrocarburos clasificados en la nomenclatura combinada (NC), que incluye, entre otros, los siguientes productos:

— Gasolinas con plomo.

— Gasolinas sin plomo de 97 IO, u octanaje superior.

— Gasolinas sin plomo.

— Gasóleos utilizables como carburante.

— GLP utilizable como carburante en vehículos automóviles de servicio público.

Igualmente están incluidos en el ámbito objetivo del impuesto especial los productos destinados a ser utilizados como carburantes, como aditivos de carburantes o para aumentar el volumen final de determinados carburantes no comprendidos en la citada nomenclatura combinada. La base imponible del impuesto está constituida por el volumen de productos objeto de gravamen, expresado en miles de litros a la temperatura de 15° C en el caso de los carburantes. Los principales tipos impositivos vigentes en 2001 se recogen en el cuadro nº 7.

El devengo del impuesto se produce cuando finaliza el régimen suspensivo dentro del ámbito territorial interno de aplicación. Tienen la condición de sujetos pasivos en calidad de contribuyentes:

• Los depositarios autorizados, en los supuestos en que el devengo se produce a la salida de los productos de un depósito fiscal.

• Las personas obligadas al pago de la deuda aduanera cuando el devengo se produce con motivo de una importación.

El sujeto pasivo deberá repercutir el importe de las cuotas devengadas sobre los adquirentes del producto gravado o sobre aquel para el que se realiza la operación de fabricación, transformación o almacenamiento en régimen suspensivo por cuenta ajena. La gestión del impuesto resulta relativamente sencilla, ya que existen muy pocos sujetos pasivos, al recaudarse en fase única. Lógicamente, al no existir una fase minorista, los criterios de recaudación están en función del devengo y no del consumo.

Desde una perspectiva territorial, la existencia de una normativa reguladora diferencial en el caso de los territorios históricos del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra, y la no exigencia del impuesto en Canarias, Ceuta y Melilla, permite contar con alternativas ya experimentadas en la posible cesión del impuesto al resto de las comunidades autónomas.

Se trata de un impuesto con una elevada capacidad recaudatoria, que proporciona unos ingresos cercanos al billón y medio de pesetas, aunque las previsiones recaudatorias para 2000 apuntan a un menor crecimiento (1,6 por 100) que el producido en 1999 (6,5 por 100), derivado, por un lado, de la congelación de los tipos impositivos y, por otro, por la tendencia a la reducción del tipo efectivo medio por el peso creciente de los consumos sujetos a tipos reducidos, ya manifestado en los últimos años. Para 2001 se prevé un aumento de la recaudación del 3,1 por 100, hasta alcanzar 1.557.400 pesetas.

Como puede observarse en el cuadro nº 8, el nivel de impuestos soportados por los principales carburantes resulta en general muy superior actualmente en prácticamente todos los países, con la salvedad de Bélgica, Portugal, Irlanda, Grecia y Luxemburgo en algunos casos.

Con esta estructura fiscal, el consumo de carburantes en Europa mantiene una tendencia estable en el consumo de gasolinas, con una clara sustitución de las gasolinas con plomo por las sin plomo. También el consumo de gasóleo ha experimentado un mayor crecimiento en los últimos años. El cambio experimentado en la estructura de consumo de gasolinas y gasóleos resulta muy significativo, y tiene indudables efectos sobre la capacidad recaudatoria del impuesto. Así, a pesar del fuerte incremento en el consumo de gasolinas y gasóleos, la gasolina con plomo y la sin plomo de 98, a las que se asocian unos mayores tipos impositivos, experimentan un fuerte retroceso, incrementándose en mayor medida la gasolina sin plomo de menor octanaje y el gasóleo. De seguir esta tendencia, el efecto sustitución puede moderar la evolución futura de la recaudación obtenida, que crecerá por debajo del consumo global de carburante.

Dada la evolución reciente del impuesto, cabe esperar de cara al futuro un crecimiento sostenido, pero moderado, en la recaudación global obtenida, con tasas de aumento interanual claramente inferiores al crecimiento del PIB. Estas previsiones se basan, por un lado, en el comportamiento tendencial de los últimos años y, por otro, en circunstancias específicas que se presentan en el corto y medio plazo. Así, el crecimiento económico inducirá un aumento del consumo de carburantes y combustibles gravados por el impuesto, que incidirá menos positivamente en la recaudación por el cambio en la estructura de la demanda que ya se viene produciendo en los últimos años. Por otro lado, el incremento de los precios de los carburantes, como consecuencia de los elevados precios en origen, y el aumento de la cotización del dólar respecto al euro pueden retraer algo el incremento de la demanda esperada. Además, esto reduce el margen existente para una continuidad en el aumento de los tipos impositivos en términos reales por su efecto inflacionista en el precio final de gasolina y gasóleos. De esta forma, los dos principales factores que ex-

CUADRO Nº 7

PRINCIPALES TIPOS IMPOSITIVOS EN EL IMPUESTO DE HIDROCARBUROS (2001)
(Pesetas por 1.000 litros)

Gasolinas con plomo	67.352
Gasolinas sin plomo de 97 IO, u octanaje superior	67.040
Gasolinas sin plomo	61.040
Gasóleos para uso general	44.901
Gasóleos utilizables como carburante	13.097

CUADRO Nº 8

TIPOS IMPOSITIVOS SOBRE CARBURANTES (Porcentaje)
A noviembre de 2000

	GASOLINAS		*GASÓLEO*	
	IE/PSI	*IVA/(PSI+IE)*	*IE/PSI*	*IVA/(PSI+IE)*
España	99,1	16	66,8	16
Alemania	162,0	16	96,8	16
Austria	105,0	20	67,6	20
Bélgica	135,0	21	65,5	21
Dinamarca	140,0	25	80,2	25
Finlandia	157,9	22	68,8	22
Francia	159,8	20	93,0	20
Grecia	76,7	18	63,2	18
Holanda	148,0	18	80,8	18
Irlanda	97,5	21	90,8	21
Italia	127,0	20	89,8	20
Luxemburgo	97,5	12	60,7	15
Portugal	61,6	17	85,7	17
Reino Unido	234,5	18	212,8	18
Suecia	137,9	25	78,1	25
Media UE-15	127,1	19	85,8	19

Fuente: CORES (2001).

CUADRO Nº 9

PRECIOS CARBURANTES, PESETAS/LITRO. NOVIEMBRE 2000

	GASOLINA SIN PLOMO				*GASÓLEO AUTOMOCIÓN*			
	PSI	*IE*	*IVA*	*PVP*	*PSI*	*IE*	*IVA*	*PVP*
España	62,42	61,84	19,88	144,14	67,19	44,90	17,93	130,02
Alemania	57,77	93,58	24,22	175,57	65,03	62,95	20,48	148,46
Austria	65,64	68,95	26,92	161,51	71,35	48,21	23,91	143,47
Bélgica	62,49	84,39	30,84	177,72	73,65	48,26	25,60	147,51
Dinamarca	61,68	86,38	37,02	185,08	71,54	57,36	32,23	161,13
Finlandia	58,99	93,13	33,47	185,59	73,73	50,69	27,37	151,79
Francia	58,69	93,81	29,89	182,39	65,56	60,97	24,80	151,33
Grecia	64,63	49,56	20,55	134,74	65,45	41,36	19,23	126,04
Holanda	67,09	99,30	29,12	195,51	72,86	58,85	23,05	154,76
Irlanda	64,62	63,01	26,80	154,43	60,49	54,92	24,24	139,65
Italia	68,19	86,58	30,95	185,72	70,74	63,51	26,85	161,10
Luxemburgo	63,53	61,91	15,05	140,49	69,26	42,06	16,70	128,02
Portugal	78,13	48,14	21,46	147,73	47,75	40,91	15,07	103,73
Reino Unido	58,25	136,60	34,10	228,95	64,20	136,60	35,14	235,94
Suecia	62,69	86,47	37,29	186,45	72,37	56,53	32,23	161,13
Media UE-15	63,65	80,91	27,84	172,40	67,41	57,87	24,32	149,60

Fuente: CORES (2001).

plicarían un aumento sustantivo de la recaudación esperada encuentran contrapesos importantes, pese a la menor presión fiscal comparada. Esto lo prueban los últimos datos de consumo de los que se dispone, recogidos en el cuadro nº 10, que muestran un descenso en el consumo de gasolina y un aumento del gasóleo de automoción.

De acuerdo con las particulares características de este impuesto en su gestión recaudatoria las diferencias regionales en el devengo y la recaudación líquida, por un lado, y, por otro, el consumo regional de los productos gravados resultan especialmente significativas (cuadro número 11).

La localización geográfica de la recaudación se centra en la Comunidad de Madrid, que centralizaba en 1998 el 89,3 por 100 de la recaudación total. Lógicamente, es necesario distribuir regionalmente la recaudación en función de datos de consumo elaborados expresamente por la Administración que permitan realizar ajustes como los vigentes en el caso del País Vasco y de Navarra.

CUADRO Nº 10

CONSUMO DE GASOLINAS Y GASÓLEOS
Acumulado kt

	NOVIEMBRE 2000	*PORCENTAJE NOVIEMBRE 1999*
Sin plomo 95	4.260	19,30
Sin plomo 98	686	–16,20
Sin plomo	4.945	12,70
Con plomo 97	2.881	–23,50
Total gasolina	7.827	–4,00
Gasóleo automoción	15.491	7,90

Fuente: CORES (2001).

La Agencia Estatal de la Administración Tributaria, basándose en los factores representativos de la estructura del consumo de cada una de las categorías fiscales de gasolinas y gasóleos, ha establecido unas cuotas por comunidades autónomas representativas para asignar territorialmente la recaudación, tal como se recoge en el cuadro nº 12.

La cesión a las comunidades autónomas puede plantear algún problema si se opta por una participación territorializada, al tener que determinarse ajustes entre la recaudación regional y las cuotas de consumo de los productos gravados. Lógicamente, la capacidad normativa estaría fuertemente limitada debido al proceso de armonización fiscal existente en la Unión Europea, tal como se plantea en el caso del País Vasco y Navarra. Una posible articulación de la utilización de este impuesto en la financiación autonómi-

CUADRO Nº 11

EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS
(Millones de pesetas y porcentaje)

	1995	*1996*	*1997*	*1998*	*Porcentaje 96/95*	*Porcentaje 97/96*	*Porcentaje 98/97*
Andalucía	5.905	19.209	36.572	21.872	225,30	90,39	–40,19
Aragón	858	1.235	375	143	43,94	–69,64	–61,87
Asturias	1.028	4.311	6.066	8.278	319,36	40,71	36,47
Baleares	13	9	7	2	–30,77	–22,22	–71,43
Cantabria	7.608	7.201	5.366	4.807	–5,35	–25,48	–10,42
Castilla y León	4.786	3.574	1.060	1.212	–25,32	–70,34	14,34
Castilla-La Mancha	947	295	534	385	–68,85	81,02	–27,90
Cataluña	69.378	72.841	59.704	82.367	4,99	–18,04	37,96
Comunidad Valenciana	633	5.601	20.300	23.547	784,83	262,44	16,00
Extremadura	4.312	2.702	225	276	–37,34	–91,67	22,67
Galicia	3.347	5.940	4.923	4.116	77,47	–17,12	–16,39
Madrid	1.172.135	1.227.370	1.221.182	1.232.890	4,71	–0,50	0,96
Murcia	47	27	40	514	–42,55	48,15	1.185,00
La Rioja	393	440	439	461	11,96	–0,23	5,01
TOTAL	1.271.392	1.350.768	1.356.793	1.380.870	6,24	0,45	1,77

Fuente: AEAT (2000 y 2001).

CUADRO Nº 12

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA RECAUDACIÓN CONSOLIDADA EN 1999
(Millones de pesetas y porcentaje)

	ESTRUCTURA DE CONSUMO						
	G. CON PB	*G. SIN PB*	*G. SIN PB98*	*GASÓLEO A.*	*GASÓLEO BONIF.*	*FACTOR*	*REC. IMPUTADA*
Andalucía	14,9	15,9	14,0	14,9	11,7	14,7	238.674
Aragón	4,2	3,5	3,0	4,2	6,8	3,8	62.348
Asturias	2,7	1,9	1,8	2,7	2,3	2,3	36.560
Baleares	1,7	4,6	4,1	1,7	2,0	3,1	49.759
Cantabria	1,3	1,2	0,9	1,3	0,9	1,2	18.848
Castilla y León	9,2	6,7	6,0	9,2	13,7	8,0	129.502
Castilla-La Mancha	7,0	4,9	4,3	7,0	10,0	5,9	96.214
Cataluña	17,0	17,0	26,1	17,0	11,3	19,1	309.570
Comunidad Valenciana	10,8	11,5	11,6	10,8	2,9	10,8	174.351
Extremadura	2,4	2,1	1,5	2,4	4,3	2,2	35.689
Galicia	7,1	6,2	4,9	7,1	6,1	6,2	101.009
Madrid	9,1	15,9	12,9	9,1	16,4	12,1	196.851
Murcia	3,8	2,6	2,7	3,8	2,3	3,1	50.974
Navarra	2,4	1,2	1,1	2,4	3,3	1,8	29.788
País Vasco	5,6	4,0	4,3	5,6	3,5	4,8	77.039
La Rioja	0,9	0,6	0,8	0,9	2,6	0,9	14.125
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	1.621.301

Fuente: AEAT (2001) y Asociación de Operadores de Productos Petrolíferos (AOP).

ca sería a través de una participación territorializada de las comunidades autónomas en la recaudación del mismo. Su principal ventaja vendría derivada de la no alteración de la normativa y de la gestión centralizada del impuesto. El reparto de la recaudación obtenida a nivel centralizado se puede articular a través de variables de consumo, mediante cuotas estables revisables cuando se actualicen las variables del conjunto del sistema. Las cantidades obtenidas por cada comunidad autónoma se actualizarían con la evolución de la recaudación real global. Alternativamente, se podrían actualizar anualmente las cuotas de consumo existentes en cada región, permitiendo así una evolución regional diferenciada. En este caso, no se plantearía la cesión del impuesto y, en consecuencia, no se obtendrían las ventajas asociadas a una gestión descentralizada derivadas de la corresponsabilidad fiscal.

La cesión del impuesto a las comunidades autónomas no plantearía mayores problemas que en otros casos si se mantienen los ajustes fiscales para hacer corresponder la recaudación con el consumo. Esto requeriría organizar un sistema de compensaciones entre comunidades autónomas,que sería más operativo si se lleva a cabo a través de la Administración central. Dadas las características del impuesto, no cabe esperar ninguna ganancia recaudatoria atribuible a la gestión descentralizada o a las labores de inspección y gestión. Desde el punto de vista regional, las posibles ganancias financieras derivadas del traspaso estarían relacionadas con el crecimiento diferencial de la recaudación en algunos territorios, motivado por el mayor ritmo de aumento en el consumo de carburantes y combustibles respecto a otros índices de referencia en la financiación autonómica. Así, el efecto diferencial se debería a las distintas tasas regionales de evolución de la recaudación y a la naturaleza de los ajustes.

Los mayores problemas en la articulación de la cesión del Impuesto Especial sobre Hidrocarburos a las comunidades autónomas vendrían motivados por el otorgamiento de capacidad normativa a las autoridades regionales. En este caso, no deberían articularse a través de modificaciones en la base imponible (exenciones y deducciones) o deducciones en la cuota, y se limitarían a la posibilidad de establecer recargos sobre los tipos impositivos de determinados consumos en fase minorista (puntos de venta).

En conclusión, la imposición sobre el sector del automóvil, que se materializa a través de impuestos especiales, puede contribuir a aumentar la corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas, aunque su previsible evolución no presenta ganancias sustanciales en términos de suficiencia financiera.

III. CONSIDERACIONES FINALES

En conclusión, la fiscalidad que recae sobre el sector del automóvil a través de los impuestos especiales puede contribuir a incrementar la corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas, aunque su previsible evolución no presenta ganancias sustanciales en términos de suficiencia financiera.

Lógicamente, el ámbito de la fiscalidad del automóvil en nuestro país es más amplio que el aquí analizado, y afecta a otros niveles de gobierno: el IVA en el caso de la imposición general sobre el consumo de ámbito estatal, y el impuesto municipal sobre vehículos de tracción mecánica. En todo caso, la especificidad del sector y su tratamiento homogéneo centran el interés en las figuras tributarias consideradas en el trabajo. En ellas, se aúna la finalidad recaudatoria con la reguladora. Desde una perspectiva terrritorial, la posibilidad de utilizarlas en la financiación autonómica presenta distinto alcance. En el primer caso, las posibilidades de incrementar la capacidad normativa en la gestión de los recursos tributarios por parte de los gobiernos regionales resulta mayor, mientras en el impuesto especial sobre los hidrocarburos, dada su capacidad recaudatoria, se incrementaría sustancialmente la base impositiva de la financiación autonómica. El comportamiento cíclico del impuesto sobre matriculaciones en términos recaudatorios podría proporcionar ganancias potenciales, aunque circunstanciales, de la suficiencia financiera de la autoridades regionales, mientras el comportamiento más estable del impuesto que grava el consumo de carburantes no aportaría, dada su evolución en los últimos años, ganancias recaudatorias significativas.

NOTA

(1) Con efectos en 2001, se aplica una reducción del 50 por 100 de la base imponible para familias numerosas en la matriculación de automóviles con capacidad entre 5 y 9 plazas. También, y hasta el 31-12-2003, la deducción aplicable por el Plan PREVER se elevará a 120.000 pts. si, además de los requisitos generales, el vehículo usado está equipado con un motor de gasolina no apto para el uso de gasolina sin plomo y el vehículo nuevo está equipado con un motor de gasolina provisto de catalizador.

BIBLIOGRAFÍA

AEAT (2000), *Informe sobre los Impuestos Especiales*, 1998.

— (2001), *Informe sobre los Impuestos Especiales*, 1999.

ANFAC (2000a), *La industria de la automoción española en el 2000.*

— (2000b), *Memoria anual.*

— (2001), Notas de prensa.

CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (2000), «Grupo de Trabajo sobre los impuestos especiales», mímeo.

CORES (2001), *Boletín Estadístico de Hidrocarburos.*

DIRECCIÓN GENERAL DE TRÁFICO (2000), *Anuario Estadístico General.*

MINISTERIO DE HACIENDA (2000), *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2001.*

Resumen

El trabajo aborda la fiscalidad que recae sobre el sector del automóvil mediante el estudio del comportamiento del impuesto sobre determinados medios de transporte y de la imposición sobre los combustibles. Se realiza un análisis sobre las variables explicativas de la recaudación y de los criterios de territorialización de las cuotas por comunidades autónomas. Igualmente, se plantean las consideraciones sobre la descentralización de estos impuestos y su integración, bajo distintas alternativas, en el sistema de financiación autonómica.

Palabras clave: impuestos especiales, financiación autonómica.

Abstract

This article addresses the fiscal treatment of the motor industry by studying the behaviour of the tax on certain means of transport and of excise duty on fuels. We carry out an analysis of the variables, explaining the tax revenue and quota territorialisation criteria by autonomous communities. We also put forward some considerations with regard to the decentralisation of these taxes and their integration into the autonomous community financing system, in accordance with different alternatives.

Key words: excise taxes, autonomous community financing.

JEL classification: H25, H71.

IMPOSICIÓN Y PRECIOS DE CONSUMO

José Félix IZQUIERDO
Ángel MELGUIZO
David TAGUAS

I. INTRODUCCIÓN

En este trabajo se centra la atención en la relación entre imposición y nivel de precios y, de forma más específica, entre la imposición indirecta y los precios de consumo. Éste es un tema de gran relevancia que ha sido objeto de un intenso debate público durante las últimas dos décadas. A mediados de los años ochenta, el ingreso de España en la Comunidad Europea supuso la introducción del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y la progresiva adaptación de la imposición indirecta a la comunitaria, lo que suscitó el interés por su posible incidencia inflacionista. Durante los años noventa, y especialmente tras la firma del Tratado de Maastricht, se ha tratado de compatibilizar el proceso de desinflación con importantes cambios en los sistemas tributarios y, sobre todo, con el proceso de consolidación fiscal llevado a cabo tanto en la economía española como en el resto de países europeos.

El trabajo evalúa los efectos sobre la evolución del Índice de Precios de Consumo (IPC) de la introducción y cambios normativos en el IVA, así como en los tres impuestos especiales más relevantes –sobre el alcohol, el tabaco y los hidrocarburos– en el período muestral comprendido entre enero de 1983 y diciembre de 2000. El principal resultado obtenido es que las variaciones en la imposición indirecta en el período han supuesto un incremento de carácter permanente y acumulado de los precios de consumo en el año 2000 del 5,6 por 100.

La aportación de este trabajo es doble. En primer lugar, el análisis se realiza con una desagregación superior a los cinco clásicos componentes del IPC, lo que permite una evaluación más detallada de los resultados. En segundo lugar, el período muestral se ha ampliado, de tal forma que se cubren todas las reformas modernas de la fiscalidad indirecta en España.

El trabajo se estructura de la siguiente forma. En el apartado II se analizan las principales características de la imposición indirecta en España, durante las dos últimas décadas; se centra el análisis específicamente en los fundamentos teóricos y en los estudios aplicados sobre el papel desempeñado por los impuestos indirectos en la determinación de los precios de los bienes y servicios. En el apartado III, de corte aplicado, se presentan y discuten las estimaciones sobre el impacto en los precios de consumo de los cambios de los tipos legales de las principales figuras de la imposición indirecta: IVA, Impuesto sobre Hidrocarburos, Impuesto sobre las labores del Tabaco e Impuesto sobre el Alcohol y bebidas derivadas. La metodología utilizada es el análisis de intervención, modelizando los componentes del Índice de Precios al Consumo. En el último apartado se resumen las principales conclusiones y las posibles líneas de ampliación.

II. LA FISCALIDAD INDIRECTA EN ESPAÑA

1. Fiscalidad e integración europea

La reforma de la fiscalidad indirecta en España y en Europa ha venido determinada en las últimas décadas por el extraordinario avance en los procesos de integración económica acaecidos desde la firma del Tratado de Roma en 1957. Armonización y coordinación fiscal se han convertido en instrumentos necesarios para garantizar una competencia comercial entre países basada en criterios puramente económicos.

El análisis detallado de la legislación fiscal excede de las pretensiones de este trabajo (1), en el que sólo se destacan aquellas reformas más relevantes en la tributación indirecta en España, en los últimos veinte años, con el objeto de estimar su incidencia en la evolución de los precios de consumo.

Así, con el Tratado de Roma nació la pretensión básica de creación de un mercado común europeo, para lo cual era imprescindible la eliminación, o al menos la reducción, de las distorsiones derivadas de sistemas fiscales radicalmente diferentes y básicamente de la fiscalidad indirecta. Resultado de este proceso fue la creación e implantación, en todos los países de la actual Unión Europea, del IVA, cuyos elementos esenciales vienen determinados por la Sexta Directiva de 1977.

El ingreso de España en la Comunidad Europea, en 1986, obligó a adaptar nuestra legislación fiscal a dicha Directiva, introduciendo esta figura, el IVA, en el sistema tributario. Con anterioridad, en España estaba vigente el Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas (ITE) implantado por la Ley 41/1964, de 11 de junio, de reforma del sistema tributario; un tributo multifásico acumulativo («en cascada») que gravaba el importe total de la contraprestación en las transacciones de bienes o servicios que se realizan

en cada una de las fases del proceso de producción o distribución de éstos, incluidos los impuestos soportados. La introducción del IVA, en enero de 1986 (Ley 30/1985, de 2 de agosto), supuso una importante ganancia en neutralidad, transparencia y generalidad. Este impuesto es un tributo general multifásico no acumulativo que recae sobre el consumo, gravando las entregas de bienes y prestaciones de servicios, las adquisiciones intracomunitarias y las importaciones de bienes.

La legislación española sobre la fiscalidad del alcohol, el tabaco y los hidrocarburos en el período analizado arranca con la Ley de Impuestos Especiales (Ley 39/1979, de 30 de noviembre), en la que se incluían el impuesto sobre los alcoholes etílicos y bebidas alcohólicas, la exacción reguladora de precios de los alcoholes no vínicos, el impuesto sobre el petróleo, sus derivados y similares, el impuesto sobre las bebidas refrescantes y el impuesto sobre el uso del teléfono, y la Ley del Impuesto sobre el Lujo (Real Decreto Legislativo 875/1981, de 19 de mayo), en la que se gravaban las adquisiciones de tabacos. La adhesión de España a las Comunidades Europeas exigió igualmente reformas en este tipo de impuestos –«accisas», en terminología comunitaria– que se concretaron en una nueva redacción de la Ley de Impuestos Especiales (Ley 45/1985, de 23 de diciembre). Esta ley recoge el impuesto sobre el alcohol y bebidas derivadas, el impuesto sobre la cerveza, el impuesto sobre hidrocarburos y el impuesto sobre las labores del tabaco.

El Acta Única Europea de 1987 supuso la apuesta definitiva por el mercado interior en la Comunidad, entrando en vigor el 1 de enero de 1993 el Mercado Único Comunitario mediante la eliminación de fronteras fiscales y la supresión de controles en frontera sobre las operaciones interiores. Desde entonces, se encuentra en vigor el régimen transitorio del IVA, que mantiene el criterio de tributación en destino, pero entendido como paso previo a la futura adopción del criterio de origen. Estos procesos, así como la experiencia acumulada acerca del funcionamiento de los mercados comunitarios y la fiscalidad indirecta, llevaron a que en diciembre de 1992 se produjera la última gran reforma de los impuestos indirectos en España, con la redacción de la nueva Ley de Impuestos Especiales (Ley 37/1992, de 28 de diciembre) y la nueva Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido (Ley 38/1992, de 28 de diciembre).

En el cuadro nº 1 se recogen las principales modificaciones en los tipos legales del IVA y en la estructura de los impuestos especiales, acaecidas en el período 1983-2000, respuesta a este proceso de armonización de la fiscalidad indirecta en Europa.

2. Impuestos y nivel de precios: una breve revisión

La relación entre fiscalidad y nivel de precios ha sido profusamente analizada en la literatura económica durante los últimos años (2). Las elevadas tasas de desempleo alcanzadas en los países europeos durante la recesión de los años noventa, así como su persistencia y el crecimiento experimentado por la fiscalidad sobre el factor trabajo, dieron lugar a recomendaciones de política económica consistentes, básicamente, en reducir las cotizaciones sociales (véase, por ejemplo, OCDE, 1994).

CUADRO Nº 1

LA IMPOSICIÓN INDIRECTA EN ESPAÑA, 1983-2000. PRINCIPALES CAMBIOS

FECHA	*LEY*	*REFORMA IMPOSITIVA*	*CONTENIDO*
Enero de 1986	Ley 30/1985	Introducción del IVA	Tipos: 6 por 100, 12 por 100 y 33 por 100
	Ley 45/1985	Nueva Ley de Impuestos Especiales (IE)	Creación del impuesto sobre la cerveza
			Integración del impuesto sobre las labores del tabaco
Enero de 1992	Ley 31/1991	Modificación de tipos de IVA	Tipos: del 12 al 13 por 100 y del 33 al 28 por 100
Agosto de 1992	Ley 5/1992	Modificación de tipos de IVA	Tipo: del 13 al 15 por 100
Enero de 1993	Ley 37/1992	Nueva Ley del IVA	Tipos: Supresión del tipo del 28 por 100, creación del tipo del 3 por 100
	Ley 38/1992	Nueva Ley de Impuestos Especiales	Creación del impuesto sobre determinados medios de transporte
Enero de 1995	Ley 41/1994	Modificación de tipos de IVA	Tipos: del 3 al 4 por 100, del 6 al 7 por 100 y del 15 al 16 por 100
Enero de 1997	Ley 13/1996	Modificación de la estructura de IE	Creación del impuesto sobre las primas de seguros
Enero de 1998	Ley 65/1997	Modificación de la estructura de IE	Creación del impuesto sobre la electricidad

Nota: Los cambios en los tipos de los impuestos especiales se detallan en el siguiente apartado.
Fuente: Elaboración propia.

Dado que esta política se planteaba en un marco en el que la principal opción era el proceso de convergencia nominal de los países europeos, especialmente tras la firma del Tratado de Maastricht, se sugería elevar otros impuestos para no dañar los procesos de consolidación fiscal de las economías europeas; en concreto, los impuestos sobre el consumo o los gravámenes sobre bienes energéticos. El problema es que su compensación a través de incrementos en la imposición indirecta presionaba al alza los precios de consumo, lo que tampoco era compatible con los procesos desinflacionistas emprendidos en la primera parte de los años noventa.

Este debate ha sido especialmente intenso en el caso de la economía española. La introducción del IVA en 1986, asociada al ingreso en la Comunidad Europea (3), suscitó un debate respecto a la sustitución de cotizaciones sociales por IVA, tratando de favorecer el empleo y las exportaciones (véanse Benelbas *et al.*, 1987, Servén, 1988, o Zabalza, 1988). El argumento utilizado era su potencial efecto positivo sobre el comercio exterior, ante unas cotizaciones sociales no «ajustables en frontera» (4). Dado que los productos españoles han tendido a ser intensivos en mano de obra, en la medida en que dichas cuotas se trasladaran a precios, estarían dañando la posición competitiva de las empresas, por lo que la política de reducción de las cotizaciones compensada por incrementos en el IVA favorecería el empleo. Sin embargo, si la estructura de la cuña impositiva no es relevante, y su nivel no varía, el efecto positivo sobre el empleo y los potenciales beneficios sobre el sector exterior se diluyen ante el actual régimen transitorio del IVA y el gran volumen de operaciones intracomunitarias (5).

Lejos de cerrarse, este debate recobró toda su vitalidad en la fase recesiva de los años noventa. Como se ha señalado antes, diversos organismos internacionales, como la Comisión Europea (1994) y la OCDE (1994), planteaban la reducción de las cotizaciones sociales, específicamente concentrada en los colectivos de trabajadores de menores remuneraciones cubiertos por prestaciones de mayor «carácter solidario», compensada con una mayor fiscalidad del medio ambiente (impuestos sobre la utilización de recursos escasos y energía, y sobre las emisiones de CO_2), sobre el consumo (IVA e impuestos especiales sobre el tabaco y las bebidas alcohólicas), e incluso sobre el capital (6). De hecho, más recientemente, Pissarides (1998) y Kostela y Schöb (1999), entre otros, han proseguido esta línea, basándose en la incidencia de la progresividad del sistema fiscal en el proceso de determinación de salarios, en factores de tipo sociológico (la percepción del vínculo prestación/impuesto, o consideraciones sobre la «carga fiscal excesiva»), así como en las posibilidades de fraude y los costes de recaudación y persecución de dicho fraude en cada figura impositiva.

Un segundo bloque de investigaciones se ha centrado en analizar el papel de la fiscalidad en los procesos de determinación de precios y salarios, dentro de modelos de corte más estructural (inspirados en el trabajo de Layard, Nickell y Jackman, 1991).

Estos estudios evalúan la importancia del nivel de la cuña fiscal, y en algunos casos también de su composición, como factor determinante de la tasa de desempleo estructural, adoptando perspectivas tanto de serie temporal como de sección cruzada. La relación empírica estimada entre fiscalidad y desempleo dista mucho de ser robusta (véase, por ejemplo, Doménech *et al.*, 1997). Los estudios de sección cruzada parecen sugerir que no existe ningún tipo de relación entre ambas variables (Fernández *et al.*, 1994). Por el contrario, en los estudios de serie temporal se obtiene que una parte relevante del incremento del desempleo en las tres últimas décadas viene explicado por el aumento de la brecha existente entre el salario percibido por el trabajador y el coste soportado por el empleador (Dolado *et al.*, 1986; De Lamo y Dolado, 1993; Andrés *et alii*, 1996). No obstante, este resultado queda condicionado por el período muestral utilizado en estos trabajos, dado que desde las crisis energéticas hasta mediados de los años ochenta la fiscalidad y el desempleo aumentaron simultáneamente.

Por último, y en tercer lugar, una serie de trabajos optan por una metodología más ad hoc: los análisis de intervención en modelos univariantes ARIMA de series temporales de precios. Este enfoque ha sido el utilizado en la literatura sobre modelización de los componentes agregados del IPC (véanse los trabajos de Espasa *et al.*, 1987; Matea, 1993 y 1994; Banco de España, 1993; González *et al.*,1995, y González y Rey,1998). Todos estos estudios coinciden en resaltar la relevancia de las reformas en la imposición indirecta (IVA e impuestos especiales) en la determinación de los precios de los diferentes componentes de la cesta de consumo.

3. La formación de precios: un apunte teórico

El IVA y los impuestos especiales de fabricación sobre el alcohol y los hidrocarburos, y el tabaco, son las figuras más relevantes de la fiscalidad indirecta en España y en Europa, tanto en términos de recaudación como por su trascendencia social y política.

CUADRO Nº 2

PRECIOS E IMPOSICIÓN INDIRECTA DE LABORES DEL TABACO EN LA UNIÓN EUROPEA, 1999
(Euros/20 cigarrillos)

	PRECIO DE VENTA	*IE* AD VALOREM	*IE ESPECÍFICO*	*IVA*	*PRESIÓN FISCAL*
Bélgica	2,61	1,24	0,26	0,45	74,71
Dinamarca	4,03	0,85	1,63	0,81	81,64
Alemania	2,69	0,59	0,94	0,37	70,63
Grecia	1,77	0,96	0,06	0,27	72,88
España (Ducados)	**1,20**	**0,65**	**0,06**	**0,17**	**73,33**
España (Fortuna)	**1,65**	**0,89**	**0,06**	**0,23**	**71,52**
Francia	2,95	1,61	0,12	0,50	75,59
Irlanda	4,07	0,71	1,70	0,71	76,66
Italia	1,91	1,04	0,07	0,32	74,87
Luxemburgo	1,82	0,88	0,17	0,19	68,13
Holanda	2,43	0,51	0,87	0,36	71,60
Austria	2,32	0,97	0,36	0,39	74,14
Portugal	1,74	0,56	0,58	0,25	79,89
Finlandia	3,69	1,84	0,30	0,66	75,88
Suecia	3,88	1,52	0,43	0,78	70,36
Reino Unido	4,82	1,06	2,37	0,72	86,10
Unión Europea	2,83	1,02	0,66	0,47	74,97

Notas: (1) El promedio de la Unión Europea se ha construido seleccionando los cigarrillos Fortuna en España.
(2) La presión fiscal se define como la *ratio* entre la carga fiscal total y el precio de venta.
Fuente: Agencia Estatal de la Administración Tributaria, y elaboración propia.

CUADRO Nº 3

PRECIOS E IMPOSICIÓN INDIRECTA DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS DERIVADAS EN LA UNIÓN EUROPEA, 1999
(Euros/litro de whisky de 40 por 100 vol)

	PRECIO DE VENTA	*IE ESPECÍFICO*	*IVA*	*PRESIÓN FISCAL*
Bélgica	17,50	6,63	3,04	55,26
Dinamarca	28,24	14,76	5,65	72,27
Alemania	15,12	5,21	2,09	48,28
Grecia	13,40	3,53	2,04	41,57
España	**12,26**	**2,74**	**1,69**	**36,13**
Francia	16,42	5,79	2,81	52,38
Irlanda	22,90	11,09	3,97	65,76
Italia	12,49	2,58	2,08	37,31
Luxemburgo	13,78	4,16	1,80	43,25
Holanda	16,25	6,00	2,42	51,82
Austria	12,88	2,90	2,15	39,21
Portugal	12,96	3,25	1,88	39,58
Finlandia	34,10	20,12	6,15	77,04
Suecia	36,79	21,60	7,36	78,72
Reino Unido	22,40	11,23	3,34	65,04
Unión Europea	19,17	8,11	3,23	53,57

Nota: La presión fiscal se define como la ratio entre la carga fiscal total y el precio de venta.
Fuente: Agencia Estatal de la Administración Tributaria, y elaboración propia.

Así, el precio de consumo de alcohol, tabaco e hidrocarburos refleja una superposición de imposición, reconocida en la propia legislación y fundamentada en criterios de eficiencia. Se entiende que el consumo de este tipo de productos genera unos costes sociales no recogidos por los precios privados, esto es, una externalidad negativa. La discriminación impositiva que introducen estos gravámenes sobre consumos específicos permite internalizar estos efectos. Además, hace posible la diferenciación impositiva, defendida por la teoría de la imposición óptima, a un reducido coste de eficiencia, dada su baja elasticidad de demanda (7).

La misma línea de argumentos justifica, además, el empleo de tipos específicos, junto con los tipos *ad valorem*, en la imposición especial. El empleo exclusivo de tipos *ad valorem*, al estar definidos como un porcentaje sobre el precio de venta, podría introducir distorsiones no deseadas en los patrones de consumo, fomentando la elección de variantes del producto de menor calidad. Por el contrario, el empleo de tipos específicos, definidos sobre las características esenciales del producto (contenido alcohólico o contenido de tabaco, entre otros), permite gravar precisamente este tipo de componentes. De ahí que se establezca una combinación de tipos.

En este punto, y previamente al análisis empírico, resulta conveniente analizar someramente el proceso de formación de los precios de estos productos (8). El precio de consumo final (P_c) –de venta al público– de los alcoholes e hidrocarburos vendrá determinado por la suma del precio de producción antes de impuestos (P_p) y la carga fiscal total (T),

$$P_c = P_p + T$$

Esta carga fiscal total se obtiene de la aplicación del tipo específico del impuesto especial (t_e), definido en unidades monetarias sobre contenido alcohólico, número de unidades, peso o volumen, y del tipo correspondiente del IVA (t_i), de forma que,

$$T = t_e + t_i\,(P_p + t_e)$$

La superposición de imposición indirecta viene reflejada por el término (t_i x t_e), derivado del hecho de que el IVA incorpora el importe del tipo específico en su base imponible. Así pues, el precio de consumo se puede escribir como,

$$P_c = (P_p + t_e)(1 + t_i)$$

La formación del precio del tabaco introduce mayor riqueza al análisis, dado que su imposición combina tipos *ad valorem* y tipos específicos. Ello implica una doble superposición de imposición. La imposición especial *ad valorem* incorpora el importe del IVA dentro de su base imponible y, a su vez, el IVA incorpora el importe del impuesto especial. Además, específicamente, la legislación establece un margen de venta al público del minorista (M) del 8,5 por 100 del precio de venta.

El precio de consumo (P_c) de los tabacos vendrá determinado, por tanto, por la suma del precio de producción (P_p), la carga fiscal total (T) y el margen del minorista (M):

$$P_c = P_p + T + (0{,}085 P_c)$$

La carga fiscal total viene determinada, en este caso, no sólo por el tipo correspondiente del IVA (t_i) y el tipo específico del impuesto especial (t_e), sino también por su tipo *ad valorem* (t_a), definido como porcentaje del precio de consumo, de modo que la recaudación es,

$$T = t_e + t_a\,P_c + t_i\,(P_p + t_e + t_a\,P_c),$$

y reordenando,

$$T = t_e + t_a\,P_c(1 + t_i) + t_i\,(P_p + t_e)$$

En este caso, el término que refleja la superposición de tributación es $(t_i \times t_e) + (t_a \times P_c \times t_i)$, superior al correspondiente a alcoholes e hidrocarburos por el gravamen *ad valorem* adicional.

Resolviendo estas dos ecuaciones, el precio de consumo se puede expresar como,

$$p_c = \frac{(p_p + t_e)(1 + t_i)}{1 - t_a\,(1 + t_i) - 0{,}085}$$

Los cuadros nos 2 a 4 muestran la formación del precio de venta al público de alcoholes, de tabacos e hidrocarburos en la Unión Europea, en 1999, como agregación de precio de fabricación e imposición indirecta. La relevancia de la imposición, medida como carga fiscal sobre el precio de venta, es incuestionable.

Las derivadas parciales de la expresión de precio de consumo, con respecto a cada uno de los tipos legales de imposición, permiten tener una primera estimación del impacto en precios de variaciones impositivas. En el caso general,

$$\partial p_c = \left[\frac{(1 + t_i)}{(1 - t_a\,(1 + t_i) - M)}\right] \times \partial t_e$$

$$\partial p_c = \left[\frac{(p_p + t_e)(1 + t_i)^2}{(1 - t_a\,(1 + t_i) - M)^2}\right] \times \partial t_a$$

CUADRO Nº 4

PRECIOS E IMPOSICIÓN INDIRECTA DE LOS HIDROCARBUROS EN LA UNIÓN EUROPEA, 1999
(Euros/1000 litros de gasolina sin plomo)

	PRECIO DE VENTA	*IE ESPECÍFICO*	*IVA*	*PRESIÓN FISCAL*
Bélgica	933,80	507,22	162,08	71,67
Dinamarca	983,60	507,28	196,72	71,57
Alemania	930,80	531,91	128,39	70,94
Grecia	674,30	303,44	102,86	60,26
España	**737,20**	**371,72**	**101,68**	**64,22**
Francia	988,60	589,53	168,87	76,71
Irlanda	782,20	378,75	135,75	65,78
Italia	994,70	541,82	165,78	71,14
Luxemburgo	728,80	372,11	78,09	61,77
Holanda	1034,60	586,91	154,09	71,62
Austria	844,50	414,05	140,75	65,70
Portugal	803,10	408,51	116,69	65,40
Finlandia	1057,90	538,92	211,58	70,94
Suecia	1009,90	513,62	201,98	70,86
Reino Unido	1130,00	730,50	168,30	79,54
Unión Europea	908,93	486,42	148,91	69,21

Notas: (1) La presión fiscal se define como la *ratio* entre la carga fiscal total y el precio de venta.
(2) Los precios de venta son los vigentes el 15 de septiembre de 1999.
Fuente: Agencia Estatal de la Administración Tributaria, y elaboración propia.

$$\partial p_c = \left[\frac{(p_p + t_e)}{1 - t_a(1 + t_i) - M} + \frac{t_a(p_p + t_e)(1 + t_i)}{(1 - t_a(1 + t_i) - M)^2} \right] \times \partial t_i$$

El signo de las tres derivadas es positivo, lo que constata que toda variación del tipo legal de imposición indirecta tiene un efecto directamente proporcional sobre la variación de los precios de consumo.

En el caso de alcoholes e hidrocarburos, su más sencilla imposición permite simplificar notablemente estas expresiones analíticas. Dado que, para estos productos, $M = 0$ y $t_a = 0$, la incidencia de los tipos impositivos sobre los precios de consumo es puede expresar como:

$$\partial p_c = (1 + t_i) \times \partial t_e$$

$$\partial p_c = (p_p + t_e) \times \partial t_i$$

No obstante, este proceso de traslación es tan sólo teórico. Existe cierto consenso en que la capacidad de trasladar las alteraciones de la carga hacia los precios depende de factores como: la posición cíclica de la economía (en épocas expansivas, el proceso encuentra menores resistencias, dada la mayor demanda), la apertura del sector (cuanto más abierto sea el sector, el nivel de competencia será superior, y por ello existirá menor posibilidad de traslación), e incluso de la rigidez a la baja de determinados precios (la cual introduce restricciones al proceso). Por todo ello, la estimación de la incidencia de la imposición indirecta sobre los precios de consumo es materia de estudio aplicado, a la que se dedica el apartado siguiente.

III. RESULTADOS EMPÍRICOS

La metodología utilizada para la evaluación del impacto de cambios en la imposición indirecta en el nivel de precios de consumo es la modelización univariante de series temporales (modelos ARIMA) con análisis de intervención (9). Para recoger los efectos en los precios de variaciones en los impuestos indirectos, la variable artificial más utilizada es de tipo escalón, ya que estos efectos suelen tener carácter permanente sobre el nivel de los precios (10). Esta forma de proceder, sencilla e intuitiva, se enfrenta a dos problemas. En primer lugar, la identificación del efecto derivado de la variación impositiva, que puede coexistir con otros eventos que afecten al nivel de precios de consumo, y, en segundo lugar, la posibilidad de que dicho efecto se diluya en el tiempo al ser contrarrestado por otras variables.

La variable que se analiza es el Índice de Precios de Consumo en el período muestral comprendido entre enero de 1983 y diciembre de 2000. Se han considerado sus cinco componentes desde la óptica de la oferta, que conforman mercados relativamente homogéneos o con características comunes: alimentos sin elaborar (ASE), alimentos elaborados (AE), bienes industriales no energéticos (BINE), energía (ENE), y servicios (SER). A su vez, tratando de minimizar los problemas antes mencionados, estos componentes se han subdividido atendiendo a las características específicas de los productos que los componen, o a los cambios metodológicos que han tenido lugar durante el período muestral. Los eventos a evaluar serán la implantación del IVA en el año 1986 y las variaciones de tipos registradas desde 1992, así como las reformas en los impuestos especiales. Para estimar el efecto inflacionista de éstas, deben considerarse, además de la estimación, los pesos en la cesta del Índice de Precios de Consumo que tenían los productos en el momento de registrarse los cambios.

1. Alimentos sin elaborar

Este componente es uno de los más erráticos del IPC. Su importancia dentro de la estructura de gasto de las familias ha disminuido a lo largo del tiempo y, consecuentemente, también su peso en la cesta del IPC (11). Así, en la base 1983, este componente pesaba el 15,46 por 100, disminuyendo hasta el 11,88 por 100 en la base 1992. El análisis desagregado de este trabajo responde al cambio metodológico introducido con la base 1992 en el tratamiento de las series estacionales, por lo que se analizan separadamente las frutas y las hortalizas frescas. La implantación del IVA en el año 1986, con un tipo reducido del 6 por 100 para este tipo de productos, tuvo un efecto sobre los precios de los alimentos frescos del 3,49 por 100, y un impacto de 0,57 puntos porcentuales (p.p.) en la inflación general (véase cuadro nº 5). La creación de un tipo superreducido del 3 por 100 en 1993 tuvo un efecto importante: el componente sin frutas ni hortalizas experimentó, un mes después de su entrada en vigor, una reducción de precios del 2,82 por 100 y un impacto deflacionista de 0,33 p.p. en el IPC general. Posteriormente, en el año 1995 se elevaron todos los tipos impositivos un punto, fijándose en el 7 por 100 y el 4 por 100 respectivamente para esta rúbrica. Esta subida no se detecta en este componente por lo que, o bien los agentes de este mercado lo asumieron en sus cuentas de resultados, o su efecto en los precios se diluyó en el tiempo (12).

2. Alimentos elaborados

El componente alimentos elaborados es el que menos cambios experimentó con la base 1992, tanto metodológicamente como en las ponderaciones (véase cuadro nº 6).

La desagregación de este componente se ha realizado atendiendo a dos criterios: la intervención pública en los precios (regulación o alta fiscalidad) y su volatilidad. Así, basándose en el primer criterio, se extraen el tabaco y las bebidas alcohólicas, que serán analizados individualmente. Y sobre la base del segundo, se extrae la rúbrica de aceites y grasas, cuyos precios son muy volátiles debido, fundamentalmente, a la meteorología.

La introducción del IVA en 1986 tuvo un efecto sobre este componente que se puso de manifiesto en los tres primeros meses (véase cuadro nº 7). El efecto conjunto se estima en 0,60 p.p. para el agregado y 0,56 mediante la suma de los componentes, aunque en las subidas de los precios del tabaco y de las bebidas alcohólicas no es posible aislar plenamente

CUADRO Nº 5

EFECTOS ESTIMADOS SOBRE EL IPC DE ALIMENTOS SIN ELABORAR

EFECTOS EN TANTO POR UNO	*ENE. 86*	*FEB. 93*	*ENE. 95*
Alimentos sin elaborar	0,0349	—	—
Frutas y hortalizas	—	—	—
Resto alimentos sin elaborar	0,0403	–0,0282	—
Efecto sobre IPC (en porcentaje)			
A partir del agregado	0,570	—	—
Suma componentes	0,538	–0,333	—

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO Nº 6

PONDERACIONES DE ALIMENTOS ELABORADOS

PORCENTAJE EN EL IPC	*BASE 83*	*BASE 92*
Alimentos elaborados	17,56	17,48
Aceites y grasas	1,63	1,11
Bebidas alcohólicas	1,49	1,04
Tabaco	1,20	1,54
Resto alimentos elab.	13,24	13,78

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

el efecto de la introducción del nuevo impuesto del de la reordenación de los especiales o del aumento del precio del producto. La subida de tres puntos en los tipos del IVA a lo largo de 1992 se manifestó fundamentalmente en bebidas alcohólicas y en tabacos, que tributan al tipo general. Además, estos últimos experimentaron subidas importantes de los impuestos especiales. El efecto estimado para las bebidas alcohólicas en ese año corresponde exclusivamente al impacto de la subida del IVA, ya que durante 1992 no se registró variación de los impuestos especiales. El resto de los alimentos repercutió 0,64 p.p de la subida de un punto en enero, y tan sólo 0,26 p.p. de los dos puntos de agosto. Como puede apreciarse, el impacto estimado de la variación de tipos impositivos del IVA a partir del agregado puede estar contaminado por las modificaciones en los impuestos especiales sobre las labores del tabacos y las bebidas alcohólicas.

2.1 *Tabaco*

Como ya se reflejó en el cuadro nº 2, el tabaco es un producto altamente fiscalizado que genera importantes ingresos tributarios, especialmente en la década de los noventa. En los años ochenta, el precio del tabaco evolucionó por debajo del IPC, asumiendo un papel desinflacionista, pero durante los años noventa el precio del tabaco ha evolucionado de forma inversa (véase gráfico 1). Las necesidades de recursos públicos y la armonización fiscal han llevado al precio del tabaco a crecer por encima de la inflación general. Así, tomando como base el año 1983, los precios del tabaco crecieron a un ritmo del 5,4 por 100 anual hasta 1990, y del 10,4 por 100 anual desde entonces hasta la actualidad (véase cuadro nº 8).

Las labores del tabaco están gravadas por tres tipos impositivos (13): los impuestos especiales, *ad valorem* y específico, y el tipo general del IVA (16 por 100), que se complementa con el recargo de equivalencia (1,75 por 100). Como se señaló previamente, la determinación del precio final del tabaco es singular, debido a que el impuesto *ad valorem* se ha diseñado en función del precio venta al público (p.v.p.). Es decir, para obtener el precio sin impuestos de una cajetilla hay que descontar los impuestos del p.v.p.: 54 por 100 del *ad valorem*, 10 pesetas del específico y un 13,8 por 100 del IVA. Además, el margen del minorista está también establecido en un 8,5 por 100 del p.v.p. El resultado es el precio de cesión de la tabaquera y el margen del mayorista. La introducción del IVA en 1986 supuso un aumento del precio del tabaco del 11,1 por 100, siendo difícil identificar el efecto de cada impuesto, pero el efecto conjunto se estima en 7,3 por 100 (14). Para las variaciones del IVA de los años noventa se han obtenido las siguientes estimaciones: en enero de 1992, del 14,1 por 100 de variación del IPC de tabaco, aproximadamente 1,9 p.p. son debidos a la subida de un punto del IVA, y 10,3 p.p. a la variación del impuesto *ad valorem*. De la subida del 5 por 100 de agosto, aproximadamente 4,2 p.p. son debidos al aumento de 2 p.p. del tipo normal del IVA. Y, finalmente, en el año 1995, del aumento del 10,2 por 100, aproximadamente 2,3 p.p. son atribuibles a la subida del IVA en un punto, y 7,1 p.p. a la variación de los impuestos especiales.

2.2 *Bebidas alcohólicas*

Los vinos, licores y cervezas son también productos sometidos a una importante presión fiscal a través de impuestos especiales (véase cuadro nú-

CUADRO Nº 7

EFECTOS ESTIMADOS SOBRE EL IPC DE ALIMENTOS ELABORADOS

EFECTOS EN TANTO POR UNO	*ENE. 86*	*FEB. 86*	*MAR. 86*	*ENE. 92*	*FEB. 92*	*AGO. 92*	*SEP. 92*	*ENE. 95*	*FEB. 95*
Alimentos elaborados	0,0149	0,0065	0,0117	0,0142		0,0056		0,0151	
Aceites y grasas	0,0285	0,0109						0,0083	
Bebidas alcohólicas	0,0291	0,0203	0,0101	0,0051	0,0019	0,0071	0,0049	0,0041	0,0172
Tabaco			0,0730	0,1240		0,0418		0,0732	
Resto alimentos elaborados	0,0149	0,0056	0,0031	0,0064		0,0026		0,0038	
Efecto sobre IPC (en porcentaje)									
Agregado	0,272	0,118	0,215	0,247		0,098		0,263	
Suma componentes	0,300	0,125	0,133	0,223	0,003	0,094	0,007	0,192	0,018

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO Nº 8

IPC DE TABACO E IMPOSICIÓN INDIRECTA

		IPC TABACO Var. m/m (porcentaje)	*IMP. AD VALOREM porcentaje sobre PVP*		*IMP. ESPECÍFICO Ptas/1000 cigar.*	*IVA (porcentaje)*
			Rubio	*Negro*		
1983		—	110	43,125	—	—
1984	Enero	—	110	43,125	—	—
	Febrero	6,66	—	—	—	—
1985	Enero	—	110	43,125	—	—
	Febrero	8,60	—	—	—	—
1986	Enero	—	40	24	100	12
	Marzo	11,05	—	—	—	—
1987	Enero	5,75	40	28	100	12
1988	Enero	—	41	33	150	12
	Febrero	3,10	—	—	—	—
1989	Enero	2,63	42	38	150	12
1990	Enero	7,41	42	42	150	12
1991	Enero	—	42		150	12
	Febrero	5,29	—		—	—
1992	Enero	14,14	45,5		150	13
	Agosto	5,03	—		—	15
1993	Enero	9,60	48,5		150	15
1994	Enero	11,65	49		350	15
1995	Enero	10,15	50		400	16
1996	Enero	4,19	50,6		416	16
	Agosto	5,10	54		500	16
	Diciembre	5,00	54		500	16
1997	Marzo	5,33	54		500	16
	Septiembre	9,65	54		500	16
1998		0,00	54		500	16
1999	Enero	4,04	54		500	16
2000	(2)	5,15	54		500	16

(1) De 1983-85 el *ad-valorem* se define con inclusión del impuesto (con exclusión 52,38 por 100).

(2) Variación interanual a dic.2000 por subidas moderadas en los meses enero, febrero, agosto y septiembre.

Fuente: Agencia Estatal de la Administración Tributaria y elaboración propia.

mero 3). Tomando como referencia el año 1986, los licores han visto aumentar sus impuestos especiales el 170 por 100, y las cervezas entre el 250 por 100 y el 290 por 100 hasta 2000, mientras que los precios generales han aumentado el 142 por 100 en el mismo período (véanse cuadro nº 9 y gráfico 2).

La introducción del IVA y la reestructuración de los impuestos especiales supusieron un aumento aproximado de los precios de las bebidas alcohólicas del 6 por 100 distribuido durante tres meses. La elevación de tres puntos del IVA en 1992 implicó un aumento de 1,9 p.p. del IPC de bebidas alcohólicas. En el caso de la última subida del IVA en 1995, resulta difícil identificar qué parte corresponde a éste y qué parte a los impuestos especiales. No obstante, se estima que el efecto conjunto supuso un aumento de esta rúbrica del orden del 2,1 por 100.

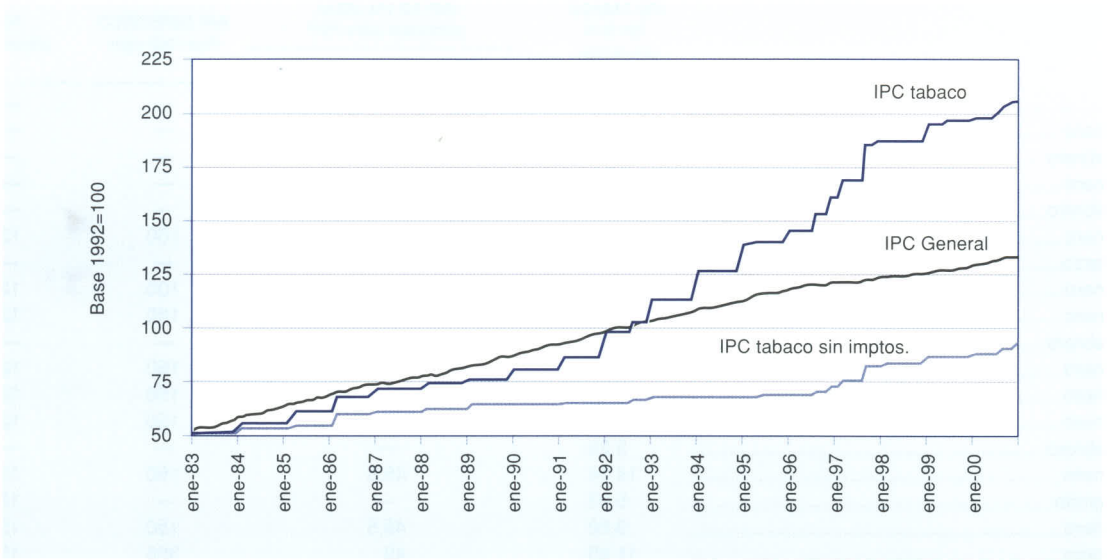
3. Bienes industriales no energéticos

Este es uno de los componentes más importantes del IPC, en el que se concentran los sectores más expuestos a la competencia internacional. Su peso en la cesta ha ganado importancia entre la base 1983 y la de 1992 en detrimento de los alimentos frescos y de los servicios (véase cuadro nº 10).

La descomposición de este componente ha consistido en la extracción de los automóviles, que representan el 4,9 por 100 en la cesta general y el 15 por 100 del agregado.

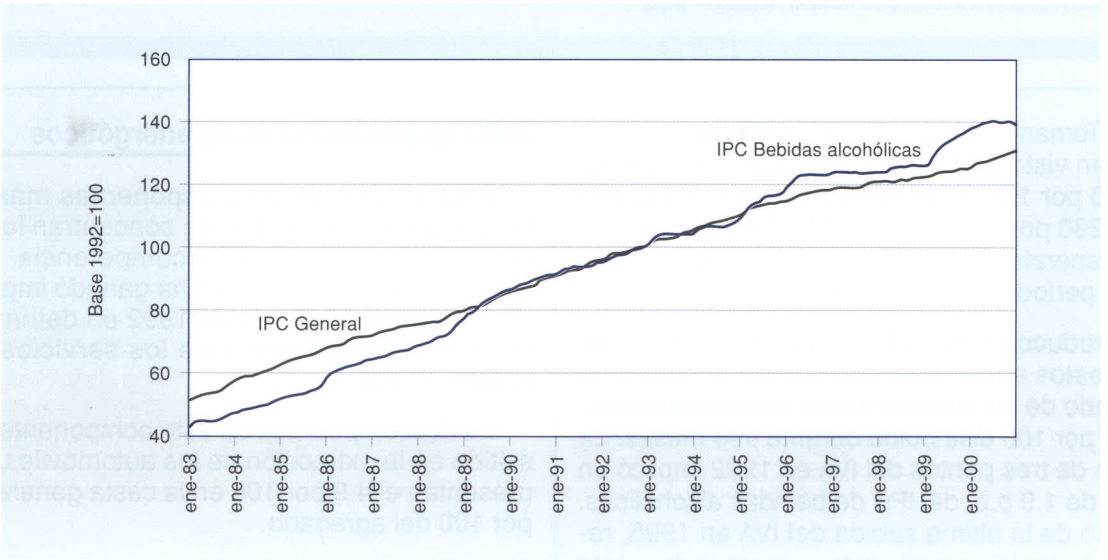
La introducción del IVA en 1986 supuso una aportación aproximada a la inflación general de 0,4-0,5 p.p. (cuadro nº 11) distribuida entre los meses de enero y marzo. Este último impacto se debe

GRÁFICO 1
IPC GENERAL E IPC DE TABACO



Fuente: INE y elaboración propia.

GRÁFICO 2
IPC GENERAL E IPC DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS



Fuente: INE y elaboración propia.

CUADRO Nº 9

IMPOSICIÓN SOBRE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

PESETAS/LITRO	ALCOHOL Y BEBIDAS ALCOHÓLICAS (1)	CERVEZAS			IVA (porcentaje)
		Inf. 11 por 100 Inf. 11 por 100	De 11 a 13,5 por cien De 11 a 15 por cien	Sup.13.5 por 100 (2) Sup.15 por 100	
1983	20	3,50	5,00	7,00	3
1984	23	4,50	6,50	9,00	4
1985	23	4,50	6,50	9,00	4
1986	421	2,50	3,50	5,00	12
1987	550	2,70	3,80	5,40	12
1988	660	3,24	4,56	6,48	12
1989	726	3,56	5,02	7,13	12
1990	726	3,56	5,02	7,13	12
1991	726	3,56	5,02	7,13	12
1992 Enero	726	3,56	5,02	7,13	13
Agosto	726	3,56	5,02	7,13	15
1993	800	7,50	11,60	15,80	15
1994	847,4	8,01	12,68	17,29	15
1995	877,1	8,36	13,13	17,90	16
1996 Enero	907,8	8,65	13,59	18,53	16
Agosto	1.140	8,65	13,59	18,53	16
1997	1.140	8,65	13,59	18,53	16
1998	1.140	8,65	13,59	18,53	16
1999	1.140	8,65	13,59	18,53	16
2000	1.140	8,65	13,59	18,53	16

Notas: (1) Pesetas/litro de alcohol puro.
(2) Estructura impositiva hasta 1992.
Fuente: Agencia Estatal de la Administración Tributaria y elaboración propia.

al método de recogida de precios de algunos productos, que se realiza trimestralmente. Al considerar las sucesivas modificaciones de tipos del IVA en la década de los años noventa, es conveniente centrarse en el subgrupo sin automóviles, ya que en el caso de éstos se mantuvo o se redujo la fiscalidad (cuadro nº 12). Así, observando el subgrupo sin automóviles, se estima que de la variación de tres puntos del IVA del año 1992 se transmitieron únicamente 1,2 p.p., y 0,12 puntos porcentuales al IPC general. En el caso del incremento de un punto en los tipos del IVA en 1995, no se ha podido detectar ningún tipo de efecto sobre los precios.

CUADRO Nº 10

PONDERACIONES DE BIENES INDUSTRIALES NO ENERGÉTICOS

PORCENTAJE EN EL IPC	BASE 83	BASE 92
Bienes industriales no energéticos	25,74	32,88
Automóviles	3,45	4,92
Resto BINE	22,29	27,95

Fuente: INE.

3.1 *Automóviles*

Los automóviles han registrado una paulatina disminución de su carga fiscal desde la implantación del IVA en 1986, que pudo suponer un aumento de precios del 2,3 por 100, que el IPC captó en el mes de marzo.

El tipo aplicable de IVA se estableció en el 33 por 100, y se redujo en 5 p.p. en 1992, lo que se tradujo en una caída de precios de la rúbrica de automóviles del 4,4 por 100, con una incidencia deflacionista en el IPC general de 0,16 p.p. En el año 1993, se produjo una reestructuración de impuestos, desapareciendo el IVA incrementado y adoptándose el tipo normal establecido un año antes en el 15 por 100, dentro del proceso de armonización europea del impuesto. Para evitar la caída de ingresos públicos, se creó la figura del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte,

CUADRO Nº 11

EFECTOS ESTIMADOS SOBRE EL IPC DE BIENES INDUSTRIALES NO ENERGÉTICOS

EFECTOS EN TANTO POR UNO	*ENE. 86*	*FEB. 86*	*MAR. 86*	*ENE. 92*	*FEB. 92*	*AGO. 92*	*SEP. 92*	*OCT. 92*	*ENE. 95*	*ENE. 96*	*FEB. 96*
IPC Bienes industriales no energéticos	0,0117	—	0,0064	–0,0034	0,0024	—	0,0041	0,0026	—	–0,0029	0,0022
Automóviles	—	—	0,0233	–0,0444	—	—	—	—	—	–0,0210	0,0147
Resto B.I. No energéticos	0,0133	—	0,0023	0,0023	0,0029	—	0,0046	0,0024	—	—	—
Efecto sobre IPC (en porcentaje)											
Agregado	0,319	—	0,173	–0,088	0,061	—	0,104	0,066	—	–0,093	0,071
Suma componentes	0,311	—	0,141	–0,111	0,064	—	0,101	0,053	—	–0,112	0,077

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO Nº 12

IMPOSICIÓN SOBRE AUTOMÓVILES TURISMOS

	IMPUESTO	*TIPO IMPOSITIVO (porcentaje)*
1983-85 ..	Impuesto sobre el Lujo	24 auto > a 10 CV 21,6 auto < a 10 CV
1986	IVA incrementado	33
1992	IVA incrementado	28
1993	IVA normal	15
	Imp. Matriculaciones	13
1995	IVA normal	16
	Imp. Matriculaciones	12
1996	IVA normal	16
	Imp. Matriculaciones autos >= 1600 c.c.	12
	autos < 1600 c.c.	7

Fuentes: Agencia Estatal de la Administración Tributaria y elaboración propia.

que ascendía al 13 por 100, de modo que la presión fiscal sobre los automóviles se mantuvo constante. En el año 1995, se aplicó otra reforma impositiva neutral, al elevarse un punto el tipo general del IVA, hasta el 16 por 100, y bajarse el especial del 13 hasta el 12 por 100. En el año 1996, se produjo una bajada del impuesto especial que modificó los tipos, en función del cubicaje, del 12 por 100 al 7 por 100. El impacto sobre la rúbrica de automóviles fue de una caída del 2,1 por 100, que tuvo una incidencia deflacionista en el IPC general de –0,11 p.p. Curiosamente, esta caída de precios fue aprovechada por el sector para incrementar los precios en febrero y ganar parte del margen que había dejado la reducción de impuestos, de tal forma que la bajada neta de precios supuso tan sólo una caída de 0,04 p.p. en el Índice de Precios de Consumo.

4. Energía

Para el componente de energía, se ha descartado cualquier tipo de modelización, dado que, durante la mayor parte del período muestral, sus precios han estado administrados. No obstante, resulta útil conocer la evolución de los principales productos que componen este agregado y las transformaciones en la formación de sus precios derivadas del proceso de liberalización de los distintos sectores durante la década de los noventa. El peso de este componente en la cesta del IPC ha aumentado muy ligeramente entre las dos bases de precios, produciéndose además cierta recomposición en los pesos de los productos que lo componen (véase cuadro número 13). Se ha procedido a realizar la descomposición en tres rúbricas: carburantes, gas y combustibles de calefacción, y electricidad.

Como puede observarse, los carburantes (gasolina y gasóleo de automoción) son los productos más importantes dentro de este agregado, al representar el 51 por 100, que se eleva hasta al 72 por 100 si se añaden el gas y los combustibles de calefacción, ambas rúbricas relacionadas con la cotización internacional del petróleo. Por tanto, la evolución del componente de energía va a estar determinada por tres factores: el precio internacional del petróleo, el tipo de cambio con el dólar y la fiscalidad soportada por los hidrocarburos (véanse cuadro nº 14 y gráfico 3).

Dado que los precios de los productos petrolíferos, así como el tipo de cambio, se consideran va-

CUADRO Nº 13

PONDERACIONES DE ENERGÍA

PORCENTAJE EN EL IPC	*BASE 83*	*BASE 92*
IPC de Energía	7,00	7,12
Electricidad	1,27	2,01
Gas y combustibles calefacción	1,47	1,10
Carburantes	4,24	4,02

Fuente: INE.

riables exógenas, el análisis se centra en la evolución de la fiscalidad soportada por los hidrocarburos. Si se toma como referencia el año 1986, los impuestos especiales sobre los carburantes han aumentado el 145 por 100 en la gasolina y el 308 por 100 en los gasóleos. En conjunto, teniendo en cuenta la estructura de gasto del IPC para estos productos, la fiscalidad de los carburantes habría aumentado el 160 por 100, el doble de lo que ha aumentado la rúbrica del IPC de carburantes en el mismo período. El incremento de la fiscalidad de los carburantes ha hecho que el conjunto de impuestos aumente su peso dentro del precio final de forma considerable. Así, en la gasolina ha pasado del 42,3 por 100 de 1986 al 67,6 por 100 en 2000, y en gasóleos de automoción del 28,5 por 100 al 59 por 100. Como puede apreciarse en el gráfico 4, los carburantes podrían tener un precio similar al del periodo 1983-85 si no se hubiera alterado su fiscalidad.

Por otro lado, el subgrupo de gas (gases licuados del petróleo) y combustibles de calefacción (fundamentalmente gasóleo C) también ha registrado aumentos de la fiscalidad, aunque más moderados que en el caso anterior, al menos en términos de aumento de su peso en el precio final. Así, en el gasóleo C, los impuestos especiales han aumentado un 134 por 100 desde 1986, y el peso del total de impuestos en el precio final ha pasado del 22,4 por 100 al 35,3 por 100.

Los precios de los carburantes y combustibles han estado administrados hasta mediados de 1990 (véanse gráficos 4 y 5), cuando se empezó a liberalizar tímidamente el sector petrolero. A partir de

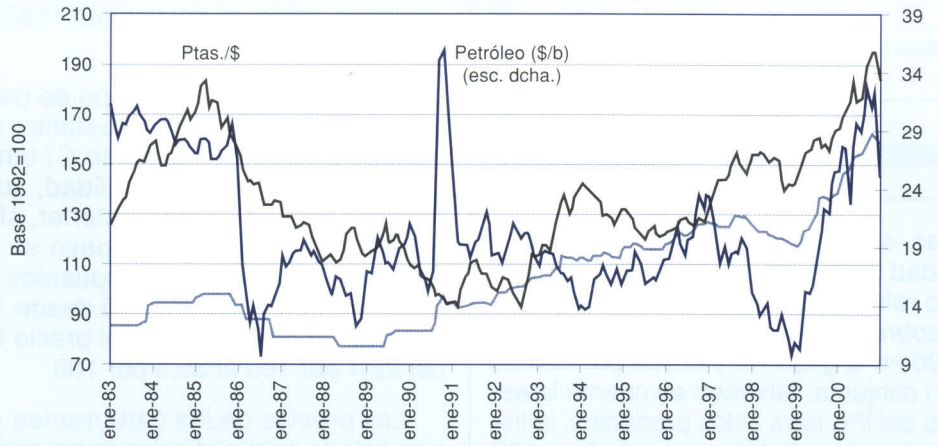
CUADRO Nº 14

IMPOSICIÓN SOBRE HIDROCARBUROS

	GASOLINA C/PB (Pesetas/litro)	*GASOLINA S/PB (Pesetas/litro)*	*GASÓLEO A (Pesetas/litro)*	*GASÓLEO C (Pesetas/litro)*	*GLP (Pesetas/kilo)*	*IVA (porcentaje) (1)*
1983	14,00	—	3,00	0,50	1,00	25/20
1984	28,00	—	5,00	2,00	1,00	25/20
1985	28,00	—	5,00	2,00	1,00	25/20
1986	27,50	—	11,00	5,60	0,10	12
1987	37,00	—	18,00	5,60	0,10	12
1988	37,00	—	18,00	5,60	0,10	12
1989	37,00	—	18,00	9,00	1,00	12
1990	37,00	35,00	18,00	9,00	1,00	12
Julio	43,50	38,50	27,30	10,00	1,00	12
1991	48,50	43,50	32,30	10,00	1,00	12
1992	55,50	50,50	37,30	10,00	1,00	13
Agosto	55,50	50,50	37,30	10,00	1,00	15
1993	55,50	50,50	37,30	11,00	1,10	15
Agosto	60,50	55,50	40,30	11,80	1,10	15
1994	60,50	55,50	40,30	11,80	1,10	15
1995	62,60	57,50	41,70	12,20	1,14	16
1996	64,80	59,50	43,20	12,60	1,18	16
1997	64,80	59,50	43,20	12,60	1,18	16
1998	66,16	60,75	44,11	12,87	1,21	16
1999 (2)	67,35	61,84	44,90	13,10	1,21 / 0	16 / 7
2000	67,35	61,84	44,90	13,10	0	16 / 7

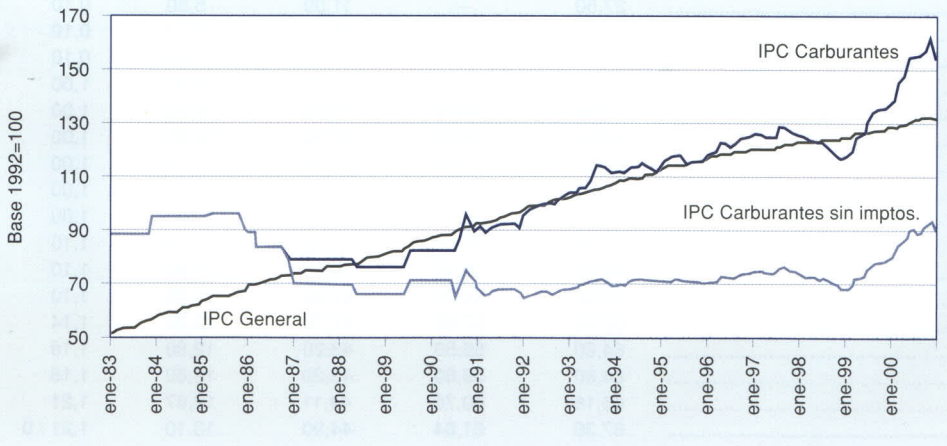
Notas: (1) Porcentaje sobre el precio de adquisición. Tipos de gasolina y gasóleo automoción.
(2) A partir de octubre se elimina el impuesto especifico de los GLP y se reduce el IVA al 7 por 100.
Fuente: Agencia Estatal de la Administración Tributaria y elaboración propia.

GRÁFICO 3
IPC DE CARBURANTES Y COMBUSTIBLES, PTS./$ Y $/BARRIL



Fuente: INE y elaboración propia.

GRÁFICO 4
IPC GENERAL E IPC DE CARBURANTES



Fuente: INE y elaboración propia.

CUADRO Nº 15

IPC DE AGUA Y ELECTRICIDAD Y TARIFA ELÉCTRICA

		IPC AGUA-ELECTRICIDAD VAR. M/M en porcentaje	*TARIFA ELÉCTRICA(*) VAR. en porcentaje*	*ACONTECIMIENTO*
1983	Enero	3,40	7,5	(ITE electricidad 1,5 por 100)
	Agosto	2,33	—	
	Octubre	3,26	6,0	
1984	Febrero	3,92	—	(ITE electricidad 6 por 100)
	Abril	6,56	8,7	
1985	Enero	1,81	—	
	Febrero	7,46	6,8	
1986	Enero	4,64	—	Implantación IVA (12 por 100 electricidad, 6 por 100 Agua)
	Marzo	4,33	7,3	
1987	Enero	0,32	—	
	Febrero	6,36	4,0	
1988	Enero	0,01	5,5	Marco Legal del s/ Eléctrico
	Febrero	5,09	—	
1989	Enero	0,12	4,5	
	Febrero	3,50	—	
1990	Enero	0,05	6,1	
	Febrero	4,72	—	
1991	Enero	5,46	6,3	
1992	Enero	4,17	3,2	IVA: el tipo general sube 1 p.p.
	Febrero	2,32	—	
	Agosto	1,39	—	IVA: el tipo general sube 2 p.p.
	Septiembre	0,25	—	
1993	Enero	4,40	4,4	
1994	Enero	3,42	3,5	
1995	Enero	3,50	3,0	IVA: todos los tipos suben 1 p.p.
1996	Enero	0,45	0,0	
1997	Enero	–0,63	–1,1	Protocolo Eléctrico: Imp. Especial sobre la Electricidad (4,864 por 100)
1998	Enero	–2,21	–3,0	
1999	Enero	–1,80	–2,5	
1999	Abril	–0,99	–1,5	
2000	Enero	–1,26	–2,1	

(1) De 1983 a 1988 el aumento de la tarifa se refiere al aumento medio. A partir de 1989 el aumento corresponde a la tarifa 2.0 (tarifa normal para familias).
Fuentes: INE, Asociación Española de la Industria Eléctrica, Agencia Estatal de la Administración Tributaria y elaboración propia.

julio de 1990, los precios máximos de los carburantes se fijaban quincenalmente en función de la cotización internacional de los respectivos productos y de la evolución del tipo de cambio con el dólar. La liberalización total del precio del gasóleo, tanto de automoción como de calefacción, se produjo en junio de 1996, y la de las gasolinas en octubre de 1998. La estructura del mercado de productos petroleros en España está marcada por una posición oligopolista de tres compañías, una de las cuales actúa con predominio de mercado. Esta situación hace que la competencia por ganar cuota de mercado vía precios no pudiera funcionar hasta la liberalización total del mercado a finales de 1998. Como consecuencia de ello, las alteraciones de IVA y de impuestos especiales registradas se han transmitido íntegramente a los precios finales, aunque pueden haber quedado ocultas por la variación de los otros dos factores determinantes: el precio del petróleo y el tipo de cambio.

Con respecto al subgrupo de gas y combustibles de calefacción, el producto más importante en términos de gasto de las familias es el gas, fundamentalmente el butano. Su situación de mercado es prácticamente monopolista, lo que ha determinado que los precios hayan estado administrados hasta 1990 y que, a partir de entonces, estén tutelados a través de unos precios máximos de venta. La fiscalidad de estos productos no es muy importante en relación con su precio final: tributan al tipo normal de IVA y los impuestos específicos representaban algo menos del 2 por 100 del p.v.p. A partir de oc-

tubre de 1999, se suprimió el impuesto específico al butano, que además pasó a gravarse por el tipo reducido del IVA (del 16 por 100 al 7 por 100), y su precio final se congeló durante un año para amortiguar las presiones inflacionistas derivadas de la subida del precio del petróleo y de la depreciación del euro frente al dólar.

Por último, la rúbrica de electricidad, cuyo peso ha aumentado con el paso del tiempo dentro del componente de energía desde el 18 por 100 al 28 por 100, cuenta con precios regulados, cuyo comportamiento en los primeros años ochenta fue más inflacionista por el encarecimiento relativo de la energía respecto al resto de bienes y servicios. A partir de los noventa, los precios han evolucionado prácticamente como el índice general, para convertirse en un elemento deflacionista en la segunda parte de la década, (véanse cuadro nº 15 y gráfico 6). Para analizar la evolución histórica del precio de la electricidad sobre el IPC, se ha tenido que recurrir a la rúbrica de agua y electricidad con el objeto de obtener una serie homogénea desde 1983. Dado que el agua representa menos del 20 por 100 de la rúbrica, las variaciones puntuales observadas y el conocimiento de la variación de la tarifa eléctrica (al menos en términos medios hasta 1988) han permitido comprobar que las variaciones de imposición indirecta se han transmitido íntegramente a las familias, debido fundamentalmente a su carácter de precio regulado y no sometido a competencia. En 1984 se elevó considerablemente el impuesto sobre la tarifa eléctrica de las familias, al pasar de 1,5 por 100 al 6 por 100. La implantación del IVA en 1986 (15) supuso un aumento de esta rúbrica del 4,6 por 100 en el mes de enero y una repercusión de 0,08 p.p. en el IPC, que se corresponde con el paso del 6 por 100 de ITE al 12 por 100 de IVA. El aumento del IVA en 1992 también se repercutió, aportando 0,04 p.p. al IPC de ese año. Igualmente, en 1995, la subida general de todos los tipos impositivos en un punto fue repercutida a los consumidores, aportando 0,02 p.p. al IPC. En 1998, se creó el impuesto especial sobre la electricidad (4,864 por 100) para compensar a las empresas eléctricas en su transformación hacia la competencia.

CUADRO Nº 16

PONDERACIONES DE SERVICIOS

PORCENTAJE EN EL IPC	*BASE 83*	*BASE 92*
IPC de Servicios	34,24	30,64
Enseñanza Universitaria	0,17	0,40
Correos y Comunicaciones	0,92	1,44
Servicios Turisticos	0,43	0,69
Alquileres (1)	12,26	1,39
Resto servicios	20,45	26,71

(1) Incluye alquileres imputados en base 83.
Fuente: INE.

5. Servicios

Los servicios han experimentado importantes cambios en su composición a lo largo del período

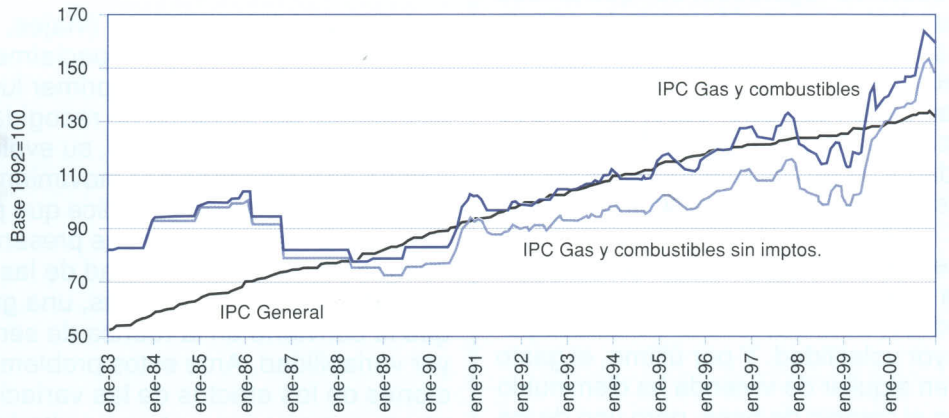
CUADRO Nº 17

EFECTOS ESTIMADOS SOBRE EL IPC DE SERVICIOS

EFECTOS EN TANTO POR UNO	*ENE. 86*	*FEB. 86*	*MAR. 86*	*ENE. 92*	*AGO. 92*	*SEP. 92*	*ENE. 95*
IPC de Servicios	0,0147	—	—	0,0113	0,0031	—	0,0011
Enseñanza universitaria	—	—	—	—	—	—	—
Correos y comunicaciones	–0,0943	—	—	0,0111	0,0163	—	0,0094
Servicios turísticos (1)	0,0600	—	—	—	—	—	—
Alquileres (2)	0,0065	0,0039	0,0021	—	—	—	—
Resto servicios (3)	0,0256	—	—	0,0131	0,0033	0,0044	0,0031
Efecto sobre IPC (en porcentaje)							
Agregado	0,438	—	—	0,375	0,106		0,035
Suma componentes	0,347	0,007	0,004	0,266	0,082	0,089	0,100

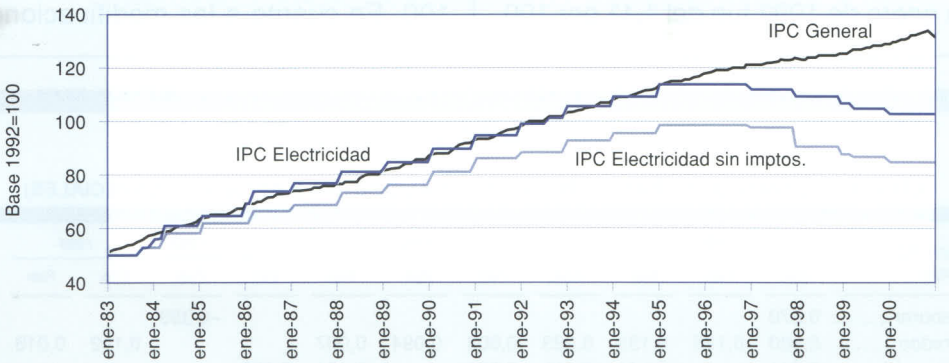
Notas: (1) Está rúbrica registra un aumento del 18,1 por 100 en enero 1986. Se estima que el IVA repercutió en aproximadamente 6 por 100.
(2) No incluye los alquileres imputados.
(3) Descuenta también los alquileres imputados.
Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 5
IPC GENERAL, GAS Y COMBUSTIBLES DE CALEFACCIÓN



Fuente: INE y elaboración propia.

GRÁFICO 6
IPC GENERAL E IPC DE ELECTRICIDAD



Fuente: INE y elaboración propia.

analizado, especialmente con el cambio de base en 1992 (véase cuadro nº 16). La descomposición llevada a cabo atiende tanto a la presencia de regulación en los sectores como a criterios estadísticos y cambios metodológicos.

La enseñanza universitaria, y correos y comunicaciones, son sectores regulados, aunque ambos requieren de un tratamiento diferenciado, por la exención en el pago de IVA de la enseñanza y por la regulación administrativa de las comunicaciones para alterar sus tarifas. En cualquier caso, como ya se destacó en el caso de la electricidad, los sectores regulados tienden a repercutir íntegramente las variaciones impositivas, y las comunicaciones no son una excepción. En cuanto a los servicios turísticos, a lo largo del tiempo se han producido cambios importantes en la recogida y tratamiento de sus precios, convirtiéndose, además, en uno de los componentes con mayor volatilidad. Y por último, el gasto de las familias en alquiler de vivienda ha disminuido ligeramente con el cambio de base, pero uno de los aspectos más relevantes de la definición de la base de 1992 fue la eliminación del IPC de la rúbrica de alquileres imputados, que en la base anterior tenía un peso muy relevante (10,33 por 100). Este componente fue compensado por el aumento del peso del resto de servicios y, sobre todo, por los bienes industriales no energéticos. Por tanto, la rúbrica de alquileres que se analiza no incluye los alquileres imputados (16).

El impacto de la introducción del IVA en la rúbrica de comunicaciones (véase cuadro nº 17) se estima en el –9,43 por 100, que es compatible con la introducción del nuevo tipo general de IVA del 12 por 100, dado que los servicios telefónicos estaban gravados con un impuesto de lujo al 22 por 100. La repercusión en enero de 1992 fue del 1,11 por 100, superior al aumento de un punto de IVA, posiblemente por estar recogiendo parte de la evolución de las tarifas de correos. En cambio, en agosto de 1992 la repercusión fue del 1,63 por 100, algo inferior a los dos puntos de subida. Asimismo, la elevación general de 1995 tuvo una repercusión de prácticamente un punto (0,94 por 100).

Los servicios turísticos (viajes, alojamiento y manutención) se vieron especialmente afectados por el cambio de base. En primer lugar, metodológicamente, por la forma de recogida de las muestras de precios. En base 83, su evolución temporal estaba caracterizada por movimientos puntuales, lo que se traducía en un índice que presentaba escalones. En base 92, la serie presenta un perfil dominado por la estacionalidad de las campañas turísticas, mostrando, además, una gran erraticidad que la convierte en la rúbrica de servicios con mayor variabilidad. Ante estos problemas, las estimaciones de los efectos de las variaciones impositivas en sus precios no han resultado significativas. No obstante, el efecto de la introducción del IVA en 1986 se estima en aproximadamente el 6 por 100, si se tiene en cuenta que la variación de precios fue del 18,1 por 100 en enero (13,5 por 100 en febrero de 1985 y 7,1 por 100 en febrero de 1987) y que tributan al tipo reducido.

La rúbrica de alquileres sí refleja el impacto en la introducción del IVA, que, distribuido a lo largo de los tres primeros meses, supuso un efecto inflacionista del 1,2 por 100 en la rúbrica. Del resto de cambios impositivos en los años noventa no se ha podido extraer ningún efecto significativo.

En el resto de servicios, la introducción del IVA en 1986 supuso un efecto inflacionista del 2,56 por 100. En cuanto a las modificaciones de tipos en

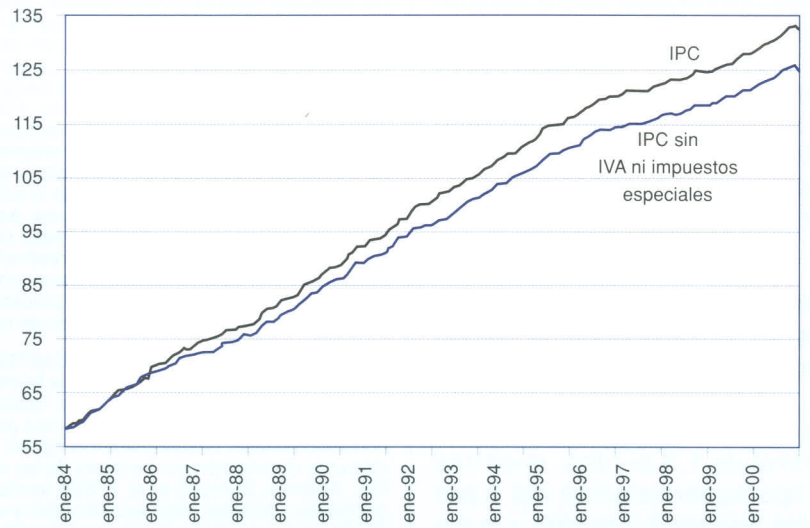
CUADRO Nº 18

EFECTOS ESTIMADOS SOBRE EL IPC DE LA FISCALIDAD (IVA E IMPUESTOS ESPECIALES)

EFECTOS EN IPC (porcentaje)	*1986*			*1992*					*1993*	*1995*		*1996*	*1999*
	Ene.	*Feb.*	*Mar.*	*Ene.*	*Feb.*	*Ago.*	*Sep.*	*Oct.*	*Feb.*	*Ene.*	*Feb.*	*Ene.*	*Oct.*
Alimentos sin elaborar	0,570								–0,333				
Alimentos elaborados	0,300	0,125	0,133	0,223	0,003	0,094	0,007			0,192	0,018		
Industriales no energéticos	0,311		0,141	–0,111	0,064		0,101	0,053				–0,112	
Energía	0,082			0,400		0,043	0,020			0,160			–0,045
Servicios	0,347	0,007	0,004	0,205		0,082	0,089			0,100			
IPC General	**1,610**	**0,132**	**0,278**	**0,717**	**0,067**	**0,219**	**0,217**	**0,053**	**–0,333**	**0,452**	**0,018**	**–0,112**	**–0,045**

Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 7
IPC GENERAL CORREGIDO DE VARIACIONES IMPOSITIVAS



Fuente: INE y elaboración propia.

1992, la estimación de enero recoge una repercusión del 1,31 por 100, superior al punto. De los dos puntos del mes de agosto, se estima una repercusión de 0,8 p.p. sobre el subgrupo, repartidos entre agosto y septiembre. Finalmente, la subida impositiva de un punto en 1995 sólo se transmitió parcialmente: 0,3 p.p. a la inflación del subgrupo. Como consecuencia, las alteraciones de la imposición indirecta sobre el grupo de servicios han tenido un impacto sobre el IPC general de 0,34 p.p. por la introducción del IVA, de 0,38 p.p. (si se tiene en cuenta el efecto máximo teórico en comunicaciones y resto servicios) por los tres puntos de IVA en 1992, y de 0,10 p.p. por el punto de 1995.

6. Efectos de cambios en el IVA y en impuestos especiales

En el cuadro nº 18 se resumen los efectos inflacionistas estimados de la introducción del IVA en 1986 y de los cambios en esta figura impositiva asi como en los impuestos especiales a lo largo de los años noventa.

Como puede apreciarse, la introducción del IVA supuso un aumento de los precios de 2 p.p. La subida de tres puntos del tipo normal durante 1992, junto con la reducción del incrementado al 28 por 100, supusieron un efecto neto en el crecimiento de los precios de 1,3 p.p. La creación del tipo superreducido del 3 por 100 en 1993 descontó a los precios 0,3 p.p., y la subida general de un punto en todos los tramos impositivos de 1995 aportó 0,5 p.p. La reducción del impuesto de matriculaciones supuso una disminución de 0,1 p.p a la inflación de 1996, y, finalmente, la reducción del IVA del butano del 16 por 100 al 7 por 100 redujo la inflación de 1999 en 0,05 puntos porcentuales.

Si se corrigen los efectos estimados de los cambios en la imposición indirecta desde 1983, primero en sus componentes, después en los correspondientes agregados y, por último, en el IPC general, el nivel de precios de consumo en el año 2000 es un 5,6 por 100 más elevado del que sería si no se hubieran registrado cambios normativos en la imposición indirecta (véase gráfico 7).

IV. CONCLUSIONES

La introducción del IVA y las alteraciones de los tipos impositivos de los años noventa han tenido un

efecto inflacionista en la economía española. Los trabajos empíricos que se basan en la modelización de series del IPC se han limitado a estimar los efectos sobre sus cinco principales componentes. Por el contrario, en este trabajo se evalúan los efectos de los cambios normativos sobre los precios de consumo a un nivel más desagregado. Si bien es cierto que, en algunos casos, la estimación de estos efectos sobre la base de la modelización del agregado es similar a la que se obtiene como suma de los estimados al modelizar cada componente, el análisis más pormenorizado permite captar movimientos que no se detectan en la evolución del agregado.

El impacto de la introducción del IVA en 1986 se evalúa en un incremento de los precios de consumo de 2 puntos; el incremento de tres puntos en el tipo normal de 1992, junto con la reducción del tipo incrementado del 33 al 28 por 100, supusieron un incremento adicional de 1,3 puntos, mientras que la creación del tipo superreducido del 3 por 100 en 1993, redujo los precios 0,3 puntos y la subida general de un punto de 1995 los incrementó en 0,5 puntos. La reducción del impuesto de matriculaciones en 1996 supuso una reducción de 0,1 puntos, y, finalmente, la reducción del IVA del butano del 16 por 100 al 7 por 100 en 1999 los redujo 0,05 puntos.

Se obtienen, además, series de precios de consumo de tabacos, hidrocarburos y electricidad en las que se han eliminado las variaciones debidas a cambios de impuestos indirectos. Agregando estos resultados con los efectos de cambios en el IVA, se obtiene que el nivel de los precios de consumo en el año 2000 es un 5,6 por 100 mayor del que habría sido en ausencia de cambios normativos. Ello implica que la tasa de inflación acumulada desde 1983 hasta la actualidad, 142,6 por 100, habría sido inferior en 13 p.p. a la observada. Dado que la metodología utilizada sólo permite estimar el impacto directo sobre el componente considerado de los cambios impositivos, el resultado anterior no incluye los efectos inducidos generados en la economía, por lo que debe considerarse una cota mínima.

Una línea de investigación futura consistiría en la extracción de la cesta del IPC de los precios no sólo de aquellos bienes y servicios que están altamente fiscalizados, sino también los sometidos a regulación, con el objetivo de evaluar los efectos de los precios regulados o administrados en la evolución de los precios al consumo.

NOTAS

(1) Para un análisis exhaustivo de la armonización fiscal en Europa, consúltese el artículo del profesor Albi, "Armonización europea: balance de situación", incluido en este volumen de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

(2) El fenómeno de inflación en su interrelación con el sistema fiscal tiene una naturaleza bidireccional. Tradicionalmente, la literatura hacendista se ha centrado en evaluar la vulnerabilidad del sistema fiscal, especialmente de la imposición personal progresiva, ante la permanencia de tasas de inflación. La conclusión era especialmente crítica pues la elevación de los tipos marginales efectivos que gravan las rentas de los factores productivos, y la introducción de distorsiones en la distribución de la carga fiscal por tramos de renta, la denominada "progresividad en frío", representaban claras violaciones de los principios impositivos de eficiencia y equidad. Además, esta literatura también ha tratado el efecto de la inflación sobre las figuras de imposición indirecta sobre el consumo. Así, aquellos impuestos definidos con un tipo independiente del valor (específicos) registrarán una caída de su recaudación real en presencia de inflación. En cambio, impuestos con tipos *ad valorem* permiten mantener dicha recaudación. En este trabajo, se analiza el proceso inverso, la incidencia del sistema fiscal español en la evolución de los precios de consumo.

(3) En un estudio específico, CASTELLANO y RAYMOND (1985), analizaron los efectos económicos de la implantación del IVA en enero de 1986. Mediante el empleo de las *Tablas Input-Output*, la introducción del IVA añadiría entre 2 y 4 puntos porcentuales al deflactor del consumo privado, basándose en la rigidez a la baja de los precios y la diferente distribución por sectores de las cargas impositivas de ITE e IVA. Además, BURGOS *et al.* (1992) analizaron los efectos sobre las principales variables macroeconómicas, y específicamente sobre la inflación, de las medidas de reforma impositiva introducidas en enero de 1992 en el IVA, la fiscalidad sobre los hidrocarburos y la fiscalidad del tabaco, los cuales habrían añadido un 1 por 100 a la tasa de inflación.

(4) La práctica totalidad de estos estudios, desde el seminal trabajo de MCLURE (1981), coinciden en la evaluación de la reforma en términos de inflación, empleo y competitividad. La sustitución de cotizaciones sociales por imposición indirecta introduce dos efectos contrapuestos. Por un lado, la reducción de cuotas genera una reducción del coste laboral, mientras que, por el otro, el incremento de los tipos del IVA incide sobre los precios de consumo. El efecto total sobre el nivel de precios y el empleo dependerá del poder de mercado de las empresas para no trasladar la reducción de las cuotas a bajadas de precios, así como del poder de negociación de los trabajadores, para trasladar a salarios los incrementos en la imposición indirecta.

(5) Además, se consideran otros factores positivos y negativos de la reforma. Así, por ejemplo, ZABALZA (1988) y FERNÁNDEZ *et al.* (1994) contraponen el mayor nivel de fraude existente en el sistema del IVA (en torno al 30 por 100) al asociado a las cuotas de la Seguridad Social.

(6) Recientes simulaciones en el seno de la OCDE (con el modelo *Interlink*) y en la Comisión Europea (con el modelo *Quest II*) han continuado estas investigaciones (véase JOUMARD y VAROUDAKIS, 2000).

(7) Similares argumentos de eficiencia ante fallos de mercado (monopolio natural y externalidades), así como de equidad distributiva, se emplean en la evaluación de las políticas de regulación administrativa de precios en sectores como el energético (petróleo, gas y electricidad) y las telecomunicaciones. Su consideración representa una línea natural de extensión de la investigación.

(8) Un ejercicio similar puede encontrarse en ESTRADA *et al.* (1998).

(9) Los modelos ARIMA son una formulación estadístico-matemática relativamente sencilla de las series temporales que utiliza, exclusivamente, la información contenida en la propia historia de la serie. Los modelos capturan el comportamiento sistemático y regular de la serie, y lo sintetizan en una formulación dinámica de su propio pasado más un ruido aleatorio. Estos modelos están diseñados en un marco lineal, en el que las variables tienen, por tanto, una distribución normal. No obstante, la existencia de sucesos anómalos genera ciertas no linealidades que los modelos no son capaces de recoger. Este problema se resuelve incorporando variables artificiales a los modelos (análisis de intervención).

(10) Las tres variables típicas representativas del análisis de intervención son: 1) *variable impulso*, para acontecimientos que apare-

cen puntualmente en un momento del tiempo y luego desaparecen; 2) *variable escalón*, para eventos que se manifiestan en un momento y permanecen en la serie, y 3) *tendencia*, para sucesos que permanecen en el tiempo, cuyo efecto se distribuye de forma uniforme.

(11) Dado el grado de desagregación de los principales componentes del IPC, la presentación detallada de cada modelo para su contrastación desbordaría los objetivos de este trabajo, por lo que se ha optado por presentar sólo los resultados que se derivan de cambios normativos en la imposición indirecta.

(12) Si se considera este segundo aspecto, se observa que los residuos de los meses de febrero y marzo de 1995 tienen unos valores de 0,0144 y de 0,0142, que si bien no son superiores a 1,5 (desviaciones típicas), podrían ser indicativos de una posible transmisión en esos meses.

Además, se ha de tener en cuenta que en 1995 se redujeron los tipos de las cotizaciones sociales (un 1 por 100 en el Régimen General –distribuido en 0,8 por 100 de las cuotas empresariales y 0,2 por 100 de las correspondientes a empleados–, y un 0,5 por 100 en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos), lo cual introdujo un efecto deflacionista.

(13) Por motivos de simplicidad, se centrará la explicación en la cajetilla de cigarrillos.

(14) Mediante la utilización de la fórmula de formación de precios de las labores del tabaco, es posible, bajo ciertos supuestos, discriminar los efectos sobre el precio final de las variaciones de impuestos.

(15) Dada la integración vertical del sector eléctrico, desde el generador al consumidor final, en la práctica el ITE funcionaba de una manera similar al Impuesto sobre el Valor Añadido.

(16) Aunque éstos sí han tenido que extraerse del subgrupo resto de servicios para homogeneizar la serie y estimar los cambios de imposición indirecta del año 1995.

BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA ESTATAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (varios años), *Impuestos especiales*, Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.

ANDRÉS, J.; R. DOMÉNECH, y D. TAGUAS (1996), «Desempleo y ciclo económico en España», *Moneda y Crédito*, nº 202, págs. 157-204.

BANCO DE ESPAÑA (1993), «Efectos de los cambios en la imposición indirecta en 1992», *Boletín Económico* del Banco de España, marzo, págs. 45-56.

BENELBAS, L.; L. SASTRE, y D. TAGUAS (1987), «Efecto sobre la demanda de empleo de la sustitución cuotas empresariales a la Seguridad Social por IVA», *Información Comercial Española*, nº 647 (julio), págs. 7-23.

BURGOS, J.; H. RUIZ, y D. TAGUAS (1992), «Una evaluación del impacto económico de la modificación de los tipos de la imposición indirecta». *Boletín Económico de Información Comercial Española*, nº 2327, págs. 1741-1744.

CASTELLANO, F., y J. L. RAYMOND (1985), «Efectos económicos de la implantación del IVA en España», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, nº 23, págs. 337-342.

COMISIÓN EUROPEA (1994), *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI. Libro Blanco*, Luxemburgo.

DE LAMO, A. R., y J. J. DOLADO (1993), «Un modelo del mercado de trabajo y la restricción de oferta en la economía española», *Investigaciones Económicas*, vol. XVII, nº 1 (enero), págs. 87-118.

DOLADO, J. J.; J. L. MALO DE MOLINA, y A. ZABALZA (1986), «El desempleo en el sector industrial», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, nº 26, págs. 158-179.

DOMÉNECH, R.; M., FERNÁNDEZ y D., TAGUAS (1997), «La fiscalidad sobre el trabajo, y el desempleo en la OCDE», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, nº 72, págs. 178-191.

ESPASA, A.; M. C., MANZANO; M., MATEA, y V., CATASUS (1987), «La inflación subyacente en la economía española: estimación y metodología», *Boletín Económico* del Banco de España, marzo, páginas 32-51.

ESTRADA, A.; P., GARCÍA; A., URTASUS, y J., BRIONES (1998), «Indicadores de precios, costes y márgenes en las diversas ramas productivas», *Documento de Trabajo* nº 9801, Banco de España, Servicio de Estudios.

FERNÁNDEZ, M.; J. M., PONZ, y D., TAGUAS (1994), «La fiscalidad sobre el factor trabajo: un enfoque macroeconómico», *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, nº 25-26 (septiembre-diciembre), págs. 161-179.

GONZÁLEZ, L.; A., SÁNCHEZ, y D., TAGUAS (1995), «La influencia del cambio de base del IPC en la medición y análisis de la inflación», *Información Comercial Española*, nº 739 (marzo), págs. 143-164.

GONZÁLEZ, L., y P. REY (1998), «Efecto en los precios de las alteraciones en los impuestos indirectos», *Papeles de Trabajo* nº 16/98, Instituto de Estudios Fiscales.

JOUMARD, I., y A. VAROUDAKIS (2000), «Options for reforming the Spanish tax system», Economics Department *Working Papers* número 249, OCDE.

KOSTELA, E., y R. SCHÖB (1999), «Does the composition of wage and payroll taxes matter under Nash bargaining?», *Economics Letters*, vol. 64, nº 3, págs. 343-349.

LAYARD, R.; S. NICKELL, y R. JACKMAN (1991), *Unemployment, macroeconomic performance and the labour market*. (Versión en castellano: *Los resultados macroeconómicos y el mercado de trabajo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1994, Madrid).

MATEA, M. (1993), «Análisis de la inflación en España», en A. ESPASA y J. R. CANCELO (eds.): *Métodos cuantitativos para el análisis de la coyuntura económica*, págs. 555-604. Alianza Editorial, Madrid.

— (1994): «Contrastes de raíces unitarias para series mensuales. Una aplicación al IPC». *Revista Española de Economía*, nº 1, vol. 11, páginas 7-25.

MCLURE, C. E. (1981), «VAT versus the payroll tax», en F. SKIDMORE, *Social Security financing*, The MIT Press, págs. 129-172. [Versión en castellano en M. A. LÓPEZ GARCÍA (1987), *La economía del sistema de pensiones de la Seguridad Social*, págs. 301-337 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid).

MARTÍNEZ GENIQUE, A. (1980), «Financiación de la cuota patronal de la Seguridad Social a través del IVA», *Hacienda Pública Española*, nº 62, págs. 313-318.

ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO, OCDE (1994), *The OECD Jobs Study. Evidence and explanations. Part II. The adjustment potential of labour market*. (Versión en castellano: *Estudio de la OCDE sobre el empleo. Parte II. El potencial de ajuste del mercado de trabajo*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1997, Colección Informes OCDE, 54, Madrid).

PISSARIDES, C. A. (1998), «The impact of employment tax cuts on unemployment and wages; The role of unemployment benefits and tax structure», *European Economic Review*, vol. 42, nº 1 (enero), págs. 155-183.

SALAS, R., y G., VILCHES (1994), «La sustitución de cuotas a la Seguridad Social por IVA: resultados empíricos», *Cuadernos de Actualidad*, nº 4/1994 (año V), págs. 171-176.

SERVÉN, L. (1988), «La sustitución de cotizaciones sociales por Impuesto sobre el Valor Añadido: una evaluación», *Documento de Trabajo* 88-06 (marzo), Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA), Madrid.

ZABALZA, A. (1988): «Efectos económicos de las cotizaciones a la Seguridad Social», en Fundación de Estudios de Economía Aplicada, FEDEA (1988), *La fiscalidad de la empresa*, páginas 49-73, Madrid.

ZABALZA, A.; C., MOLINAS, y M. A., LASHERAS (1987), «Evaluación de la política de sustitución de cuotas a la Seguridad Social por Impuesto sobre el Valor Añadido», *Documentos de Trabajo* D-87001 (enero), Dirección General de Planificación, Ministerio de Economía y Hacienda.

Resumen

La imposición indirecta desempeña un papel determinante en el proceso de formación de precios. La armonización de la fiscalidad indirecta en Europa, en las dos últimas décadas, ha debido compatibilizarse con los procesos de desinflación y de consolidación fiscal emprendidos en todos los países europeos.

En este trabajo se estiman los efectos sobre la evolución del Índice de Precios de Consumo en España de los cambios normativos en el Impuesto sobre el Valor Añadido, así como en los tres impuestos especiales más relevantes, sobre el alcohol, el tabaco y los hidrocarburos, entre enero de 1983 y diciembre de 2000. El principal resultado obtenido es que las variaciones en la imposición indirecta en el período han supuesto un incremento de carácter permanente y acumulado en el nivel de los precios de consumo en el año 2000 del 5,6 por 100. La tasa de inflación acumulada desde 1983 hasta la actualidad, 142,6 por 100, podría haber sido inferior, al menos, en 13 puntos porcentuales.

Palabras clave: precios, fiscalidad indirecta, España.

Abstract

Indirect taxation plays a key role in the price setting process. Harmonization of indirect taxation in Europe, over the last two decades, has had to be made compatible with the deflation and fiscal consolidation processes carried out in all European countries.

In this paper we evaluate the impact on the Spanish Consumer Price Index (CPI) of legal changes implemented between January 1983 and December 2000 in the Value Added Tax, as well as in the three most important excise taxes, on alcohol, on tobacco and on fuel products. The main conclusion is that changes in indirect taxation over this period have caused an accumulated and permanent increase in consumer prices of 5,6% in the year 2000. The accumulated inflation rate since 1983 stands at 142,6%, of which 13 percentage points are due to the changes in the VAT and excise taxes.

Key words: prices, indirect taxation, Spain.

JEL classification: H22, H25.

UNA APROXIMACIÓN A LA EFICIENCIA EN LA GESTIÓN DE LA AGENCIA ESTATAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (*)

Juan de Dios JIMÉNEZ AGUILERA
Pedro Enrique BARRILAO GONZÁLEZ

I. INTRODUCCIÓN

UN sistema fiscal no debe ser estudiado exclusivamente desde la óptica de la estructura impositiva y de la cuantificación del hecho imponible, sino que, además, debe ser analizado desde la vertiente de la estructura y eficiencia de la Administración tributaria que, como organización, lo gestiona. En España, en los comienzos de la reforma fiscal de 1978, se hizo famosa una afirmación, atribuida a algún hacendista clásico, consistente en que todo sistema fiscal vale lo que la Administración encargada de aplicarlo (Lasheras y Herrera, 1991). Sin embargo, no se han realizado estudios suficientes que midan la eficiencia de la Administración tributaria y que puedan alcanzar afirmaciones tales como si ésta cumple los fines para los que fue diseñada, es decir, el cumplimiento universal del sistema tributario, o si, por el contrario, esta Administración esta limitada en la consecución de sus objetivos, de tal manera que sería conveniente la adopción de determinadas reformas.

El objetivo que ha impulsado este trabajo no es otro que el de aproximarse a la eficiencia de la Administración tributaria como organización, utilizando para ello un conjunto de medidas e indicadores. Se ha intentado profundizar en los resultados ofrecidos por la Administración tributaria para que, comparándola con los costes que en ella se producen, se pueda alcanzar una visión de conjunto de dicha Administración. Esta tarea no ha sido fácil, la ausencia de datos ha sido importante (1), el cambio de serie en los datos disponibles es frecuente, su obtención ha sido difícil y, por último, la interpretación que se ha hecho de éstos ha sido escasa. A pesar de todo ello, se ha podido estudiar la evolución de los ingresos y de los gastos de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) desde 1992, año de su constitución. A estos efectos, se han calculado una serie de indicadores de gestión que nos han permitido conocer, entre otros, el coste por peseta recaudada y el ingreso obtenido por peseta gastada.

En consecuencia, desde una perspectiva cuantitativa, en primer lugar se han analizado los ingresos en una doble vertiente: por un lado, los *ingresos tributarios afectos al Presupuesto del Estado*, y por otro lado, los *ingresos obtenidos por los actos de liquidación* derivados de la actuación de las distintas dependencias que integran la AEAT (2). En segundo lugar, se han cuantificado los gastos de funcionamiento (3) en que incurre la Administración tributaria para la aplicación del sistema tributario. En tercer lugar, se han relacionado los *ingresos recaudados con los gastos de funcionamiento,* a los efectos de obtener distintas medidas de eficiencia. En este último caso, las distintas relaciones efectuadas se han desagregado territorialmente, analizando los resultados obtenidos por las distintas delegaciones especiales que conforman la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, así como funcionalmente, comparando los datos ofrecidos por las distintas dependencias relevantes en que se estructura la AEAT: Gestión Tributaria, Inspección y Recaudación. Se han dejado al margen, por no ser el objetivo de este trabajo, los costes de cumplimentación (4), que no son costes específicos del sistema tributario y sí del contribuyente.

II. CONSIDERACIONES SOBRE LA EFICIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

El concepto de eficiencia admite diversos significados según el problema que se estudie y el marco conceptual desde el que se aborde. Son numerosos los tipos de eficiencia que pueden definirse: eficiencia paretiana, técnica, asignativa, económica, de escala, parcial, global, dinámica, institucional, etc. Las técnicas existentes para la medición de la eficiencia referidas al sector público pueden agruparse en varias tipologías. Una de estas consiste en agrupar los métodos de evaluación de la eficiencia en función de la metodología empleada, según se utilicen o no funciones frontera. Dentro de los modelos no frontera, pueden diferenciarse los indicadores de eficiencia parcial de los indicadores globales de eficiencia.

El análisis de eficiencia que se llevará a cabo va a intentar responder a la cuestión de si la gestión realizada por la AEAT, a partir del año 1992, se ha enmarcado en un proceso de mejora de sus resultados en función de sus recursos, partiendo de la base de que una mejor gestión (5) se concretaría en un aumento de la recaudación por peseta gastada. Los datos que se ofrecen y comentan a continuación sólo recogen cifras efectivas de ingresos tributarios y gastos de recaudación. No se han tenido en cuenta los posibles efectos recaudatorios que la flexibilidad impositiva adiciona en función de la dimensión de las bases gravadas, lo que excede de las pretensiones de este trabajo. En este contexto, la gestión de la AEAT puede analizarse desde la perspectiva del conjunto de ingresos obtenidos –por actos de liquidación e ingresos tributarios– relacionados con el total de los gastos de funcionamiento. El análisis correspondiente se recoge en los cuadros nos 1 y 2, en donde se puede dar respuesta a los siguientes interrogantes:

CUADRO Nº 1

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO POR PESETA INGRESADA, E INGRESOS OBTENIDOS POR PESETA GASTADA, 1992-1998 (en pesetas)

	ACTOS DE LIQUIDACIÓN (*)	*INGRESOS TRIBUTARIOS (**)*
I. GASTOS POR PESETA INGRESADA		
1992	0,42	0,92
1993	0,37	0,99
1994	0,31	0,83
1995	0,31	0,80
1996	0,28	0,78
1997	0,29	0,71
1998	0,30	0,68
1999	0,35	0,68
II. INGRESOS POR PESETA GASTADA		
1992	2,38	10.826
1993	2,71	10.084
1994	3,19	12.092
1995	3,19	12.538
1996	3,54	12.755
1997	3,41	14.038
1998	3,31	14.807
1999	2,86	14.710

(*) por cada peseta; (**) por cada 100 pesetas.
Fuente: AEAT, y elaboración propia.

1) *¿Cuánto cuesta ingresar una peseta?* Respecto de los ingresos por actos de liquidación, se puede observar que los gastos totales de funcionamiento por unidad de ingreso han ido disminuyendo desde 1992 hasta 1996, año en el que se invierte esta tendencia. Así, en el primer año, los gastos totales de funcionamiento representaban 0,42 pesetas por peseta ingresada en la AEAT, mientras que en 1996 disminuía a 0,28 pesetas, para acabar en 1999 en 0,35 pesetas por cada peseta de ingresos propios. Por tanto, se pueden diferenciar dos periodos: uno comprendido entre 1992 y 1996, en el que, por peseta ingresada, los gastos totales de funcionamiento disminuyen de una manera considerable, hasta situarse en 0,28 pesetas por unidad de ingreso, y el otro entre 1996 y 1999, en el que éstos aumentan hasta alcanzar 0,35 pesetas por unidad de ingresos propios de la AEAT. En cuanto a los ingresos tributarios, los gastos totales de funcionamiento por unidad de ingreso han mantenido una tendencia decreciente a lo largo del período (6), de forma que si en 1992 por cada 100 pesetas de ingresos tributarios los gastos totales de funcionamiento ascendían a 0,92 pesetas, en 1999 se han situado en 0,68 pesetas, representando una disminución cercana a un 25 por 100.

2) *¿Cuánto se ingresa por peseta gastada?* Desde la perspectiva del volumen de ingresos generados por unidad de gasto, los ingresos por actos de liquidación han pasado de representar 2,38 pesetas en 1992 a 2,86 pesetas en 1999 (7), si bien desde 1996 se aprecia un progresivo empeoramiento de esta *ratio* de eficiencia. Y en cuanto a los ingresos tributarios, se ha producido un aumento considerable de la recaudación por unidad de gasto, con un crecimiento cercano al 40 por 100, por cuanto si en 1992 se ingresaban 108,26 pesetas, en 1999 se recaudaban 147,10 pesetas.

3) *¿Cuánto se ingresa (o se gasta) por efectivo?* Si se tiene en cuenta en este analisis el número de efectivos (8), las variables de gestión utilizadas experimentan en todos los casos un crecimiento a lo largo de este período, de tal manera que, como se observa en el cuadro número 2, los ingresos por actos de liquidación aumentan significativamente en el período reseñado (58 por 100), aunque en los últimos años se mantiene una situación de cierta estabilidad. Por otro lado, los ingresos tributarios también aumentan de forma importante en el período (79 por 100), con un crecimiento más acusado en los últimos años. Sin embargo, los gastos de funcionamiento registran un crecimiento más moderado (32 por 100), pese a que éste se ha acentuado en estos últimos años.

4) *¿Cuánto se ingresa (o se gasta) por contribuyente?* Finalmente, si la variable a relacionar es el número de contribuyentes (9), puede observarse que los ingresos por actos de liquidación se duplican entre 1992 y 1997, aun cuando en este último año éstos han bajado hasta situarse en 115.641 pesetas por contribuyente. Desde la perspectiva de los ingresos tributarios, éstos registran, asimismo, un fuerte crecimiento en este período, hasta alcanzar 4,8 millones de pesetas por contribuyente en 1997. Y desde la vertiente de los gastos totales de funcionamiento, éstos han ido aumentando hasta alcanzar 33.873 pesetas en 1997, aunque el aumento de estos gastos en el período considerado (37 por 100) es claramente inferior al experimentado por los ingresos.

III. LA GESTIÓN POR DEPENDENCIAS

La AEAT, como organización, está estructurada de una manera formal en dependencias. Éstas realizan una función propia en la gestión del sistema tributario, contribuyendo cada una

CUADRO Nº 2

INGRESOS OBTENIDOS Y GASTOS REALIZADOS POR EFECTIVO Y POR CONTRIBUYENTE, 1992-1998 (en millones de pesetas)

	ACTOS DE LIQUIDACIÓN	*INGRESOS TRIBUTARIOS*	*GASTOS DE FUNCIONAMIENTO*
I. POR EFECTIVO			
1992	8,86	402,65	3,72
1993	10,65	396,27	3,93
1994	12,44	471,83	3,90
1995	12,87	506,44	4,04
1996	14,76	531,26	4,16
1997	14,68	603,44	4,30
1998	14,94	669,25	4,52
1999	14,01	720,42	4,90
II. POR CONTRIBUYENTE			
1992	58.847	2.674.231	24.701
1993	72.994	2.715.658	26.929
1994	86.598	3.285.636	27.173
1995	89.709	3.528.310	28.141
1996	118.853	4.279.012	33.547
1997	115.641	4.755.182	33.873

Fuente: AEAT, y elaboración propia.

de ellas con sus resultados a los fines de esta organización. Para completar el análisis de la eficiencia en la gestión de la AEAT, se ha procedido a un desglose por las principales dependencias integrantes de la misma: Gestión Tributaria, Inspección y Recaudación (10). De la gestión realizada por cada una de éstas, que se recoge en el cuadro nº 3, dos aspectos merecen destacarse. En primer lugar, la dependencia de Inspección Tributaria es la que genera, en todos los años contemplados, unos mayores ingresos por unidad de gasto, siendo, asimismo, la que experimenta un mayor crecimiento. En segundo lugar, desde el año 1994, tanto en Gestión Tributaria como en Recaudación se produce una disminución en los ingresos obtenidos por peseta gastada, mucho más acusada en esta última dependencia.

Abundando en el análisis de la gestión por dependencias, éste se puede realizar en términos de efectivos utilizados, al efecto de obtener una medida de productividad. En consecuencia, se ha elaborado el cuadro nº 4, que señala los ingresos por actos de liquidación y los gastos totales de funcionamiento por efectivos en cada una de éstas. De la observación de este cuadro se puede deducir que, respecto de los ingresos propios de la AEAT, es la dependencia de Inspección la que obtiene una mayor *ratio* de ingresos por efectivo en todos los años contemplados, y asimismo es esta dependencia la que experimenta un mayor crecimiento en el período (60 por 100). Por el contrario, es Gestión la que genera un menor ingreso por efectivo, siendo, al mismo tiempo, la que experimenta un menor crecimiento a lo largo del período (17 por 100). En definitiva, cabe resaltar, para el conjunto de las dependencias analizadas, cómo en los primeros años de la creación de la AEAT los ingresos por actos de liquidación en términos de efectivos experimentan un importante crecimiento en todas las dependencias, que se contrapone claramente con una disminución de éstos en los últimos años contemplados, sobre todo entre los años 1997 y 1999.

En cuanto a los gastos totales de funcionamiento por efectivo, también es la dependencia de Inspección la que presenta los niveles más elevados para el conjunto del período. Por otro lado, las tres dependencias han mantenido una tendencia al crecimiento, destacando en este caso Recaudación, con un 20 por 100 de aumento entre 1992 y 1998. No obstante, el aumento de los gastos por efectivo ha sido considerablemente menor que el experimentado por los ingresos propios por efectivo.

En conclusión, se puede constatar que es la dependencia de Inspec-

CUADRO Nº 3

INGRESOS OBTENIDOS POR PESETA GASTADA EN CADA UNA DE LAS DEPENDENCIAS, 1992-1998 (en pesetas)

	GESTIÓN	*INSPECCIÓN*	*RECAUDACIÓN*
1992	3,12	5,36	4,34
1993	3,36	6,04	5,33
1994	4,50	6,37	7,80
1995	3,52	7,36	6,53
1996	4,16	8,46	6,50
1997	3,81	8,87	5,72
1998	3,84	8,16	5,84

Fuente: AEAT, y elaboración propia.

CUADRO Nº 4

INGRESOS DE ACTOS LIQUIDACIÓN Y GASTOS DE FUNCIONAMIENTO POR EFECTIVO PARA CADA UNA DE LAS DEPENDENCIAS, 1992-1998
(en millones de pesetas)

	GESTIÓN	*INSPECCIÓN*	*RECAUDACIÓN*
I. INGRESOS POR EFECTIVO			
1992	10,39	23,72	14,94
1993	12,28	28,61	21,26
1994	14,91	29,17	28,16
1995	11,45	34,44	24,35
1996	13,38	41,11	24,06
1997	12,58	43,58	22,97
1998	13,34	41,82	23,29
1999	12,11	37,83	22,23
I. GASTOS POR EFECTIVO			
1992	3,33	4,43	3,44
1993	3,65	4,74	3,99
1994	3,31	4,58	3,61
1995	3,25	4,68	3,73
1996	3,22	4,86	3,70
1997	3,30	4,91	3,75
1998	3,49	5,13	4,09

Fuente: AEAT, y elaboración propia.

ción la que obtiene un mayor volumen de ingresos por efectivo y, al mismo tiempo, la que genera un mayor coste por efectivo. Por otro lado, Gestión Tributaria es la que recauda menos por efectivo y presenta un menor gasto por efectivo.

IV. LA GESTIÓN POR DELEGACIONES ESPECIALES

1. Los ingresos generados por peseta gastada

Debido a que las unidades de gestión de la AEAT están distribuidas territorialmente (11), es interesante estudiar el comportamiento que cada delegación especial ofrece desde el punto de vista de los ingresos que gestiona, e igualmente desde el de los gastos que soporta (12). Esto ofrecerá una medida de eficiencia en la gestión basada en el volumen de recaudación en relación con los gastos en que incurre cada centro territorial. A estos efectos, se ha elaborado el cuadro nº 5 en donde se han relacionado los ingresos por actos de liquidación y los ingresos tributarios por unidad de gasto de funcionamiento, es decir, por peseta gastada.

Desde la perspectiva de los ingresos por actos de liquidación, la primera conclusión que se puede extraer es que, para el conjunto de los servicios periféricos, los ingresos que se obtienen por peseta gastada disminuyen claramente a lo largo del período 1994-1998, ya que si en 1994 por cada peseta de gasto se ingresaba 7,2 pesetas, en 1998 se recaudaban tan sólo 6,5 pesetas, prácticamente un 90 por 100 de lo recaudado en 1994. Por otro lado, se observa que tanto Madrid como Cataluña se encuentran en todos y cada uno de los años por encima de la media de los servicios periféricos, es decir, son delegaciones que comparativamente son más eficientes, si bien están perdiendo eficiencia a lo largo del período analizado (13). Sin embargo, en el extremo opuesto, destacan Valencia, La Rioja, Murcia, Extremadura y Castilla-La Mancha, delegaciones en las que la gestión realizada es claramente inferior a la media de los servicios periféricos. Al mismo tiempo, en estas últimas delegaciones se observa que su grado de eficiencia ha empeorado a lo largo del período 1994-1998, con la excepción de Extremadura.

Respecto de los ingresos tributarios, éstos han aumentado a lo largo del período 1994-1998, por cuanto, si en el primero de los años se obtenían por peseta gastada 273,7 pesetas, en 1998 se recaudaban 289,7 pesetas. En un análisis más detallado, nuevamente aparecen Cataluña y Madrid como las delegaciones más eficientes, aunque con una tendencia a reducir su gestión. Por el contrario, Extremadura, Canarias y Andalucía se sitúan entre las menos eficientes, con un empeoramiento en su gestión. En estas últimas delegaciones, se obtienen, por lo general, menos de la mitad de ingresos tributarios por peseta gastada respecto a la media de los servicios periféricos. Finalmente, se observa un aumento de la eficiencia en la recaudación de los ingresos tributarios, a diferencia de lo constatado en los ingresos por actos de liquidación. Esta situación se puede generalizar a la mayor parte de las delegaciones especiales –a excepción de Cataluña, Extremadura y Madrid–, para las que los ingresos tributarios por peseta gastada han disminuido a lo largo del período considerado, y además han reducido su participación con respecto a la media de los servicios periféricos.

2. La eficiencia de las delegaciones especiales mediante el análisis envolvente de datos (AED)

El AED es una técnica de programación matemática, de carácter no

CUADRO Nº 5

INGRESOS DE ACTOS DE LIQUIDACIÓN E INGRESOS TRIBUTARIOS POR UNIDAD DE GASTO DE FUNCIONAMIENTO (en pesetas y servicios periféricos = 100)

	1994		1995		1996		1997		1998	
	Pesetas	(*)	Pesetas	(*)	Pesetas	(*)	Pesetas	(*)	Pesetas	(*)
I. INGRESOS DE ACTOS DE LIQUIDACIÓN										
Andalucía	5,4	74,7	4,7	75,0	5,1	72,4	5,1	75,8	4,7	73,2
Aragón	6,4	89,3	6,5	102,5	8,9	127,4	5,6	84,1	4,8	74,4
Asturias	7,6	105,6	6,2	97,7	6,4	92,1	6,4	96,0	5,7	87,9
Baleares	5,9	82,1	5,0	78,5	5,9	84,0	6,1	91,0	6,0	92,8
Canarias	5,9	81,5	5,2	82,0	5,9	83,9	5,6	84,0	5,3	81,5
Cantabria	6,7	92,5	5,9	92,8	12,9	184,6	5,5	81,7	6,9	106,0
Castilla-La Mancha	4,8	66,4	4,4	69,8	4,6	65,4	4,4	66,0	4,1	63,0
Castilla y León	5,0	69,3	4,7	73,8	5,2	75,1	4,8	71,2	4,3	67,0
Cataluña	8,7	120,0	7,9	125,1	8,1	115,6	7,8	116,8	6,5	100,6
Extremadura	4,1	56,6	3,5	54,7	3,8	54,7	4,0	59,2	4,3	65,9
Galicia	5,3	72,8	5,2	81,9	6,0	85,5	5,6	84,0	6,1	93,9
Madrid	12,5	173,2	10,1	159,3	11,2	160,9	10,1	151,9	12,6	194,8
Murcia	6,0	83,1	5,4	85,4	4,4	63,4	5,5	83,0	4,2	65,0
Navarra	4,0	55,6	2,0	31,2	3,6	51,9	4,8	71,5	3,2	48,8
País Vasco	2,7	37,4	3,9	61,6	2,5	35,5	9,2	138,3	2,2	33,6
La Rioja	5,4	74,4	3,9	61,5	4,7	66,9	5,2	78,1	4,0	61,1
Comunidad Valenciana	5,7	78,8	4,4	69,3	4,5	64,5	4,6	69,6	3,6	56,3
Servicios periféricos	7,2	100,0	6,3	100,0	7,0	100,0	6,7	100,0	6,5	100,0
II. INGRESOS TRIBUTARIOS										
Andalucía	135,7	49,6	122,4	49,3	125,0	49,8	133,8	48,7	139,3	48,1
Aragón	195,3	71,4	200,6	80,7	205,3	81,7	227,2	82,7	233,7	80,7
Asturias	177,4	64,8	158,0	63,6	167,9	66,8	173,5	63,1	183,7	63,4
Baleares	135,0	49,3	132,2	53,2	146,2	58,2	164,0	59,7	180,3	62,3
Canarias	112,6	41,1	97,9	39,4	106,8	42,5	114,0	41,5	120,1	41,5
Cantabria	260,6	95,2	236,9	95,4	248,3	98,8	253,1	92,1	273,0	94,2
Castilla-La Mancha	129,2	47,2	123,4	49,7	122,0	48,6	144,1	52,4	149,7	51,7
Castilla y León	131,4	48,0	125,6	50,5	127,2	50,6	139,1	50,6	142,0	49,0
Cataluña	305,2	111,5	270,7	108,9	262,3	104,4	297,7	108,4	302,6	104,5
Extremadura	106,3	38,9	88,2	35,5	91,3	36,4	98,5	35,8	100,5	34,7
Galicia	174,9	63,9	159,2	64,1	166,7	66,4	186,1	67,7	196,6	67,9
Madrid	712,2	260,2	620,1	249,6	595,7	237,1	621,0	226,0	678,6	234,3
Murcia	134,8	49,3	124,0	49,9	136,2	54,2	143,4	52,2	153,1	52,9
Navarra	146,1	53,4	126,4	50,9	147,5	58,7	174,1	63,4	272,3	94,0
País Vasco	253,2	92,5	261,7	105,3	259,8	103,4	332,7	121,1	361,6	124,8
La Rioja	166,7	60,9	125,8	50,7	138,4	55,1	158,2	57,6	167,3	57,8
Comunidad Valenciana	167,5	61,2	152,8	61,5	156,2	62,2	170,1	61,9	176,8	61,0
Servicios periféricos	273,7	100,0	248,5	100,0	251,2	100,0	274,8	100,0	289,7	100,0

(*) Servicios periféricos = 100.

Fuente: AEAT, y elaboración propia.

paramétrico (no especifica una determinada función de producción). El AED permite comparar la eficiencia técnica de organizaciones o unidades organizativas (delegaciones especiales en nuestro caso) que operan en un entorno similar y que se caracterizan por tener multidimensionalidad, tanto de *input* como de *output*. El AED construye un perímetro de eficiencia por segmentos que *envuelven* las delegaciones especiales estudiadas (14). Las delegaciones especiales eficientes son aquellas que se sitúan en el perímetro o frontera eficiente, que define el nivel máximo de *output* que se puede conseguir con los *inputs* utilizados o, alternativamente, dada una producción, qué reducción de *input* se requieren para conseguir que esas delegaciones especiales sean eficientes.

A los efectos de este análisis, como medidas de *output* se han seleccionado (15) los ingresos por actos de liquidación desagregados por dependencias (gestión, inspección y recaudación). Como *inputs* se han utilizado los gastos de funcionamiento y el número de efectivos afectos a cada delegación especial. Esta relación de *inputs/outputs* define un concepto de eficiencia técnica que difiere de otras alternativas. Estas variables se han aplicado a 14 delegaciones especiales (16), dejando al margen de este análisis a Madrid, debido a las distorsiones que introduce (17), y tomando como referencia el año 1997, último año con información disponible para el conjunto de variables analizadas.

Una vez formulado el modelo, como relación entre los ingresos por actos de liquidación desagregados por dependencias respecto a los gastos de funcionamiento y el número de efectivos, los resultados del AED pueden observarse en el cuadro nº 6. En éste se incluye la eficiencia técnica global (ETG), la eficiencia técnica pura (ETP) y la eficiencia de escala (EE). Atendiendo a la ETG, que supone rendimientos constantes a escala, podemos clasificar las delegaciones en eficientes (aquellas con valor 100) e ineficientes (valor inferior a 100) en proporción a su nivel de ineficiencia respecto al resto. Resultan eficientes, por tanto, las delegaciones de Canarias, Cataluña y La Rioja. Del resto, las delegaciones más ineficientes son Aragón (75,62) y Valencia (76,61).

El nivel de eficiencia técnica de cada delegación, al compararlo sólo con delegaciones de su misma dimensión, viene reflejado por la ETP, que supone rendimientos variables a escala, lo que impide la comparación de delegaciones con diferencias de dimensión considerables. Este indicador arroja valores de eficiencia técnica superiores a los que se obtienen por la ETG. Así, delegaciones que aparecían como ineficientes según la ETG pueden resultar eficientes mediante el estudio de la ETP, como ocurre con la delegación de Cantabria. Asimismo, Aragón y Valencia siguen siendo las delegaciones más ineficientes. Finalmente, la EE relaciona ambos indicadores (EE=ETG/ETP), y muestra en qué medida una determinada delegación presenta ineficiencias por razones de estructura de producción. La ETG media de las delegaciones resulta ser 90,22. Esto indica que, en media, las delegaciones ineficientes técnicamente tendrían que aumentar sus resultados o reducir sus recursos en un 9,78 por 100 para alcanzar la eficiencia relativa. La ETP media es de 93,45, lo que indica que un 3,23 por 100 de la ineficiencia procede de problemas de escala, es decir, las delegaciones resultan ineficientes por compararlas con delegaciones con una escala de producción diferente.

El AED permite profundizar en el estudio de eficiencia relativa discriminando entre las delegaciones eficientes, utilizando para ello dos métodos: calculando el número de veces que una delegación aparece como referencia de delegaciones ineficientes y los índices de supereficiencia (18). Los resultados se recogen en el cuadro nº 7. El AED identifica para cada delegación ineficiente un conjunto de delegaciones eficientes, que forman para ella un grupo de referencia. Si la delegación ineficiente se comportara como una mezcla de las delegaciones que forman este grupo de referencia, pasaría a ser eficiente. Un indicador de la bondad de la medida de eficiencia es la frecuencia con la que una delegación aparece como referencia de las ineficientes. Así, si una delegación apareciera como referencia sólo de sí misma, o en un número muy reducido de delegaciones ineficientes, su eficiencia sería sospechosa (puede alcanzar la eficiencia de forma anómala, es decir, debido a una alta especialización).

Entre las delegaciones consideradas, hay dos que presentan una estructura claramente eficiente, que sirve de referencia a las ineficientes –Canarias y Cataluña–, pues éstas resultan como referencia de las ineficientes 12 veces. En este sentido, Canarias y Cataluña se pueden catalogar como delegaciones modélicas. La delegación de La Rioja sólo aparece como referencia para 5 delegaciones, lo que invita a dudar de su condición de modelo, si bien no es discutible que sea muy eficiente.

CUADRO Nº 6

EFICIENCIA TÉCNICA GLOBAL, EFICIENCIA TÉCNICA PURA Y EFICIENCIA DE ESCALA POR DELEGACIONES ESPECIALES, 1997

	ETG	*ETP*	*EE*
Andalucía	86,98	91,51	95,05
Aragón	75,62	79,97	94,56
Asturias	91,64	94,26	97,22
Baleares	96,57	99,37	97,18
Canarias	100,00	100,00	100,00
Cantabria	89,90	100,00	89,90
Castilla-La Mancha	84,00	87,50	96,00
Castilla y León	84,35	86,83	97,14
Cataluña	100,00	100,00	100,00
Extremadura	82,97	92,47	89,73
Galicia	96,03	99,31	96,70
Murcia	98,35	99,94	98,41
La Rioja	100,00	100,00	100,00
Comunidad Valenciana	76,61	77,16	99,29
Servicios periféricos	90,22	93,45	96,51

Fuente: Elaboración propia.

Por último, se aplica un cambio en el modelo AED para permitir calcular los índices de supereficiencia. Los resultados de este análisis se muestran en el cuadro nº 7. En primer lugar, queda la delegación de Cataluña, que, con un valor de 167,11, se sitúa muy por encima del resto. Por su parte, Canarias y La Rioja arrojan un valor próximo a 110.

V. CONCLUSIONES

En este trabajo se ha intentado una aproximación a los resultados que ofrece una organización como la AEAT, que es la encargada de la gestión del sistema tributario y de su aplicación (19). A estos efectos, se han aplicado unos parámetros de estudio que no diferirían demasiado de los aplicables a cualquier organización, sea pública o privada, y se han obtenido unos resultados homogéneos, por lo que pueden ser comparados y observados a lo largo del tiempo. Esto no quiere decir que las *ratios* de las cuales partimos sean óptimas, pero sí sirven de referencia para señalar y enjuiciar su evolución. Así mismo, se ha introducido en el análisis los ingresos por actos de liquidación y los ingresos tributarios, considerándose que, cuando menos, deberían tener una evolución similar, pues un aumento de los ingresos tributarios, debido a un incremento de tipos impositivos, incorporación de nuevos contribuyentes, u otras razones de índole tributaria o presupuestaria, deberían tener el consiguiente aumento en los ingresos por actos de liquidación (20).

En este trabajo se pueden poner de manifiesto algunas conclusiones de los datos analizados. Por un lado, se ha calculado el importe obtenido por peseta gastada en esta organización, oscilando entre 2,3-3,5 pesetas en el caso de los ingresos por los actos que la AEAT directamente gestiona, y entre 108,3-147,1 pesetas respecto de los ingresos tributarios. Por otro lado, se ha observado, en el caso de los ingresos propios de la AEAT, cierto descenso en los últimos años, cuestión que debe entenderse por una reducción en la eficiencia en esta organización, puesto que no se ha producido una disminución similar en los ingresos tributarios. Abunda en la anterior afirmación el hecho de que, en la *ratio* calculada introduciendo el número de efectivos, se observa igualmente un mayor aumento en los ingresos tributarios respecto a los ingresos propios.

El estudio por dependencias ha puesto de manifiesto los resultados obtenidos por cada una de ellas, partiendo del supuesto de que cada dependencia sólo puede ser comparada consigo misma, pues cada una ellas tiene encomendadas tareas distintas, ofreciendo unos resultados que, en consecuencia, estarán mediatizados por su ámbito de actuación. A estos efectos, se ha observado cómo es la dependencia de Inspección Tributaria la que genera, en todos los años, un mayor ingreso y la que ocasiona un mayor gasto. Sin embargo, es esta dependencia la que obtiene un mayor incremento en la *ratio* ingresos propios por efectivo, en torno al 60 por 100.

El análisis por delegaciones especiales resulta especialmente interesante, permitiendo la comparación entre distintas delegaciones en magnitudes que son homogéneas. Los resultados evidencian, para el conjunto de los servicios periféricos, una disminución en la *ratio ingresos por actos de liquidación respecto a gastos de funcionamiento*, mientras que se produce un aumento en la *ratio ingresos tributarios respecto a gastos de funcionamiento*. Por último, el análisis de eficiencia relativa mediante AED muestra que las delegaciones de Canarias y Cataluña son las más eficientes técnicamente, y además son referentes para el resto de delegaciones.

CUADRO Nº 7

PEERS Y SUPEREFICIENCIA

	NÚMERO DE DELEGACIONES PARA LAS QUE ES REFERENCIA	*SUPEREFICIENCIA*
Canarias	12	109,72
Cataluña	12	167,11
La Rioja	5	109,89

Fuente: Elaboración propia.

NOTAS

(*) Este trabajo tiene su base en una investigación realizada para FUNCAS, titulada *La Administración Tributaria en España. Un análisis de la gestión a través de los ingresos y de los gastos* (2000).

(1) Esta falta de datos es un hecho constatable también para el resto de países. Véase, al respecto, SANDFORD (1989)

(2) A diferencia de los ingresos propios (ingresos por actos de liquidación), en los que la AEAT recauda por actos que ella misma realiza, los ingresos tributarios, por el contrario, proceden en una gran parte de autoliquidaciones, en donde es necesario una menor actuación de la AEAT.

(3) Se corresponden con las obligaciones reconocidas de la suma de gastos de personal y de gastos corrientes en bienes y servicios, es decir, de los capítulos I y II del presupuesto de gastos de la AEAT.

(4) Son los costes para el contribuyente que le suponen cumplir los requisitos de un sistema fiscal. Véase MUSGRAVE y MUSGRAVE (1994) y STIGLITZ (1995). Desde la perspectiva de la economía de organización, este tipo de costes se deberían denominar costes de transacción, que soportaría el contribuyente. Véase, a este respecto, WILLIANSON (1985).

(5) Dejamos al margen otras cuestiones referentes a los fines que debe cumplir la Administración tributaria y que también puede ser indicadoras de una mejor gestión, como son las labores de asesoramiento, publicidad, información, etcétera

(6) A excepción del ejercicio de 1993.

(7) En concreto, en el período 1992-1996 los ingresos por actos de liquidación aumentaron cerca de un 50 por 100 en términos de gastos totales de funcionamiento.

(8) Por *efectivos* se ha tenido en cuenta el personal funcionario que presta sus servicios en la AEAT.

(9) No se dispone de los datos de contribuyentes de 1998, variable que se incluye en la *Memoria de la Administración Tributaria*, que todavía no se ha publicado a la fecha de realización de este trabajo.

(10) Omitiremos el análisis de la dependencia de Aduanas, por su escasa cuantía tanto en términos de ingresos obtenidos como de costes generados.

(11) En este contexto, deben diferenciarse las delegaciones provinciales de las delegaciones especiales. En las primeras, el ámbito de competencias afecta al territorio de su respectiva provincia, con algunas excepciones: Cartagena, Gijón, Jerez de la Frontera y Vigo. En las segundas, existe una por cada comunidad autónoma, con su mismo ámbito territorial, que engloba las delegaciones de las distintas provincias.

(12) Los gastos totales de funcionamiento de cada delegación especial se han obtenido teniendo en cuenta que en los gastos de personal se han reflejado los correspondientes al colectivo de funcionarios. Por tanto, no se ha recogido el gasto de personal del colectivo de trabajadores laborales, por no disponer de datos, que, por otro lado, son minoritarios en las distintas delegaciones especiales.

(13) A excepción de Madrid para este último año.

(14) Para un análisis y evaluación crítica, véase MARTÍN MARTÍN (1996), y PUIG-JUNOY y DALMAU (2000).

(15) Para la selección de variables, se ha empleado un método no paramétrico, válido para cualquier variable aleatoria (siga o no una distribución normal), como es el test de Wilcoxon (o test de los rangos con signo) para muestras relacionadas. Por otro lado, la selección de variables ha estado condicionada por la disponibilidad de datos.

(16) Se excluyen, por su escasa relevancia en la gestión que realiza la AEAT, el País Vasco y Navarra.

(17) En Madrid se concentran expedientes de cuantía elevada, debido a la existencia de las dependencias centrales, por lo que al calcular un indicador de eficiencia relativa le hace aparecer como supereficiente, es decir, sitúa la frontera muy a la derecha, eclipsando a otras delegaciones que sí son eficientes.

(18) Se elimina la restricción de que, para la delegación cuya eficiencia se evalúa, el índice de eficiencia tenga que ser igual o menor que 100. De esta forma, cada uno de las delegaciones evaluadas como eficientes en el modelo AED tradicional tendrá índices de eficiencia iguales o mayores que 100, siendo posible establecer una ordenación jerárquica.

(19) Se han dejado al margen aspectos de interés, como serían aquellas funciones que van mas allá de la simple obtención de unos ingresos.

(20) La excepción a esta afirmación vendría dada por una disminución considerable del fraude fiscal que hiciese que la AEAT no tuviese hechos imponibles que descubrir, situación que se antoja difícil de conseguir en estos momentos.

BIBLIOGRAFÍA

AEAT, *Memoria* AEAT, desde 1993 a 1998.

CHARNES, A.; COOPER, W., y RHODES, E., «Measuring the efficiency of decision making units», *European Journal of Operational Research*, nº 2.

COELLI, T. (1996), «A guide to DEAP version 2.1: A data envelopment analysis (computer) program», Centre for Efficiency and Productivity Analysis (CEPA), Department of Econometrics, University of New England, *Working Paper 96/08*.

JIMÉNEZ AGUILERA, J. D., y BARRILAO GONZÁLEZ, P. E. (1998), «La gestión de los tributos estatales en vía ejecutiva. Una valoración para el período 1988-1994», *Hacienda Pública Española*, nº 145.

LASHERAS, M. A., y HERRERA, C. (1991), «Administración tributaria y sistema fiscal. Un análisis comparado», *Papeles de Trabajo*, nº 14, Instituto de Estudios Fiscales.

LÓPEZ LABORDA, J., y RUIZ-HUERTAS CARBONELL J., (1998), «Descentralización y administración tributaria: experiencias comparadas», *Hacienda Pública Española*, nº 146.

MARTÍN MARTÍN, J. (1996), «Innovaciones e incentivos en organizaciones sanitarias: Experiencias en la Comunidad Autónoma Andaluza», tesis doctoral, mimeografiado.

MUSGRAVE, R. A. y MUSGRAVE, P. B. (1994), *Hacienda Pública teórica y aplicada*, Mc-Graw Hill, Madrid.

NEWHOUSE, J. P. (1994), «Frontier estimation: How useful a tool for health economics», *Journal of Health Economics*, número 13.

PLIATZKY, L. (1994), «¿Puede ser eficiente el sector público?», *Hacienda Pública Española*, nº 129.

PUIG-JUNOY, J., y DALMAU, E. (2000), "¿Qué sabemos acerca de la eficiencia de las organizaciones sanitarias en España?», en ANTOÑANZAS, F.; FUSTER, J. y CASTAÑO, E., *Avances en la gestión sanitaria: implicaciones para la política, las organizaciones sanitarias y la práctica clínica*, Asociación de Economía de la Salud; Barcelona.

SANDFORD, C. (1989), «Los costos del contribuyente y del fisco en la tributación», *Cahiers de Droit Fiscal International*, volumen 74b.

SECRETARÍA DE ESTADO DE HACIENDA, *Memoria de la Administración Tributaria*, desde 1992 a 1997.

SEVILLA SEGURA, J. V. (1998), «La encrucijada del I.R.S.: las reflexiones sobre cómo repensar la administración tributaria en EE.UU.», mimeografiado.

STIGLITZ, J. E. (1995), *La economía del sector público*, Antoni Bosch, Barcelona.

WILLIANSON, O. (1985), *The economic institutions of capitalism*, Nueva York, The Free Press.

Resumen

Este trabajo ha tratado de aproximarse a la eficiencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria como organización. Una vez calculados los ingresos, tanto los obtenidos por los actos de liquidación como los tributarios, así como los gastos totales de funcionamiento, se han utilizado un conjunto de medidas e indicadores que han sido aplicados sobre los resultados de la gestión realizada, tanto por las dependencias en que se estructura funcionalmente como por las delegaciones especiales en que se desglosa territorialmente. Por último, se ha incorporado el análisis envolvente de datos para comparar la eficiencia técnica de los servicios periféricos.

Palabras clave: Agencia Estatal de Administración Tributaria, actos de liquidación, ingresos tributarios, análisis envolvente de datos, eficiencia técnica.

Abstract

This article attempts to give an idea of the efficiency of the State Internal Revenue Service as an organization. After calculating the income from taxes and inspection proceedings along with operating costs, we have used a set of measures and indicators applied to the results of management performance, both by the offices that make up its functional structure and by the special branches into which it is broken down on a geographical basis. Lastly, we have made use of enveloping data analysis to compare the technical efficiency of the peripheral services.

Key words: State Internal Revenue Service, inspection proceedings, tax revenue, enveloping data analysis, technical efficiency.

JEL classification: H20.

III. LOS IMPUESTOS Y EL COMPORTAMIENTO ECONÓMICO EN ESPAÑA

OFERTA DE TRABAJO Y FISCALIDAD EN ESPAÑA. HECHOS RECIENTES Y TENDENCIAS TRAS EL NUEVO IRPF

José Mª LABEAGA
José Félix SANZ

I. INTRODUCCIÓN

UNA de las cuestiones fundamentales al analizar la oferta laboral es el conjunto de normas de carácter fiscal o regulatorio que afectan al funcionamiento del mercado de trabajo. En ocasiones, al poner en marcha estas medidas, el legislador persigue ciertas respuestas por parte de los agentes económicos; en otras, en cambio, los individuos afectados por estos cambios normativos modifican sus conductas económicas aunque dichos cambios de comportamiento no hayan sido pretendidos por el responsable de la política económica. En cualquier caso, la evidencia empírica parece confirmar que las modificaciones del entorno económico afectan al comportamiento de los agentes, sea este cambio deseado o no por los responsables de implementar la política económica.

Dos son los objetivos fundamentales de este trabajo. En primer lugar, realizar un repaso no exhaustivo de las relaciones entre oferta de trabajo y fiscalidad, poniendo especial énfasis en los hechos recientes que han caracterizado el funcionamiento del mercado de trabajo en España. En segundo lugar, estimar un modelo de oferta de trabajo y simular los efectos que sobre el bienestar de determinados individuos ha generado la reciente reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Las diferencias estructurales existentes entre el mercado laboral masculino y el femenino aconsejan la estimación separada de las funciones de oferta laboral para estos dos colectivos (1); para ello se ha seleccionado una muestra de 363 hombres y 284 mujeres solteros que viven en hogares unipersonales procedentes de las olas 1994-96 del Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE).

Desde la teoría económica, el interés de este estudio radica en conocer la respuesta de los trabajadores (o de los trabajadores potenciales) ante cambios impositivos. Estos cambios pueden afectar tanto a la cantidad de trabajo ofrecida (número de horas) como a la propia decisión de participar en el mercado laboral. En este particular, la evidencia empírica disponible encuentra la oferta laboral femenina más sensible que la masculina ante cambios en la política fiscal, tanto en su dimensión de horas trabajadas como de participación. En este sentido, la reciente reforma del IRPF proporciona un marco interesante para la simulación y estudio de dichos efectos. Por otro lado, en la medida en que la puesta en marcha de esta reforma es susceptible de haber modificado rentas y precios (salarios), cabe esperar también que su implantación haya generado modificaciones en los niveles de bienestar, tanto social como individual. Desde el punto de vista de las medidas de bienestar que se pueden calcular tras simular una reforma impositiva, la teoría económica proporciona un amplio abanico de ellas. Sin embargo, siguiendo el concepto de *renta equivalente* expuesto por King (1983), en este artículo sólo se presentarán algunas de estas medidas. Por lo que se refiere al ejercicio aplicado, la evaluación social de la reforma se fundamentará exclusivamente en la variación equivalente, como medida de cambio de bienestar individual, y en el índice de Atkinson, como indicador de desigualdad.

Los resultados de las estimaciones están en consonancia con las hipótesis del modelo teórico. Incrementos en el salario incrementan las horas ofrecidas de hombres y mujeres (y la probabilidad de participación en el modelo que la considera). Incrementos en la renta no salarial no tienen efectos sobre las horas ofrecidas por los hombres, pero sí disminuyen la oferta de trabajo de las mujeres. En cualquier caso, las elasticidades derivadas son muy pequeñas, es decir, el ocio es un bien normal, pero inelástico al salario para el colectivo de españoles solteros. Por otro lado, de los resultados obtenidos en el análisis de bienestar se confirma que los hogares unipersonales españoles han obtenido ganancias de bienestar generalizadas, confirmándose, a su vez, que la distribución de las rentas netas después del nuevo impuesto es ligeramente más igualitaria que bajo el impuesto personal derogado.

El resto del trabajo está estructurado de la siguiente forma: en el apartado II, se realiza un repaso de las relaciones entre oferta de trabajo y fiscalidad, y se describe el contexto impositivo en el que se llevarán a cabo la estimación y simulación. En el apartado III, se describen los datos utilizados y se postula un modelo de referencia y una especificación econométrica que servirá de base para el ejercicio empírico. En el apartado IV, se realiza un repaso de las medidas de bienestar más comunes, prestándose una especial atención a las que se presentan en el trabajo. Los resultados del ejer-

cicio, tanto en lo que se refiere a la estimación del modelo como a la simulación de la reforma del IRPF de 1999, se presentan en el V apartado. El apartado VI resume las principales conclusiones.

II. OFERTA DE TRABAJO Y FISCALIDAD EN ESPAÑA

1. Antecedentes

No existe una literatura abundante en España en torno a la estimación de ecuaciones de oferta de trabajo, ni tampoco sobre la influencia del sistema impositivo en el comportamiento de los individuos en relación con su oferta de trabajo (2). A título ilustrativo se pueden citar los trabajos de García, González-Páramo y Zabalza (1989) o García, González-Páramo, Segura y Zabalza (1993), en los que se estiman ecuaciones de oferta de trabajo lineales con diferentes supuestos para los errores de optimización. Martínez-Granado (1994) presenta estimaciones de ecuaciones de oferta de trabajo femenina haciendo especial hincapié en la combinación de datos de diferentes encuestas para disponer de toda la información necesaria que las encuestas de población activa (en adelante EPA) o las encuestas continuas de presupuestos familiares (ECPF) disponibles no proporcionan. Por otra parte, Segura (1996) presenta estimaciones de oferta de trabajo de hombres y mujeres en un contexto de decisión conjunta, combinando también diferentes encuestas y poniendo un especial énfasis en la modelización del conjunto presupuestario.

En el marco de modelos de oferta de trabajo en los que también se incluyen simulaciones fiscales, García, Labeaga y López (1997) estiman una ecuación de oferta de trabajo femenina y simulan, en el marco de un modelo con comportamiento de impuestos–prestaciones, los efectos de la reforma fiscal (directa e indirecta) que tuvo lugar en 1996. Asimismo, Álvarez y Prieto (2000) proporcionan resultados de efectos de bienestar tras la reforma del IRPF de 1999. Suárez (2000) también ofrece algunos efectos que el cambio en el IRPF en 1999 ha producido sobre la respuesta de las mujeres tanto en participación en el mercado como en horas trabajadas, tras estimar modelos de oferta de trabajo femenina con restricciones en la jornada. Finalmente, Arrazola, Hevia y Sanz (2000) analizan empíricamente la percepción que poseen los varones casados y asalariados españoles sobre el contexto impositivo en el que toman sus decisiones de oferta de trabajo. Para ello, estos autores estiman, simultáneamente y mediante métodos no lineales, una función de oferta de trabajo y otra de percepción impositiva. Los resultados obtenidos señalan que para el colectivo analizado, varones casados y asalariados, existe una importante divergencia entre los tipos impositivos percibidos por los trabajadores y los legalmente establecidos. Sin embargo, a tenor del análisis que presentan, este *gap* entre tipos legales y percibidos genera, en términos agregados, ganancias sociales significativas.

Tal como hemos adelantado, en este trabajo utilizamos datos españoles tomados de las olas 1994-96 del PHOGUE para estimar un modelo de oferta de trabajo y simular los efectos de la reforma fiscal de 1999. Con este ejercicio de simulación, tratamos de ilustrar cómo cambios en el marco impositivo pueden alterar la respuesta de los individuos. En este sentido, la diferencia con Suárez (2000) radica en que estimamos un modelo de oferta de trabajo masculina y femenina. En relación con Álvarez y Prieto (2000), se estima el modelo utilizando una muestra mucho más restrictiva, limitada a hogares unipersonales formados exclusivamente por individuos solteros, y además se proporcionan indicadores de bienestar diferentes.

2. El marco impositivo. El IRPF en 1996 y la reforma de 1999

Uno de los propósitos del presente trabajo es evaluar los efectos de la reciente reforma del IRPF sobre el bienestar de un conjunto de hogares. Este objetivo se puede cubrir de varias formas. En la medida en que dispusiéramos de observaciones de los individuos *ex-ante* y *ex-post*, podríamos comparar, basándonos en análisis de regresión, los resultados de la estimación de la oferta de trabajo en ambas situaciones. En el caso que nos ocupa, sólo disponemos de observaciones antes de la reforma impositiva. Por este motivo, se necesita simular su reacción tras la introducción de los cambios en la estructura impositiva (3). La forma de proceder, por tanto, es simular la respuesta de los individuos considerando que existe constancia estructural, es decir, que el comportamiento del modelo estimado con datos *ex-ante* es válido *ex-post*. Si bien es posible realizar el ejercicio en los dos momentos del tiempo, hemos optado por replicar la reforma en el año de referencia de la base de datos utilizada (1996). Para ello, deflactamos la estructura del nuevo impuesto de 1999 a 1996, utilizando el IPC medio del periodo.

La selección de la muestra simplifica en gran medida la simulación, ya que, al tratarse de hogares unipersonales, se limita a la liquidación indivi-

dual. Por lo que respecta a las deducciones, únicamente consideraremos las referidas a rendimientos de trabajo personal y circunstancias familiares. Las modificaciones más relevantes introducidas por la reforma se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

• Cambio en la concepción de la renta sometida a gravamen.

• Trasvase a la base del impuesto de las deducciones que antes operaban en cuota.

• Modificación de las tarifas impositivas.

La Ley 40/1998 contempla un importante cambio en la definición del objeto imponible. En la antigua normativa reguladora del impuesto, Ley 18/1991, los rendimientos netos procedentes de las distintas fuentes de renta se integraban en la base imponible, sobre la que se practicaban algunas reducciones no genéricas –aportaciones a planes de pensiones y anualidades por alimentos–, generándose el concepto de base imponible gravable. Sobre este concepto de base liquidable, se aplicaba bien la tarifa individual bien la tarifa conjunta, tarifas que, a su vez, reconocían un umbral de tributación a tipo cero (430.000 pts. en el caso de declaración individual y 857.000 pts. en el caso de tributación conjunta, según la normativa aplicable en el año 1996). En el nuevo IRPF, en cambio, se introduce un nuevo concepto de base liquidable próximo a la noción de *renta familiar disponible*, trasladándose las antiguas deducciones familiares instrumentadas en la cuota integra del impuesto a la base imponible, por medio de la introducción de una reducción en concepto de mínimo personal por sujeto declarante, así como un mínimo familiar por hijos y ascendientes. Esta nueva definición del hecho imponible ha servido para justificar la supresión del umbral de tributación existente en el antiguo IRPF, pasando la tarifa del nuevo impuesto a tener un tipo marginal positivo desde la primera peseta de base liquidable.

Respecto a los cambios específicos del tratamiento de las rentas salariales, las modificaciones más importantes se pueden resumir como sigue. En la antigua Ley existía una deducción por *gastos de difícil justificación* que suponía un descuento en la base del impuesto del 5 por 100 de los rendimientos brutos obtenidos del trabajo, limitados a un máximo de 250.000 pesetas. En cuota, además, se podía practicar una deducción adicional graduada en función de las rentas salariales percibidas. Sin embargo, con la nueva regulación del IRPF se elimina la deducción por gastos de difícil justificación, y la deducción en cuota pasa a aplicarse en la base como una reducción modulada en función de la magnitud de las rentas salariales percibidas. Finalmente, la Ley 40/1998 establece una tarifa de seis tramos, con un tipo mínimo del 18 por 100 y uno máximo del 48 por 100, frente a la Ley 18/1991 cuya tarifa era de ocho tramos, con un tipo mínimo y máximo del 20 por 100 y 56 por 100, respectivamente.

III. UN MODELO EMPÍRICO DE OFERTA DE TRABAJO CON DATOS ESPAÑOLES

1. Datos y variables

El panel europeo de hogares (PHOGUE) es una encuesta patrocinada por EUROSTAT que se realiza con el fin de responder a las necesidades de disponer de cierta información homogénea con el objeto de facilitar el diseño y análisis de la política económica y social conjunta de la Unión Europea. En la actualidad, están disponibles los tres primeros años de la encuesta, correspondientes al período 1994-1996, aunque está previsto que al menos se realicen tres nuevas oleadas para el período 1997-1999. Esta encuesta proporciona una gran cantidad de información socioeconómica tanto del individuo como del hogar al que éste pertenece, siendo especialmente rica la información sobre rentas, tan relevante en la estimación de modelos de oferta de trabajo.

Los datos utilizados en la estimación proceden del PHOGUE 1994-1996, elaborado para España por el Instituto Nacional de Estadística (INE). En dicha encuesta se dispone de información sobre situación laboral, ingresos y variables socioeconómicas para 17.908 individuos. De esta muestra inicial se seleccionaron aquellos individuos que, siendo solteros y estando en edad laboral, formasen parte de un hogar unipersonal. Tras este proceso de selección, resultó una muestra final de 647 observaciones, formada por 363 hombres y 284 mujeres (4). La motivación de una selección de la muestra tan rígida es doble. En primer lugar, se pretende ofrecer resultados que tengan relación únicamente con el comportamiento de la oferta laboral, olvidándonos de la posible no separabilidad de las decisiones de ocio/trabajo dentro de la unidad familiar (5). En segundo lugar, con esta selección muestral se consigue simplificar al máximo el ejercicio de simulación impositiva. Sin embargo, a pesar de estas ventajas, una de las preocupaciones al haber realizado una selección tan restrictiva de la muestra es la posible falta de representatividad de los datos en relación con la información proporcionada por la EPA. Una comparativa de los datos de ambas fuentes de información se muestra en el cua-

dro A.1 (en el apéndice) donde cabe comentar que los datos de ocupación por sexo y tramos de edad son diferentes, fundamentalmente en lo que se refiere al porcentaje de ocupación de la submuestra de hombres cuya edad está comprendida entre 30 y 64 años. Los datos de horas medias trabajadas están en consonancia en las dos muestras.

En el cuadro A.2 del apéndice se presentan los principales estadísticos descriptivos de las principales variables utilizadas en la estimación de las ecuaciones de oferta. La variable dependiente (horas) se define como las horas semanales trabajadas habitualmente en el empleo principal. Como regresores se introducen el salario neto por hora, la renta no salarial ajustada fiscalmente y un conjunto de variables socioeconómicas susceptibles de influir en la intensidad de la oferta de trabajo. En concreto, el salario marginal se calcula como

$$\frac{w_i\,(1 - t_{im})}{h_i},$$

donde w_i es el salario bruto, h_i las horas trabajadas y t_{im} el tipo impositivo marginal referido al individuo *i*. La variable de renta no salarial es la renta virtual, entendida como una extrapolación lineal de la restricción presupuestaria en el segmento de las horas observadas, dada por la expresión

$$R_i - (T_i - t_{mi} \cdot w_i \cdot h_i)$$

donde, para el contribuyente *i*, *R* representa la renta bruta no salarial, *T* la factura impositiva, *w* el salario bruto por hora, *h* las horas trabajadas y t_m el tipo marginal relevante.

Además de las variables anteriores, en la ecuación de oferta se incluyen un conjunto de condicionantes *socio-demográficos* tales como la localización geográfica del hogar de residencia (dnoroeste, dnoreste, dmadrid, dcentro, deste, dsur, dcanarias); la edad (edad) y su cuadrado (edad2). Asimismo, incluimos una variable ficticia que recoge el estado objetivo de salud (dsalud), cuyo valor depende de si el individuo ha estado ingresado o no en un hospital (6) así como una variable ficticia que indica si el individuo ha experimentado algún episodio de desempleo en los últimos cinco años (desempleo). Por último, también se incorporan variables ficticias de educación que recogen el nivel educativo alcanzado por el individuo (ed1, ed2 y ed3). Las estimaciones se realizan con referencia a Madrid y a los individuos con nivel de educación superior. El hecho de tener infrarrepresentado al colectivo de hombres de edad comprendida entre 30 y 64 años, respecto a las cifras de ocupación que proporciona la EPA, se ve reflejado en los descriptivos presentados en el cuadro A.2. Así, por ejemplo, el salario marginal neto del colectivo de mujeres solteras es superior y la frecuencia de desempleo de los hombres en los últimos cinco años es mayor que la de las mujeres.

2. Marco teórico y especificación econométrica

Como se ha adelantado, para realizar un ejercicio de simulación dinámico (con comportamiento) con el objetivo de analizar el efecto de una reforma del IRPF resulta necesario disponer de un modelo de oferta de trabajo (demanda de ocio) de los individuos que componen la muestra. Dadas las características del ejercicio, discutidas en el apartado II, el análisis se centra únicamente en las decisiones de oferta de trabajo de los individuos solteros pertenecientes a hogares unipersonales. Se considera la posibilidad de ajustar linealmente la oferta de trabajo ante cambios impositivos, aunque, como se discute en los próximos párrafos, es posible realizar supuestos diferentes para analizar la respuesta de ajuste de horas y de participación (7).

Las alternativas para ajustar las ecuaciones de oferta de trabajo que se han propuesto en la literatura son numerosas, y se pueden agrupar de acuerdo con el tratamiento que se desea proporcionar a las observaciones nulas (no participación, desempleo, etc.) y con el método de estimación de las mismas (8). Dadas las pretensiones de este trabajo, se ha optado por una especificación sencilla de modelo lineal tanto para la oferta de los hombres como de las mujeres, si bien se presentan estimaciones de modelos *tobit* para ambas submuestras. Somos conscientes, no obstante, de las implicaciones que la inadecuada especificación de la ecuación de comportamiento y/o del conjunto presupuestario pueden tener sobre los parámetros estimados (9).

La especificación más general de la oferta de trabajo del individuo *i* es la siguiente:

$$\begin{aligned} h_i &= max(h_i^*, 0) \\ h_i^* &= \beta' X_i + \delta m_i + \gamma w_i\,(1 - t_{im}) + u_i \end{aligned} \qquad [1]$$

donde *h* es el número de horas trabajadas al año, h^* es una variable latente que define el carácter limitado de *h*, *m* es la renta virtual del individuo, *X* es un vector de características del individuo entre las que se encuentran las comentadas anteriormente (la edad y su cuadrado, la comunidad autónoma de residencia, dos variables ficticias que indican la exis-

tencia de episodios de desempleo y el estado de salud del individuo y variables ficticias de nivel educativo) y u es el término de error. Como primer paso en la estimación, consideramos que $h_i = h_i^*$, por lo que se pueden obtener estimadores consistentes de los parámetros del modelo utilizando métodos lineales de mínimos cuadrados si los regresores son independientes de la perturbación. Bajo el supuesto de que el error está normalmente distribuido y que el proceso que gobierna las observaciones nulas y las positivas es el mismo, la especificación [1] corresponde a un modelo *tobit* que puede ser estimado por máxima verosimilitud. Si consideramos que ambos procesos (probabilidad y horas) obedecen a diferentes especificaciones o siendo las mismas el efecto de las variables explicativas es diferente, entonces podemos utilizar los modelos de doble valla de Cragg (1971), utilizados en el contexto de oferta de trabajo por Blundell y Meghir (1986). Para ello, podemos reescribir [1] como:

$$h_i = max(h_i^*,0)\ 1(h_i^*)$$
$$1(h_i^*) = f(Z_i,\alpha) \qquad [2]$$

donde $1(h_i^*)$ recoge la regla de observabilidad que rige la ecuación de participación en el mercado laboral. Si reescribimos [2] como:

$$h_i = max(h_i^*,0)\ 1(h_i^* > 0) \qquad [3]$$

con $1(h_i^*) = 1$ si $h_i^* > 0$, entonces la ecuación [3] corresponde a un modelo de selección de muestra en el que, una vez se ha decidido participar en el mercado de trabajo, el número de horas que se ofrece es positivo. Por último, en el caso más simple en que $h_i = h_i^*$, pero donde el salario marginal, la renta virtual o ambos se consideran determinados de forma endógena con las horas, [1] se estima linealmente mediante el método de variables instrumentales.

Como consecuencia de los cambios provocados por la reforma en el tipo impositivo relevante del contribuyente (t_{im}), la entrada en vigor del nuevo impuesto afecta tanto al cómputo de su renta virtual (m) como al valor de su salario marginal [$\omega \cdot (1 - t_m)$]. Las nuevas decisiones de oferta de trabajo dependerán del conjunto de resultados que sirven para llevar a cabo la simulación. En el caso de un modelo *tobit*, (h^1, h^{1*}) se miden según la siguiente ecuación:

$$h_i^1 = \begin{cases} h_i^{1*} & h_i^{1*} > 0 \\ 0 & h_i^{1*} \le 0 \end{cases}$$
$$h_i^{1*} = \hat{\beta}' X_i + \hat{\delta} m_i^1 + \hat{\gamma} w_i (1 - t_i^1{}_m) + \hat{u}_i \qquad [4]$$

donde $\hat{\beta}$, $\hat{\delta}$, $\hat{\gamma}$ son los parámetros estimados, m^1 y t^1 son los nuevos valores de las variables m y t_{im} bajo el nuevo sistema y $\hat{u}$ es el término de error obtenido como

$$\hat{u}_i = h_i - \hat{\beta}' X_i - \hat{\delta} y_i^1 - \hat{\gamma} w_i (1 - t_i^1) \ \text{ si } \ h_i > 0 \qquad [5]$$

y como una realización de una variable aleatoria normal con media cero y varianza $\hat{\sigma}^2$ (proveniente de la estimación del modelo *tobit*), definida para valores menores a

$$-\hat{\beta}' X_i - \hat{\delta} m_i^1 - \hat{\gamma} w_i (1 - t_i^1) \ \text{ si } \ h_i = 0$$

En el caso más simple de estimación mediante métodos lineales, que es el ejercicio que presentamos en este trabajo, las nuevas horas trabajadas serán las predichas por dicha especificación, pudiéndose realizar el ajuste corrigiendo con los errores estimados de la misma forma que en [5]. Otra alternativa para ajustar las horas de trabajo inducidas por la reforma (h^1), que se utiliza para calcular los nuevos ingresos brutos, se obtiene a partir de las elasticidades individuales que se derivan de los coeficientes estimados. De este modo, a partir de h^1 se cuantifican los nuevos ingresos brutos por rentas salariales y se procede a continuación a la liquidación del impuesto bajo los supuestos establecidos por la Ley 40/1998.

IV. BIENESTAR Y REFORMAS IMPOSITIVAS A TRAVÉS DEL CONCEPTO DE RENTA EQUIVALENTE

Una vez analizados los aspectos económicos y econométricos inherentes al estudio de la relación entre fiscalidad y oferta laboral, resulta interesante evaluar empíricamente los efectos que, en términos de bienestar, produce una determinada reforma tributaria. En este sentido, medidas de cambio de bienestar individual, como son las medidas hicksianas de *variación equivalente y variación compensatoria* o los índices de desigualdad de *Gini* o *Atkinson* han sido ampliamente utilizados en el trabajo aplicado. Como demostró King (1983), muchos de estos cálculos pueden derivarse a partir del concepto de *renta equivalente*, entendido como aquel nivel de renta que, dado un vector de precios de referencia, W_r, permite alcanzar al contribuyente un determinado nivel de utilidad $v_R(\omega,m)$, siendo ω y m el vector de precios y la renta no salarial, respectivamente. A tenor de esta definición, conocida la función de utilidad indirecta que representa las preferencias del contribuyente, la forma funcional explícita de la *renta equivalente* puede derivarse resolviendo la ecuación genérica siguiente:

$$v(W_r,m_e) = v_R(\omega,m) \qquad [6]$$

que en términos de la función de gasto, $e(\omega, U)$, puede expresarse de forma más operativa como:

$$m_e = e(W_r, v_R(\omega, m)) \qquad [6']$$

De este modo, definida y simulada una determinada reforma impositiva, las ganancias o pérdidas de bienestar (*GB*) que ésta induce sobre los contribuyentes pueden cuantificarse por el diferencial de rentas equivalentes antes y después de la reforma:

$$GB = m_e^1 - m_e^0 = e(W_r, v(\omega_1, m_1)) - e(W_r, v(\omega_0, m_0)) \qquad [7]$$

donde $v(w_0, m_0)$ y $v(w_1, m_1)$ representan los niveles de utilidad pre y post-reforma, respectivamente. Desde un punto de vista aplicado, el análisis de la distribución de *GB* permite identificar a los ganadores y perdedores de las políticas públicas que, como ocurre con las reformas tributarias, provocan cambios en las rentas de los agentes económicos y/o en el vector de precios a los que éstos se enfrentan. Es importante observar que, dependiendo del vector de precios de referencia considerado, la ecuación [7] expresa dos nociones de cambio de bienestar distintas: si los precios de referencia son los iniciales, $W_r = \omega_0$, la ecuación [7] coincide con el concepto de variación equivalente (*VE*), si por contrario el vector de precios de referencia es el nivel de precios post-reforma, $W_r = \omega_1$, entonces estaríamos ante la noción de variación compensatoria (*VC*). Es decir, se cumple:

$$\begin{aligned} W_r = \omega_0 \quad &\rightarrow \quad GB = VE = e(\omega_0, v_1) - m_0 \\ W_r = \omega_1 \quad &\rightarrow \quad GB = VC = m_1 - e(\omega_1, v_0) \end{aligned} \qquad [8]$$

Por otro lado, junto a este estudio del impacto redistributivo de las reformas impositivas que se puede realizar a partir del cómputo de GB, puede ser también interesante cuantificar el *valor social* de la reforma. Por *valor social* de las intervenciones públicas debe entenderse cualquier medida que permita valorar las acciones del sector público en cuyo cómputo se requiera una función explícita de bienestar social. El bienestar social puede definirse en términos de la renta equivalente, m_e, de la siguiente manera:

$$W = W(m_{e_1}, m_{e_1} \ldots\ldots, m_{e_N}) \qquad [9]$$

A partir de [9], dos son las medidas de valor social que consideraremos: la *ganancia social equivalente* (*GSE*) y el *incremento proporcional de las rentas equivalentes originales*, que denotaremos por λ. La primera de estas medidas se define como el incremento *absoluto* en el valor de las rentas equivalentes iniciales que produce un nivel de bienestar social igual al obtenido por la reforma. Es decir, GSE se define a partir de la siguiente igualdad:

$$W(m_{e_1}^0 + GSE, m_{e_2}^0 + GSE, \ldots\ldots, m_{e_N}^0 + GSE) = W(m_{e_1}^P, m_{e_2}^P, \ldots\ldots, m_{e_N}^P) \qquad [10]$$

Este concepto de *GSE* se relaciona estrechamente con el uso de pesos distributivos en el análisis *coste-beneficio*. Los beneficios de un determinado proyecto se miden por la suma ponderada de las rentas equivalentes individuales, donde los pesos relativos son proporcionales a la utilidad marginal (social) de la renta. Como recoge King (1983), cuando en el análisis solo interesan las ganancias de eficiencia (es decir, cuando no existe aversión a la desigualdad), *GSE* vendrá dada por:

$$GSE = \frac{1}{N} \cdot \sum_{i=1}^{N} \{m_e(\bar{\omega}_0, \omega_i^P, m_1) - m_e(\bar{\omega}_0, \omega_i^0, m_0)\} \qquad [11]$$

donde las rentas equivalentes se calculan utilizando como vector de precios de referencia el salario medio original,

$$\bar{\omega}_0 = \frac{\sum \omega_0}{N}$$

La utilización de la ecuación [11] implica que la ganancia social equivalente calculada presupone un peso relativo igual por unidad de renta equivalente, independientemente del individuo que lo obtenga (ganancia de eficiencia).

Alternativamente, podemos cuantificar el incremento *proporcional* que necesitarían sufrir los niveles de renta equivalente original para igualar el bienestar social provocado por la reforma, llegándose así al concepto de λ. En este caso, se deberá cumplir:

$$W(\lambda \cdot m_{e_1}^0, \lambda \cdot m_{e_2}^0, \ldots\ldots, \lambda \cdot m_{e_N}^0) = W(m_{e_1}^P, m_{e_2}^P \ldots\ldots, m_{e_N}^P) \qquad [12]$$

Asimismo, la función de renta equivalente puede usarse también para construir índices de desigualdad definidos sobre la distribución de las rentas equivalentes en lugar de sobre los niveles de renta monetaria, como tradicionalmente se hace. De este modo, siguiendo a Atkinson (1970) y Sen (1973), podemos definir el *equivalente igualmente distribuido de rentas equivalentes*, $\bar{y}_e$, como el nivel de renta equivalente que, distribuido a partes iguales entre todos los individuos, permitiría alcanzar el mismo nivel de bienestar social que la distribución efectivamente existente de rentas equivalentes. Dos son los valores de $\bar{y}_e$ que podremos identificar: uno cuando la situación de referencia es el equilibrio pre-reforma, $\bar{y}_e^0$, y otro cuando la referencia es el equilibrio post-refoma, $\bar{y}_e^P$. Formalmente, $\bar{y}_e^0$ y $\bar{y}_e^P$ se determinarán resolviendo las siguientes identidades:

$$W(\tilde{y}^0_{e_1}, \tilde{y}^0_{e_2}, \ldots\ldots, \tilde{y}^0_{e_N}) = W(m^0_{e_1}, m^0_{e_2}, \ldots\ldots, m^0_{e_N}) \quad [13]$$

$$W(\tilde{y}^P_{e_1}, \tilde{y}^P_{e_2} \ldots\ldots, \tilde{y}^P_{e_N}) = W(m^P_{e_1}, m^P_{e_2} \ldots\ldots, m^P_{e_N})$$

Con el propósito de pasar de medidas de bienestar social a medidas de desigualdad, es necesario que el bienestar social se mida en las mismas unidades que el bienestar individual, de modo que cambios proporcionales en todas las rentas equivalentes, m_e, tengan el mismo efecto proporcional sobre el agregado de bienestar social. Esto ocurrirá cuando la función de bienestar social, *W*, sea homogénea de grado uno. En este contexto, [9] puede ser reescrita como

$$W = \bar{m}_e \cdot W\left(\frac{m_{e_1}}{\bar{m}_e}, \frac{m_{e_1}}{\bar{m}_e}, \ldots\ldots, \frac{m_{e_N}}{\bar{m}_e}\right) \quad [14]$$

donde m_e es la media de la distribución de rentas equivalentes. La gran ventaja operativa de la ecuación [14] es que separa el efecto sobre el bienestar social entre aquel asociado a la distribución de las rentas equivalentes y aquel que se debe al valor medio de las rentas equivalentes, $\bar{m}_e$. Esta separación implícita a la ecuación [14] nos permite descomponer los cambios en el bienestar social en cambios en $\bar{m}_e$ y en cambios en algún índice de desigualdad adecuado. Si cuando

$$\frac{m_{ei}}{\bar{m}_e} = 1$$

se cumple que $W = \bar{m}_e$, entonces cuando existe igualdad perfecta, y todos tienen el nivel medio de bienestar, el bienestar social es también igual al valor medio de las rentas equivalentes, $\bar{m}_e$. Por tanto, cuando la distribución igualitaria de m_e genera un nivel de bienestar social igual a $\bar{m}_e$, entonces, por el *principio de transferencias*, el bienestar social asociado a cualquier asignación desigual no podrá ser mayor en ningún caso a $\bar{m}_e$. En consecuencia, la ecuación [14] se puede expresar como:

$$W = \bar{m}_e \cdot (1 - I) \quad [15]$$

donde *I* expresa el coste de la desigualdad, es decir, la magnitud por la que el bienestar social cae por debajo del máximo de bienestar social que se alcanzaría, $\bar{m}_e$, bajo la igualdad perfecta. *I* es, por tanto, una medida de desigualdad que tomaría el valor cero cuando las rentas equivalentes están igualmente distribuidas, y sería creciente con transferencias que favoreciesen la desigualdad. Por tanto, puesto que la medida de desigualdad *I* es una versión a escala de W con el signo cambiado –la escala es $\bar{m}_e$–, este índice satisface el principio de transferencias invertido. Es decir, cualquier cambio distributivo que suponga transferencias de ricos a pobres hará decrecer el valor de *I*. Bajo el supuesto de que *W* es simétrica y cuasi-concava, teniendo en cuenta [13] y [15], un índice de desigualdad puede definirse como:

$$I = 1 - \frac{\bar{y}_e}{\bar{m}_e} \quad [16]$$

Si además suponemos que *W* es homotética (es decir, que el índice de desigualdad es independiente de la media de la distribución), entonces existe una relación simple entre el concepto de λ y las medidas de desigualdad para antes y después de la reforma. En concreto, cuando *W* es homotética se cumplirá:

$$W(\lambda \cdot \tilde{y}^0_{e_1}, \lambda \cdot \tilde{y}^0_{e_2}, \ldots\ldots, \lambda \cdot \tilde{y}^0_{e_N}) = W(\lambda \cdot m^0_{e_1}, \lambda \cdot m^0_{e_2}, \ldots\ldots, \lambda \cdot m^0_{e_N}) \quad [17]$$

Combinando oportunamente las ecuaciones [12], [13] y [17], obtenemos que:

$$W(\tilde{y}^P_{e_1}, \tilde{y}^P_{e_2}, \ldots\ldots, \tilde{y}^P_{e_N}) = W(\lambda \cdot \tilde{y}^0_{e_1}, \lambda \cdot \tilde{y}^0_{e_2}, \ldots\ldots, \lambda \cdot \tilde{y}^0_{e_N}) \quad [18]$$

lo que significa que $\tilde{y}^P_e = \lambda \cdot \tilde{y}^0_e$, por tanto, teniendo en cuenta la definición de índice de desigualdad recogida en [16], el valor de λ vendrá dado por la siguiente expresión:

$$\lambda = \frac{\bar{m}^P_e \cdot (1 - I^P)}{\bar{m}^0_e \cdot (1 - I^0)} \quad [19]$$

es decir, la ganancia social proporcional vendrá dada por el incremento de la renta equivalente ajustado por el cambio en los índices de desigualdad.

V. RESULTADOS EMPÍRICOS

1. Resultados de las estimaciones

En el cuadro nº 1 se presentan los resultados de tres modelos diferentes estimados sobre las submuestras de mujeres y hombres solteros consideradas. Bajo el encabezado MCO se recogen los coeficientes estimados por mínimos cuadrados ordinarios. Pretendemos que los mismos sirvan como base de comparación para con los coeficientes presentados en el resto de columnas. Todos los modelos se han estimado en la muestra global del período 1994-1996. Dos cuestiones a resaltar son: primero, la renta que recoge la encuesta corresponde al período anterior, si bien pensamos que posiblemente las decisiones de trabajo se verán más influenciadas por ella que por la renta corriente. Segundo, es posible que existan efectos individuales no observables, por lo que los resultados de míni-

CUADRO Nº 1

MODELOS ESTIMADOS DE OFERTA DE TRABAJO

	VARIABLE DEPENDIENTE: HORAS SEMANALES TRABAJADAS					
	MUJERES			*HOMBRES*		
	MCO	*TOBIT*	*VI*	*MCO*	*TOBIT*	*VI*
Salario	0,0146	0,0219	0,0164	0,0123	0,0198	0,0113
	(8,60)	(8,81)	(5,94)	(7,26)	(7,85)	(3,82)
Renta*10^5	–0,4390	–1,0200	–0,270	–0,1080	–0,3650	–0,0584
	(2,40)	(2,88)	(1,89)	(0,67)	(1,39)	(0,22)
Edad	–0,4983	–0,7311	–0,0833	–0,1102	0,2967	0,0485
	(0,77)	(0,83)	(0,31)	(0,16)	(0,31)	(0,05)
Edad2	0,0025	0,0034	–0,0009	–0.0060	–0,0147	–0,0086
	(0,35)	(0,34)	(0,08)	(0,79)	(1,33)	(0,80)
Ed1	1,0257	2,3021	0,9327	–0,3348	0,2227	–0,1884
	(0,38)	(0,65)	(0,23)	(0,13)	(0,06)	(0,05)
Ed2	2,0266	2,9331	2,5549	–2,7633	–4,8445	–3,0151
	(0,75)	(0,83)	(0,66)	(1,09)	(1,36)	(0,99)
Dsalud	–2,5410	–3,4737	–1,4340	–2,3507	–4,9133	–0,9388
	(0,71)	(0,69)	(0,31)	(0,69)	(0,93)	(0,24)
Dnoroeste	–5,2326	–6,3043	–3,4284	–1,2760	–2,0399	–4,7290
	(1,59)	(1,44)	(0,74)	(0,34)	(0,38)	(1,00)
Dnoreste	–2,0620	–2,4634	–1,5282	6,9977	9,7146	6,0571
	(0,66)	(0,61)	(0,36)	(2,06)	(2,06)	(1,45)
Dcentro	–6,8433	–9,1267	–6,5136	0,9228	0,8317	–3,4045
	(1,99)	(1,99)	(1,41)	(0,24)	(0,15)	(0,69)
Deste	–2,3132	–2,5490	–0,2072	4,3671	5,2826	0,7390
	(0,76)	(0,63)	(0,05)	(1,34)	(1,17)	(0,18)
Dsur	–3,6973	–3,6647	–5,9071	3,8424	6,4265	3,8283
	(1,14)	(0,86)	(1,32)	(0,88)	(1,04)	(0,71)
Dcanarias	–10,937	–15,252	–14,9566	–2,0443	–2,6991	–4,3165
	(2,16)	(2,20)	(2,11)	(0,42)	(0,39)	(0,64)
Desempleo	–10,246	–13,658	–8,9167	–9,4523	–13,683	–6,203
	(4,68)	(4,37)	(2,80)	(4,78)	(4,75)1	(2,41)
Constante	38,810	40,510	24,863	38,382	28,988	37,681
	(2,66)	(2,06)	(0,99)	(2,74)	(1,44)	(2,01)
F	17,45	---	9,01	19,72	---	12,75
RV	---	205,07	---	---	211,62	---

Notas:

— Entre paréntesis, los estadísticos t-Student.

— F es el valor del estadístico F para el contraste de significatividad conjunta de todos los coeficientes (a excepción del término constante). El número de grados de libertad es (14, 148) y (14, 348) en las submuestras de mujeres y hombres respectivamente. RV es el valor del test de razón de verosimilitudes que se distribuye como un χ^2 con 14 grados de libertad.

mos cuadrados sólo serán válidos si éstos no están correlacionados con las variables incluidas en el modelo (10). Asimismo, se presentan dos tests que validan, en términos de significatividad global, los modelos estimados. El primero es el test de la F, que contrasta la significatividad de todos los parámetros incluidos en la especificación, mientras que RV es un contraste de razón de verosimilitud que compara el valor del logaritmo de la función de verosimilitud del modelo estimado frente al modelo en el que el valor de todos los parámetros se restringe a cero. En ambos casos, las variables incluidas son conjuntamente significativas.

Las variables fundamentales, salario marginal y renta virtual, presentan los resultados esperados. El cuadro nº 2 resume la distribución de los efectos sustitución y renta que se desprende de las estimaciones realizadas. En concreto, tanto en hombres como en mujeres, se observa que incrementos del salario elevan la oferta de trabajo, aunque no en una gran magnitud. Por lo que respecta a la influen-

cia de la renta no salarial, de las estimaciones se desprende que cuanto mayor es la renta virtual menos horas ofrecen las mujeres, mientras que para el caso de los hombres dicha variable no es significativa, indicando que no tiene ningún efecto. El resto de variables no ejerce efectos importantes sobre las horas trabajadas, a excepción de la variable que recoge períodos de desempleo previos. Para estos individuos (hombres y mujeres), el modelo predice un valor inferior de las horas que para el resto. Por regiones, la comparación debe realizarse con la variable excluida (dmadrid), por lo que cabe decir que el efecto de la localización sobre las horas trabajadas solamente es superior a Madrid en la región Noreste, en la submuestra de hombres. La media de horas ofrecidas en Madrid es mayor que en las regiones Noroeste, Centro y Canarias en la submuestra de mujeres. La salud, medida mediante la variable que indica que el individuo ha estado ingresado algún tiempo en el hospital durante el período, no tiene efectos sobre las horas ofrecidas. El grado de educación no es un determinante relevante de las horas ofrecidas, reflejando posiblemente la homogeneidad de la muestra, la rigidez del mercado de trabajo o las restricciones en el número de horas que se demandan (Suárez, 2000).

El segundo conjunto de resultados corresponde a un modelo *tobit*. Desde un punto de vista cualitativo, los coeficientes de ambos modelos son básicamente los mismos, si bien las implicaciones son muy diferentes. Como diferencia fundamental cabe resaltar que el efecto del salario es un 50 por 100 superior en este modelo. La razón cabe buscarla en las implicaciones de una especificación de este tipo. Es sencillo de observar en la ecuación [2] que bajo esta especificación se recoge tanto el efecto sobre las horas trabajadas como el efecto sobre la probabilidad de trabajar de aquellos que no participan (por cualquier causa) (11). De esta forma, es también intuitivo que la magnitud del parámetro de salarios sea superior.

Un problema común a los resultados obtenidos con los métodos anteriores es la posible presencia de efectos individuales no observables correlacionados con las variables incluidas en el modelo, así como el sesgo de simultaneidad que posiblemente afecta a los valores de los estimadores. Con el fin de tener en cuenta estas deficiencias, los coeficientes bajo la cabecera VI corresponden a la estimación por el procedimiento de variables instrumentales de las ecuaciones de oferta de hombres y mujeres. Las variables que se han considerado potencialmente endógenas son el salario marginal y la renta virtual. Dado que disponemos de tres observaciones para cada uno de los individuos de la muestra, es posible obtener instrumentos adecuados para ambas variables; el primer retardo de cada variable para cada individuo es adecuado en ausencia de correlación en la perturbación (12). Los resultados así obtenidos proporcionan algunas diferencias básicas con los que se observan en los modelos de mínimos cuadrados y *tobit* en los coeficientes de salario marginal y renta virtual, tal como a priori cabía esperar si admitimos la hipótesis de que estas variables y las horas ofrecidas son el resultado de la maximización de la utilidad en la misma etapa del proceso (13).

El cuadro nº 2 presenta la distribución de elasticidades correspondientes a los modelos estimados por variables instrumentales para ambas submuestras. En concreto, se facilitan los valores para el primer y tercer cuartil, la mediana y la media. Lo más

CUADRO Nº 2

DISTRIBUCIÓN DE ELASTICIDADES

	MUJERES			*HOMBRES*		
	Q_1	Q_2 (Media)	Q_3	Q_1	Q_2 (Media)	Q_3
Efecto total	0,3000	0,4828 (0,5852)	0,7526	0,1787	0,2692 (0,3411)	0,3792
Efecto sustitución	0,3039	0,4877 (0,5912)	0,7623	0,1790	0,2700 (0,3417)	0,3800
Efecto renta	–0,0084	–0,0054 (–0,0060)	–0,0037	–0,0007	–0,0006 (–0,0006)	–0,0004

Notas:

— Q_1, Q_2 y Q_3 son, respectivamente el primero, segundo y tercer cuartiles. Entre paréntesis los valores medios de la distribución.

destacable de estos resultados es un valor moderado para media y mediana, y más alto en el caso de las mujeres, como proporcionan la mayoría de los estudios con datos españoles o para otros países (14). En la submuestra de hombres se observa que el efecto renta es insignificante, mientras que contribuye a disminuir el efecto total en un 1 por 100 en la submuestra de mujeres. Las elasticidades derivadas de los coeficientes estimados para el modelo *tobit* muestran valores superiores en todos los casos, cuya justificación radica en el hecho de que si la misma especificación recoge participación y horas, el valor de la elasticidad recoge parcialmente elasticidad de participación y de oferta de trabajo propiamente dicha.

Los valores de las elasticidades (o las predicciones calculadas utilizando los parámetros estimados) permiten derivar para cada individuo de la muestra las horas tras un cambio impositivo que altera el salario marginal y la renta virtual. Un cálculo muestral simple revela que la reforma impositiva contribuye a un incremento medio global de la oferta laboral en torno al 3 por 100 en el caso de los hombres solteros, y superior al 5 por 100 en el de las mujeres. Estos valores son susceptibles de ser interpretados condicionados a las muestras utilizadas, y no tienen la pretensión de ser extrapolables a toda la población española, por lo que se debe ser cauteloso si se pretende inferir implicaciones de política económica con ellos.

2. Resultados de las simulaciones

Para aplicar las medidas e índices recogidos en el apartado IV a la reciente reforma de IRPF, se requiere partir de una función explícita de bienestar social *W*. Siguiendo a Atkinson (1970), supondremos que *W* es aditivamente separable y homotética. Como ya demostró este autor, bajo estos supuestos la función de bienestar social vendrá determinada por:

$$W = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^{N} U(Y_i) \qquad [20]$$

donde $U(Y_i)$ expresa el valor social imputado a la variable Y del individuo i, siendo Y la variable económica cuya distribución se pretende evaluar desde una perspectiva social. La forma funcional de U refleja la aversión a la desigualdad del *decision-maker* o del analista encargado de la evaluación de la intervención pública. En concreto, siguiendo a Atkinson (1970), supondremos:

$$U(Y_i) \begin{cases} \dfrac{Y_i^{1-\varepsilon}}{1-\varepsilon} \text{ si } \varepsilon \geq 0;\ \varepsilon \neq 1 \\ L_n(Y_i) \text{ si } \varepsilon = 1 \end{cases} \qquad [21]$$

donde ε es el índice (relativo) de aversión a la desigualdad. Si $\varepsilon = 0$, entonces el bienestar social vendrá determinado por $\overline{Y}$ y la distribución de la renta será irrelevante, indicando la inexistencia de aversión a la desigualdad. A medida que ε crezca, los incrementos en los niveles de rentas altas serán evaluados socialmente como menos relevantes que los incrementos en las rentas bajas. Puesto que la magnitud de ε refleja juicios de valor, en los cálculos que a continuación se realizan se computan distintos valores de ε. Teniendo en cuenta nuestra especificación de la función de bienestar social recogida por las ecuaciones [20] y [21], a partir de [13] obtenemos los siguientes valores del equivalente igualmente distribuido de $Y, \tilde{Y}_e$, para los equilibrios antes y después de la reforma:

$$\tilde{Y}_e^0 = \left[\frac{1}{N} \cdot \sum_{i=1}^{N} (Y_i^0)^{(1-\varepsilon)}\right]^{\frac{1}{1-\varepsilon}}$$

$$\tilde{Y}_e^1 = \left[\frac{1}{N} \cdot \sum_{i=1}^{N} (Y_i^1)^{(1-\varepsilon)}\right]^{\frac{1}{1-\varepsilon}} \qquad [22]$$

Dados los objetivos de este trabajo, los cálculos que se presentan se realizan con Y igual a la renta neta de impuestos, aunque los mismos cálculos se hubiesen podido realizar con el concepto de renta equivalente desarrollado en apartados anteriores.

El cuadro nº 3 resume el impacto de la reciente reforma de IRPF sobre los hogares unipersonales españoles formados por personas solteras. La información que aparece se refiere exclusivamente a los individuos que en 1996 eran laboralmente activos. El cuadro contiene información sobre los valores medios de la variación equivalente y las rentas equivalentes, así como sobre el porcentaje de individuos que ha ganado con este cambio normativo. Esta información no sólo se presenta para la totalidad de la muestra de trabajadores, sino que se ofrece también por cuartiles de renta bruta inicial del individuo y por sexo del trabajador. Como puede observarse, la reforma beneficia a más del 81 por 100 del total de individuos muestrales, porcentaje que se eleva por encima del 85 por 100 en el caso de los hombres, y que se reduce ligeramente hasta el 77,34 por 100 en el de las mujeres. Esta elevada proporción de beneficiados por la reforma

se ratifica, e incluso se refuerza en algunos casos, cuando el análisis se realiza por cuartiles de renta bruta inicial. Como se observa en el cuadro, los cuartiles intermedios superan el 80 por 100 de ganadores netos, llegándose incluso a superar el 88 por 100 en el tercer cuartil. Respecto a las ganancias medias, aunque se encuentran bastante igualadas entre hombres y mujeres, el valor medio de la ganancia de bienestar en los dos primeros cuartiles casi cuadruplica al de los dos últimos. Es decir, en media, el valor monetario asociado a la reforma para los perceptores de rentas más reducidas es significativamente superior al de los perceptores de rentas elevadas. En definitiva, podemos concluir que la reforma ha generado ganancias de bienestar significativas a un amplio espectro de hogares unipersonales compuestos por individuos solteros.

Por otro lado, el cuadro nº 4 presenta, para distintos valores del parámetro de aversión a la desigualdad, los índices de desigualdad de las distribuciones de la renta neta antes y después de la reforma. Este cuadro recoge también los valores *pre* y *post-reforma* de las rentas netas igualmente distribuidas, así como el incremento proporcional en los niveles de renta neta inicial que equivaldría al valor social inducido por la reforma, λ. Como puede obser-

CUADRO Nº 3

VARIACIÓN EQUIVALENTE, RENTA EQUIVALENTE Y PORCENTAJE DE GANADORES

	$\bar{m}_e^0$	$\bar{m}_e^1$	$\overline{VE}$	*PORCENTAJE DE GANADORES*
Toda la muestra	46.126	44.319	11.736	81,40
Hombres	59.048	56.911	12.116	84,77
Mujeres	30.658	29.245	11.280	77,34

POR CUARTILES DE RENTA BRUTA INICIAL

CUARTIL	$\bar{m}_e^0$	$\bar{m}_e^1$	$\overline{VE}$	*PORCENTAJE DE GANADORES*
1	64.213	62.676	20.294	78,57
2	43.188	43.053	16.202	81,98
3	32.926	31.784	5.205	88,39
4	44.134	39.710	5.224	76,58

Notas:

— Las cifras del cuadro corresponden a valores medios de variación equivalente y renta equivalente de los trabajadores solteros de la muestra analizada (expresados en pesetas de 1996).

— El porcentaje de ganadores corresponde al porcentaje muestral de individuos que obtienen una variación equivalente positiva (VE>0) frente al resto (VE<0 o VE=0). Esto significa que el valor complementario del porcentaje que se muestra recoge a perdedores y neutros.

CUADRO Nº 4

ÍNDICES DE DESIGUALDAD Y RENTAS IGUALMENTE DISTRIBUIDAS

ε	*PRE-REFORMA*	*POST-REFORMA*	$\bar{Y}_e^0$	$\bar{Y}_e^1$	λ
0,5	0,0647	0,6450	2.239.666	2.353.175	1,051
0,75	0,0976	0,0966	2.160.994	2.272.286	1,052
1	0,1314	0,1296	2.080.067	2.189.245	1,053
1,5	0,2039	0,2011	1.906.457	2.009.441	1,054
2	0,2860	0,2843	1.709.693	1.800.172	1,053

Notas:

— Índices de desigualdad, rentas igualmente distribuidas y λ para la distribución de rentas netas de impuestos antes ($\bar{y}_e^0$) y después de la reforma ($\bar{y}_e^1$) (submuestra de trabajadores).

— Bajo el encabezado Pre-reforma se recoge el valor del índice de desigualdad de Atkinson para la renta neta después del impuesto anterior a la reforma. El encabezado Post-reforma presenta el mismo índice de desigualdad pero para las rentas netas que se desprenden de la liquidación del nuevo impuesto.

varse, independientemente del grado de aversión a la desigualdad recogido por los distintos valores de ε, la distribución de la renta neta que se desprende del nuevo IRPF está ligeramente más igualmente distribuida que la distribución de la renta neta que se derivaba de la aplicación del IRPF vigente hasta enero de 1999. Es decir, además de haberse generado importantes ganancias de bienestar individual entre los solteros españoles, la distribución de la renta entre éstos se ha hecho más igualitaria. Por último, en consonancia con el resto de valores obtenidos en este estudio, la magnitud de λ indica que socialmente el valor de la reforma equivaldría en términos monetarios a incrementar aproximadamente un 5 por 100 las rentas netas disponibles en 1996 por los individuos de la muestra.

VI. CONCLUSIONES

En este trabajo se han estimado ecuaciones de oferta de trabajo de hombres y mujeres solteros que viven en hogares independientes. Para ello, se han utilizado datos tomados de la muestra española del PHOGHE. Tras realizar un breve repaso de métodos de estimación alternativos, se ha optado por instrumentar las variables salario neto marginal y renta virtual. Tras ello, se ha simulado la liquidación del IRPF en dos situaciones, 1996 y 1999, tratando de recoger los efectos de la reciente reforma del IRPF. Para ello, se han calculado los efectos sobre el bienestar individual y social de ésta. Los resultados de la estimación, con cualquiera de los métodos empleados, muestran un efecto positivo del salario sobre el número de horas ofrecidas, mientras la renta virtual tiene una influencia negativa, tal como las hipótesis del modelo predicen. La oferta de horas presenta una elasticidad cuyo valor es moderado en media, aunque más alto en el caso de las mujeres que en el de hombres. En relación con los efectos inducidos por la reforma, los resultados obtenidos son contundentes: la reforma de IRPF, plasmada en la Ley 40/1998, ha provocado ganancias de bienestar individual y social significativas en magnitud y extensas en cuanto al número de beneficiarios generado. Asimismo, los cálculos realizados ratifican que, tras la entrada en vigor de la nueva Ley de IRPF, la renta se distribuye de manera más igualitaria entre los individuos solteros que forman parte de hogares unipersonales. Sin embargo, tanto los resultados obtenidos en las estimaciones como en las simulaciones no son extrapolables al total de la población, y deben evaluarse con cautela, dada la estructura de la muestra y las pretensiones del ejercicio.

NOTAS

(1) Es bien sabido que España es uno de los países de la Unión Europea con niveles más bajos de participación femenina en el mercado de trabajo. Tomando datos de la *Encuesta de población activa*, para los dos primeros trimestres del año 2000 la tasa de actividad femenina era del 39,6 por 100 (frente a una tasa masculina del 63,6 por 100). Este dato está muy lejos de las cifras de tasa de actividad femenina de la mayoría de los países europeos (a excepción de Irlanda e Italia), y por supuesto de países de la OCDE como Estados Unidos o Japón, con cifras superiores al 70 por 100. Datos sobre participación en España y otros países europeos se pueden encontrar en BOVER y ARELLANO (1995) o TOHARIA (1998). Por otra parte, mientras menos del 3 por 100 de los hombres encuestados en la EPA declara tener un contrato de trabajo a tiempo parcial, en el caso de la mujer este porcentaje es superior al 17 por 100. Es decir, el contrato a tiempo parcial parece más generalizado entre las mujeres.

(2) En SEGURA (1997) se puede encontrar una revisión de los modelos de oferta de trabajo y las aplicaciones para España.

(3) En BLUNDELL, DUNCAN y MEGHIR (1998) el procedimiento que se utiliza es el contrario, es decir, sobre la base de las respuestas observadas de los individuos tras la introducción de cambios en la estructura impositiva, se estima la oferta de trabajo de los mismos.

(4) Tanto las estimaciones como las simulaciones se realizan utilizando como datos básicos los proporcionados por el PHOGHE, ya que otras encuestas, como las de población activa, no ofrecen información acerca de las variables de ingresos de los hogares, o las de presupuestos familiares no ofrecen unidades físicas de trabajo (horas), únicamente proporcionan la situación con respecto a la actividad de los individuos. Podríamos haber recurrido a otros procedimientos a fin de estimar los modelos y realizar las simulaciones; por ejemplo, combinando bases distintas de datos. Como se ha puesto de manifiesto en la sección anterior, los trabajos de MARTÍNEZ-GRANADO (1994) y SEGURA (1996) son antecedentes de esta metodología para el análisis de las decisiones de oferta de trabajo para el caso español.

(5) Un explicación detallada acerca de este tema se puede consultar en BLUNDELL y MCCURDY (1999).

(6) La alternativa sería incluir una variable subjetiva de salud que proporcionan los datos. En el contexto de modelos de oferta de trabajo, dicha variable sería potencialmente endógena. Sin embargo, la necesidad de estar ingresado creemos que refleja el estado de salud de forma exógena.

(7) Para detalles acerca de modelos de este tipo se puede consultar BLUNDELL, HAM y MEGHIR (1987), DUNCAN (1993), GARCÍA y SEGURA (1996), GARCÍA, LABEAGA y LÓPEZ (1997) o SUÁREZ (2000).

(8) En todos los casos, al referirnos a estudios de oferta de trabajo hablamos de lo que, en terminología de BERNDT (1991), se denominan estudios de *segunda generación*. Un resumen excelente acerca de ellos y de los efectos de las hipótesis económicas y estadísticas se puede consultar en MROZ (1987).

(9) Véase, en este sentido, los trabajos de MROZ (1987), BLUNDELL, HAM y MEGHIR (1987), BLOMQUIST (1996) y GARCÍA Y SEGURA (1996), acerca de la importancia de la adecuada especificación del conjunto presupuestario en modelos de oferta de trabajo.

(10) Evidentemente, se han realizado numerosas pruebas, como estimar el modelo con la renta corriente, utilizar la submuestra de un solo período, etc. Los resultados de estos ejercicios, que no se incluyen en el trabajo, no difieren en lo sustancial de los presentados, aunque están disponibles para el lector interesado.

(11) Ver BLUNDELL, HAM y MEGHIR (1987).

(12) Los resultados podrían seguir presentando sesgos si el resto de variables estuvieran correlacionadas con los efectos individuales inobservables.

(13) También se han estimado modelos de selección de muestra (HECKMAN, 1979) para ambas submuestras de hombres y mujeres. Es fácil comprobar, a la vista de los resultados de MCO y *tobit*, que esta especificación no es adecuada para reflejar el comportamiento en horas de trabajo de hombres y mujeres solteras. Las t-*ratios* correspondientes a la λ de Heckman son, respectivamente, 0,27 y 0,00 en las submuestra de hombres y mujeres.

(14) Ver, por ejemplo, BLUNDELL y MCCURDY (1999).

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ, S., y J. PRIETO (2000), «Análisis de las ganancias de bienestar asociadas a los efectos de la reforma del IRPF sobre la oferta laboral de la familia española», Instituto de Estudios Fiscales, *Documento de Trabajo* 7.

ARRAZOLA, M.; J. DE HEVIA J., y J. F. SANZ (2000), «More on tax perceptions and labour supply: the Spanish case», *Economics Letters*, 67, 15-21.

ATKINSON, A. B. (1970), «On the measurement of inequality», *Journal of Economic Theory*, 2, 244.263.

BERNDT, E. R.(1991), *The Practica of Econometrics, Clássics and Contemporary*, Addison Wesley.

BLOMQUIST, S. (1996), «Estimation methods for male labour supply functions. How to take account of nonlinear taxes», *Journal of Econometrics*, 70, 383-405.

BLUNDELL, R.; A. DUNCAN, y C. MEGHIR (1998), «Estimating labor supply responses using tax reforms», *Econometrica*, 66, 827-861.

BLUNDELL, R.; J. HAM, y C. MEGHIR (1987), «Unemployment and female labour supply", *The Economic Journal*, 97, 44-64.

BLUNDELL, R., y T. MCCURDY (1999), «Labor supply: a review of alternative approaches", capítulo 27 en O.C. ASHENFELTER y D. CARD (eds.), *Handbook of Labor Economics*, vol. 3A, North-Holland.

BLUNDELL, R., y C. MEGHIR (1986), «Bivariate alternatives to the tobit model», *Journal of Econometrics*, 34, 179-200.

BOVER, O., y M. ARELLANO (1995), «Female labour force participation in the 1980s: The case of Spain», *Investigaciones Económicas*, 19, 171-194.

CRAGG, J.G. (1971), «Some statistical models for limited dependent variables with application to the demand for durable goods», *Econometrica*, 39, 829-844.

DUNCAN, A. (1993), «Labour supply decisions and non-convex budget sets: the case of national insurance contribution in UK», en A. HEIMLER y D. MEULDERS (eds.), *Empirical Approaches to Fiscal Policy Modelling*, Chapman and Hall.

GARCÍA, J.; J.M. GONZÁLEZ-PÁRAMO, y A. ZABALZA (1989), «Una aproximación al coste de eficiencia de la tributación familiar en Espana», *Moneda y Crédito*, 188, 211-242.

GARCÍA, J.; J.M. GONZÁLEZ-PÁRAMO; M. SEGURA, y A. ZABALZA (1993), «Female labour supply and income taxes in Spain», manuscrito.

GARCÍA, J.; J.M. LABEAGA, y A. LÓPEZ (1997), «Análisis microeconómico de los efectos de cambios en el sistema impositivo y de prestaciones sociales», *Moneda y Crédito*, 204, 67-104.

GARCÍA, J., y M. SEGURA (1996), «How important is the correct specification of the budget set when estimating labour supply models», manuscrito.

HECKMAN, J. (1979), «Sample selection bias as a specification error», *Econometrica*, 47, 153-161.

INE (1994), *Metodología del Panel de Hogares de la Unión Europea*, Madrid.

KING, M. (1983), «Welfare analysis of tax reforms using household data», *Journal of Public Economics*, 21, 183-214.

MARTÍNEZ-GRANADO, M. (1994), «An empirical model of female labour supply for Spain», CEMFI, *Working Paper 9412*.

MROZ, T. (1987), «The sensitivity of an empirical model of married women's hours of work to economic and statistical assumptions», *Econometrica*, 55, 765-799.

SEGURA, M. (1996), «Labour supply behaviour and income taxation: Three empirical exercises for the Spanish case», tesis doctoral no publicada, Universitat Pompeu Fabra.

— (1997), «Una revisión de los modelos de oferta de trabajo», *Hacienda Pública Española*, 143, 141-149.

SEN, A. (1973), *On economic inequality*, Clarendom Press.

SUÁREZ, M.J. (2000), «Estudios sobre la oferta de trabajo femenina en España: Modelización de las restricciones en la jornada y del sistema de imposición directa», tesis doctoral no publicada, Universidad de Oviedo.

TOHARIA, L. (1998), *Mercado de trabajo en España*, McGraw-Hill, Madrid.

APÉNDICE

ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS DE LAS PRINCIPALES VARIABLES

CUADRO A.1

OCUPADOS Y HORAS TRABAJADAS

	MUJERES		*HOMBRES*	
	PHOGHE	*EPA*	*PHOGHE*	*EPA*
Edad < 30 años	81,81	62,59	78,72	76,48
30 <= Edad < 65	70,61	78,92	65,19	90,51
Horas trabajadas	37,18	35,40	41,30	40,00

Notas:

— Las horas trabajadas con los datos del Phoghe están calculadas sobre la muestra de horas positivas.

— Los datos del Phoghe corresponden a la muestra de 1994-96, y los datos de la EPA, al año 1998.

CUADRO A.2

ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS

	MUJERES		*HOMBRES*	
	Media	*Desviación típica*	*Media*	*Desviación típica*
Horas	26,57	18,51	27,65	21,35
Salario	819,08	692,01	701,15	690,38
Renta	1.3.851,5	88.028,4	31.417,1	180.469,5
Edad	45,62	11,46	43,90	11,63
Ed1	0,4190	---	0,5041	---
Ed2	0,1620	---	0,2149	---
Ed3	0,4190	---	0,2800	---
Dsalud	0,0599	---	0,0744	---
Dnoroeste	0,1620	---	0,1212	---
Dnoreste	0,1866	---	0,2341	---
Dmadrid	0,1268	---	0,0964	---
Dcentro	0,1197	---	0,1240	---
Deste	0,2218	---	0,3085	---
Dsur	0,1479	---	0,0689	---
Dcanarias	0,0352	---	0,0468	---
Desempleo	0,2148	---	0,4077	---
Tamaño muestral	284		363	

Notas:

— Horas son las horas semanales trabajadas. Salario es el salario marginal neto por hora trabajada. Renta es la renta virtual. Los valores de salario y renta están expresados en pesetas corrientes.

— Ed1 toma valor 1 para individuos analfabetos, sin estudios o con estudios primarios. Ed2 toma valor 1 si el individuo ha completado estudios secundarios. Ed3 toma valor 1 si el individuo tiene, como mínimo, estudios anteriores a los universitarios.

Resumen

En este trabajo se intenta explicar algunos hechos que caracterizan, en relación con la fiscalidad directa, el funcionamiento del mercado de trabajo por el lado de la oferta en España. En particular, se realiza un repaso no exhaustivo de los modelos de oferta de trabajo que se han estimado con datos españoles y algunas de las medidas de bienestar que se pueden calcular tras la estimación de los mismos. En el análisis empírico se utilizan datos tomados de la muestra española del *Panel de Hogares de la Unión Europea* para estimar un modelo de oferta de trabajo de hombres y mujeres solteros, y calcular los efectos sobre el bienestar individual y social que ha tenido la reciente reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, vigente desde enero de 1999. Los resultados de la estimación muestran que mientras el salario ejerce un efecto positivo sobre el número de horas ofrecidas, la renta no salarial, tal como se esperaba presenta una influencia negativa sólo en el caso de las mujeres. En relación con la simulación de la reciente reforma del IRPF, se concluye que, en media, ha supuesto un incremento en el bienestar individual del colectivo analizado.

Palabras clave: oferta laboral, imposición sobre la renta, análisis de bienestar.

Abstract

This article attempts to explain some facts that characterise the working of the supply side of the labour market in Spain, in relation to direct taxation. In particular, we briefly review the labour supply models that have been estimated with Spanish data and some of the measures of well-being that may be calculated after their estimation. In the empirical analysis we use data taken from the Spanish sample of the European Community Household Panel Survey to estimate a labour supply model for single men and women and to calculate the effects on individual and social welfare caused by the recent Income Tax reform, in force since 1999. The results of the estimation show that while salary exerts a positive effect on the number of hours offered, non-salary income, as expected, has an negative influence only in the case of women. In relation to the recent Income Tax reform we conclude that, on average, it has meant an increase in the individual well-being of the group examined.

Key words: labour supply, income tax, welfare analysis.

JEL classification: D60, H31, J20.

FISCALIDAD Y PRODUCTOS FINANCIEROS

José Manuel GONZÁLEZ-PÁRAMO
Nuria BADENES PLÁ

I. INTRODUCCIÓN: EL AHORRO Y SU TRATAMIENTO FISCAL

La tasa de ahorro de las familias españolas se sitúa hoy en torno al 10 por 100, lo que implica una caída de casi tres puntos en la última década, como también ha ocurrido en la mayoría de los países de la OCDE. De mantenerse, este comportamiento del ahorro podría tener profundas implicaciones en frentes como la financiación de las inversiones –de las que depende la renta per cápita y el bienestar futuro de los ciudadanos– o los gastos públicos y privados de protección social.

La política pública no ha sido ajena a este estado de cosas. De entre las vías de influencia del gobierno sobre las decisiones de ahorro, los impuestos son una de las más directas e importantes. Los impuestos influyen sobre el nivel de ahorro y condicionan también su estructura o composición en activos alternativos. Sin embargo, el sistema impositivo es sólo uno de los canales a través de los que el sector público puede afectar a las decisiones de ahorro.

Concentrándonos en el sistema fiscal, la relación entre ahorro e impuestos se manifiesta especialmente a través de tres canales o efectos distintos: efecto renta disponible, efecto rentabilidad y efecto redistribución. El primero de estos efectos es el más directo. En virtud del efecto renta disponible, cualquier impuesto que disminuya los recursos disponibles para el gasto reducirá en alguna medida tanto el consumo como el ahorro. El efecto redistribución se produce cuando los hogares tienen diferentes propensiones al ahorro. Un aumento impositivo dado tiende a reducir más el ahorro privado cuanto más se concentra entre familias de trabajadores de mediana edad y de renta alta. Si la recaudación se emplea en realizar transferencias a hogares de baja renta y jubilados, la reducción del ahorro será aún mayor, especialmente cuando los perceptores de rentas están sometidos a restricciones de liquidez. Finalmente, los impuestos tienen un efecto rentabilidad en la medida en que disminuyen el rendimiento real del ahorro. Una reducción en el tipo de interés real neto aumenta el coste de adquirir una peseta de consumo futuro, haciendo relativamente más atractivo el consumo presente. A este incentivo, que reduce el ahorro privado, se le llama efecto sustitución. Por otra parte, con un menor tipo de interés neto el valor descontado de las rentas laborales que se obtendrán en el futuro es mayor. Este efecto riqueza provoca una reducción adicional del ahorro. Al mismo tiempo, sin embargo, para alcanzar un nivel dado de consumo futuro será necesario ahorrar más. A esta reacción se le llama efecto renta. La teoría es ambigua respecto del signo neto de todos estos incentivos que conforman el efecto rentabilidad.

Es necesario recurrir al análisis empírico para determinar si los impuestos afectan al nivel de ahorro, y cuál es el signo de este efecto en caso de manifestarse. La evidencia es mixta y, con frecuencia, frágil. En cualquier caso, la literatura empírica sí muestra un elemento de consenso: el efecto rentabilidad, cuando existe, es de pequeña magnitud. En el caso de España, este rasgo se confirma: la fiscalidad parece tener un efecto negativo sobre el ahorro familiar, modesto en magnitud cuando se canaliza a través de reducciones en su rentabilidad real neta y más importante cuando los impuestos se reflejan en una disminución de la renta familiar.

Los impuestos afectan también a la composición del ahorro, a través de las diferencias de fiscalidad con las que se gravan distintos rendimientos. La información tributaria comparada disponible indica que ningún país desarrolla una política impositiva homogénea con respecto a los rendimientos del ahorro (OCDE, 1994). En realidad, la complejidad y el casuismo son la regla más que la excepción. Existe un cuerpo de evidencia empírica que ha tratado de aislar la influencia de los impuestos sobre las decisiones de composición de cartera. Los estudios disponibles coinciden en indicar que la composición del ahorro es muy sensible a las diferencias de trato fiscal (véase González-Páramo y Badenes, 2000).

El objetivo de este artículo es analizar en qué medida el impuesto sobre la renta personal (y, en su caso, el impuesto sobre la renta societaria) afectan a la rentabilidad bruta que un ahorrador obtiene cuando invierte su ahorro en activos financieros, para así determinar si el sistema fiscal favorece o perjudica la materialización del ahorro en determinadas colocaciones. Concentraremos nuestra atención en la realidad fiscal española de los últimos tres años.

II. LA FISCALIDAD DEL AHORRO Y EL PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD

En un contexto como el español –en el que la tributación de los activos financieros es compleja por la amalgama de disposiciones y criterios especiales, de influencia en ocasiones contradictoria, cuyo contenido varía atendiendo al tipo de activo, a la naturaleza jurídica de la institución emisora de pasivos y a la propia situación económica del ahorrador–, trataremos de contrastar si el sistema impositivo se puede calificar o no como neutral, y si las sucesivas modificaciones tributarias recientes han generado avances nítidos en este terreno.

Es de suma importancia enfatizar que el principio de neutralidad no tiene un contenido normativo en sí mismo, salvo cuando se introducen para su consideración algunas precisiones conceptuales y argumentos diferentes al de eficiencia económica. En otras palabras, la neutralidad perfecta, además de imposible en la práctica, podría resultar poco deseable. En rigor, la teoría de la imposición óptima nos dice que es eficiente gravar todos los activos de la misma forma si son sustitutivos perfectos entre sí y no hay otras distorsiones en la economía, como pueden ser las regulaciones, los fallos del mercado, la presencia de objetivos no económicos, y los costes de administración y cumplimiento. También sería óptima la uniformidad si, no siendo sustitutivos, todos los activos tienen la misma elasticidad de demanda respecto a su precio. Es un hecho contrastado que ninguno de estos supuestos se verifica en la realidad.

Cuando el objetivo del gobierno es gravar eficientemente los diferentes activos, debe aspirar a que el sistema fiscal sea *neutral en los efectos* que provoca. Éste es el único principio de neutralidad con valor normativo. Pero lograr neutralidad en los efectos no implica que el sistema fiscal deba de ser *neutral en el diseño*, salvo en casos muy excepcionales. Y la existencia de costes de administración puede justificar tanto tratamientos diferenciados (por ejemplo, plusvalías frente a depósitos) como un reforzamiento de la neutralidad en el diseño (1).

Desde esta perspectiva, la neutralidad perfecta no puede ser tanto un objetivo absoluto –de hecho es inalcanzable– como un principio de política impositiva cuyos méritos son su definición clara (esto es, «tributación uniforme de los rendimientos del ahorro, con independencia del tipo de activos que los generan») y su contribución al logro de cierta racionalidad. Cualquier desviación de la regla de uniformidad en los tipos de gravamen debería encontrar sólida justificación en términos de fallos del mercado, de costes de administración, de redistribución o de sustituibilidad diferenciada entre activos. En otro caso, las quiebras del principio de neutralidad no tendrán sino consecuencias negativas sobre la economía: recomposición artificial de las carteras de los ahorradores, asignación ineficiente del ahorro entre intermediarios o prestatarios últimos y encarecimiento de la financiación no privilegiada fiscalmente, así como problemas de equidad horizontal.

III. TIPO MARGINAL EFECTIVO

Referirse a «la« fiscalidad del ahorro, en abstracto, carece de sentido. Existen muy diversos esquemas de tributación del ahorro en función del activo en el que los fondos se inviertan. Desafortunadamente, la influencia de los impuestos sobre las decisiones de materialización del ahorro es compleja y va más allá del tipo impositivo marginal del ahorrador. Exenciones, bonificaciones, tipos de gravamen y otras formas de tratamiento heterogéneo hacen de la comparación de rentabilidades efectivas una tarea nada trivial. Más que conocer los tipos impositivos legales, necesitamos contar con una medida que resuma el efecto de las normas tributarias que afectan a cada activo –entre las cuales la tarifa legal es sólo una– sobre una base que permita la comparabilidad directa. Esta medida es la que se pretende ofrecer con la construcción de tipos marginales efectivos.

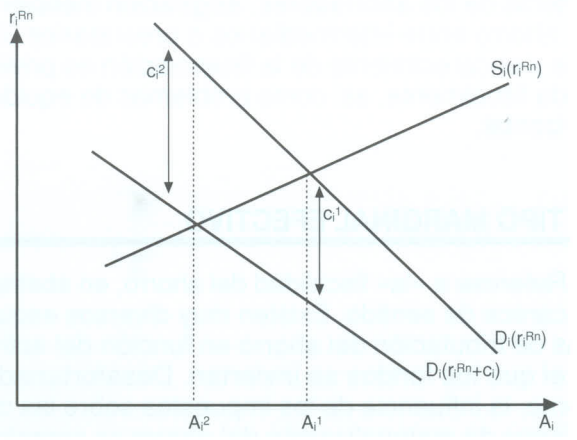
El concepto de tipo impositivo marginal efectivo sobre el rendimiento de un activo trata de ofrecer una medida de la distorsión marginal que el sistema fiscal introduce en los mercados de ese activo y de sus sustitutivos. Para cuantificar esta distorsión, debemos tomar como referencia una definición de la llamada *cuña impositiva*. Se denomina cuña impositiva sobre el activo i, c_i, a la diferencia entre su rendimiento real bruto, r_i^{Rb}, y su rendimiento real neto de impuestos, r_i^{Rn}:

$$c_i = r_i^{Rb} - r_i^{Rn} \qquad i = 1, 2, \ldots I \qquad [1]$$

donde I es el número de activos. Esta cuña representa la fiscalidad efectiva anual que soporta el ahorrador por una peseta adicional invertida en el activo.

A efectos prácticos, la definición [1] admite dos interpretaciones. En primer lugar, c_i sería el aumento en la rentabilidad real bruta mínima exigida por un ahorrador que desea obtener una rentabilidad neta dada, una vez deducidos los impuestos personales. Alternativamente, c_i representaría la re-

GRÁFICO 1
DEFINICIONES ALTERNATIVAS DE LA CUÑA FISCAL



ducción en la rentabilidad real neta de un ahorrador que mantiene su inversión en el activo *i*, dada una rentabilidad real bruta antes de impuestos. En el presente trabajo, utilizaremos esta última definición, que se corresponde con c_i^1 en el gráfico 1, que representa el equilibrio en el mercado del activo *i*. En la situación inicial, que identificamos con el índice 1, tanto la demanda (D_i) como la oferta (S_i) dependen del rendimiento real neto, que es igual al rendimiento bruto en ausencia de impuestos. Tras la introducción de impuestos sobre el rendimiento del activo, la demanda que realizan los tomadores de fondos (generalmente los emisores u oferentes del activo *i*) se desplaza a la izquierda, alcanzándose un nuevo equilibrio para el que la cantidad ofrecida y demandada es A^2. En esta situación, el aumento en la rentabilidad real bruta exigido por el ahorrador para que la rentabilidad real neta le induzca a adquirir A^2 es c_i^2.

Ambas definiciones de la cuña conducen a idéntico resultado en tres situaciones: a) la composición de la cartera de los ahorradores no varía con r^{Rn} (si es inelástica con respecto a r^{Rn}); b) los tomadores de fondos de ahorro disponen de infinidad de alternativas para captar recursos a un determinado coste (D_i es infinítamente elástica con respecto a r^{Rn}), y c) la magnitud de la cuña fiscal es independiente del rendimiento real bruto (desplazamiento paralelo de la función de demanda del activo *i*). Que las situaciones a) y b) constituyan aproximaciones razonables a la realidad es una cuestión empírica. El caso a) es plausible para activos con sustitutos escasos o ahorradores poco sofisticados. La situación b) se corresponde con un escenario caracterizado por la existencia de unos mercados de capitales amplios e integrados, de manera que los tomadores de fondos disponen de amplias oportunidades para obtener fondos a un coste dado. Finalmente, que la posibilidad c) pueda considerarse realista depende del grado en el que el sistema fiscal permite que los cambios en la rentabilidad real bruta se trasladen íntegramente al ahorrador.

Elegir entre uno u otro concepto de cuña fiscal es, en última instancia, una cuestión de juicio sobre las condiciones en las que operan los mercados de capitales. Hoy es cada vez más cierto, para economías como la española, que los tipos de interés (rendimientos nominales brutos) están esencialmente determinados en los mercados internacionales, y que el arbitraje entre activos en estos mercados tiende a aproximar estos tipos de interés con independencia de la fiscalidad individual vigente. También existe evidencia abundante de que, aunque existe arbitraje entre activos por parte de los ahorradores, éste es menos que perfecto (OCDE, 1994 y 1997), con «clientelas» segmentadas en función de factores como los fiscales y las diferencias en el acceso a la información o en la aversión al riesgo. Por estos motivos, se ha optado en este trabajo por la definición de cuña fiscal *ci*1, en línea con estudios como los de Boadway, Bruce y Mintz (1984), Robinson (1990), Capital Taxes Group (1990) y OCDE (1991 y 1994) (2).

Un mismo activo puede estar sujeto a impuestos marginales legales distintos debido a la progresividad de la tarifa. Esto hace necesario definir la cuña impositiva para cada ahorrador y cada activo. Si llamamos r^{Nb}_i al rendimiento nominal antes de impuestos del activo *i*, π a la tasa de inflación esperada, y t_i^h a la imposición marginal efectiva sobre el rendimiento nominal del activo *i* obtenido por el individuo *h* (*h*: 1, 2, ..., *H*), se tiene:

$$c_i^h = (r_i^{Nb} - \pi) - [r_i^{Nb}(1 - t_i^h) - \pi] = t_i^h r_i^{Nb} \qquad [2]$$

$$t_i^h = f(m^h, \pi, \psi_i^h, r)$$

donde m^h es el tipo impositivo marginal legal del ahorrador *h*, ψ_i^h es el conjunto de parámetros fiscales o normas específicas diferentes del tipo marginal que afectan a la tributación del rendimiento neto del activo para el ahorrador *h*, $(1 - t_i^h)r^{Nb} = r^{Nn}$ es el rendimiento nominal neto, y *r* es una tasa de descuento nominal utilizada por el ahorrador como medida del coste de oportunidad nominal neto de la mejor inversión alternativa. En relación con esta tasa de descuento, por simplicidad, haremos abstracción del riesgo y se supondrá que existen inversiones marginales alternativas que no pagan impuestos (3). Asi-

mismo, supondremos que los activos analizados generan la misma rentabilidad antes de impuestos y que $r = r^{Nb}$.

El cómputo de la expresión [2] ya permite evaluar las distorsiones marginales sobre las decisiones de ahorro sobre una base homogénea. Se define como *tipo impositivo marginal efectivo real* a la relación entre la cuña impositiva y el rendimiento real antes de impuestos:

$$\tau_i^h = \frac{c_i^h}{r^{Nb} - \pi} \qquad [3]$$

La fiscalidad del ahorro puede calificarse como neutral si cada ahorrador es indiferente entre colocaciones alternativas una vez pagados los impuestos correspondientes: $\tau_i^h = \tau^h$, para cada *h*. De forma alternativa, esta condición de indiferencia podría establecerse respecto de las tasas de rendimiento interno de las colocaciones alternativas del ahorro. Sobre este punto, véase González-Páramo y Badenes (2000).

Un ejemplo puede ayudar a ilustrar el concepto de tipo marginal efectivo. Sean dos activos de características similares, *A* y *B*, entre los cuales un ahorrador desea elegir para colocar una peseta adicional de ahorro. Ambos rinden un 5 por 100 nominal antes de impuestos. Si la inflación esperada es de un 1 por 100, el rendimiento real bruto será del 4 por 100. Supongamos que el régimen fiscal de ambos activos difiere: el activo *A* paga impuestos por valor del tipo marginal del ahorrador, mientras que el rendimiento del activo *B* está bonificado en un 40 por 100. Si el ahorrador tiene un tipo marginal legal del 30 por 100, las correspondientes cuñas impositivas son: 1,5 por 100 para el activo *A* y 0,9 por 100 para el activo *B*. Los tipos marginales efectivos son 37,5 por 100 y 22,5 por 100, respectivamente. Estos porcentajes representan la proporción del rendimiento real bruto de ambos activos que el sistema fiscal detrae. En este caso, el sistema impositivo está interfiriendo en la decisión marginal del ahorrador en favor del activo *B* (4). Que esta interferencia sea muy distorsionante o no dependerá del grado de sustituibilidad existente entre los activos *A* y *B*.

Por motivos de variada índole, una de las causas más frecuentes de la diversidad característica en la fiscalidad de los activos es la existencia tanto de anticipación en el pago de impuestos, esencialmente a través del mecanismo de las retenciones, como de diferimiento tributario. De hecho, como destacan Scholes y Wolfson (1992), las variadas posibilidades de diferimiento son uno de los factores básicos a la hora de diseñar estrategias de planificación fiscal.

A efectos de poder comparar la fiscalidad efectiva de activos que no dan lugar a diferimiento con otros que posponen la tributación durante plazos posiblemente muy largos, es necesario explicar en qué forma se va a homogeneizar nuestra medida de la tributación efectiva. Parece razonable exigir de cualquier procedimiento de homogeneización dos características:

a) que exprese cantidades comparables en el mismo momento del tiempo;

b) que proporcione tipos efectivos anuales equivalentes, con independencia del plazo efectivo de diferimiento.

Respecto del primer requisito, es evidente que las leyes de la capitalización y el descuento no pueden ser ajenas al mundo de los impuestos. No es lo mismo pagar impuestos en el momento de obtención del rendimiento que hacerlo un año después o un año antes. Tomemos el caso del activo *A* del ejemplo anterior. Si el tipo marginal legal correspondiente al rendimiento del 5 por 100 pagado al final del año 1 no fuese exigible hasta un año después, el ahorrador estaría disfrutando de un crédito gratuito durante un año, ya que podría invertir la cuota del impuesto obteniendo, aproximadamente, un 5 por 100 del 30 por 100, es decir, una rebaja del tipo de gravamen efectivo equivalente del 30 por 100 al 28,6 por 100. Pagar un 30 por 100 del rendimiento de hoy dentro de un año es financieramente equivalente a pagar hoy un 28,6 por 100 (5). Por el contrario, si la aplicación del sistema de retenciones en la fuente tuviera como efecto anticipar el pago del impuesto en un año, el tipo de gravamen efectivo equivalente al final del año 1 sería del 31,5 por 100. Con las retenciones, es el contribuyente quien proporciona un crédito gratuito al gobierno. En general, si la obtención de la renta que origina la obligación impositiva se produce al final del año 1 y el pago efectivo tiene lugar al final del período *N*, el tipo impositivo efectivo equivalente es:

$$t_e = m^*(1 + r)^{1-N} \qquad [4]$$

donde m^* es el tipo marginal legal aplicable al rendimiento, que puede ser el tipo marginal de la tarifa, un tipo especial (reducido, medio, etcétera) o un tipo de retención.

La expresión [4] es aplicable para calcular tipos efectivos equivalentes siempre que el rendimiento o la plusvalía se obtengan de una sola vez. Con frecuencia, sin embargo, la obtención de la renta se

produce de forma progresiva a lo largo del tiempo. Así, la plusvalía obtenida al vender una acción es el resultado de una serie de ganancias y pérdidas de valor registradas durante el período de tenencia de la acción. En este caso, el cálculo del tipo efectivo equivalente es más complicado, ya que los impuestos pagados en un momento del tiempo corresponden a rentas obtenidas con anterioridad de forma escalonada. Para poder comparar la fiscalidad diferida de un activo que acumula rendimientos con la de otro activo que tributa anualmente debemos prorratear o distribuir de alguna forma los impuestos pagados por el primero sobre una base anual. La solución más satisfactoria es la siguiente: el tipo efectivo anual equivalente es aquel hipotético tipo impositivo (constante) que, aplicado al rendimiento o la plusvalía acumulados en cada período, produciría una corriente de pagos impositivos cuyo valor actual fuese igual al de los impuestos efectivamente pagados bajo el esquema de diferimiento. Supongamos que un activo genera una plusvalía anual a una tasa r^{Nb}. Sea T_R el valor actual al final del año 1 de los impuestos pagados en el año N. La plusvalía acumulada en un año n cualquiera será $(1+r^{Nb})^n-(1+r^{Nb})^{n-1}$, es decir, r^{Nb} en el año 1, $r^{Nb}(1+r^{Nb})$ en el año 2 y $r^{Nb}(1+r^{Nb})^{N-1}$ en el año N. Sea t_e el hipotético tipo impositivo que gravaría la plusvalía acumulada en cada período. El valor actual de la corriente de pagos impositivos resultante, bajo la hipótesis $r^{Nb}=r$, es:

$$T_A = t_e r^{Nb} + t_e \frac{r^{Nb}(1+r^{Nb})}{1+r} + \ldots + t_e \frac{r^{Nb}(1+r^{Nb})^{N-1}}{(1+r)^{N-1}} = t_e rN \qquad [5]$$

El tipo efectivo anual equivalente será el que iguala este valor actual al de los impuestos efectivamente pagados, T_R:

$$t_e = \frac{T_R}{rN} \qquad [6]$$

La mayoría de los tipos efectivos equivalentes calculados en el siguiente apartado serán casos particulares de la expresión [6]. Para ilustrar su aplicación, consideremos el caso de un activo que acumula anualmente una plusvalía al tipo r^{Nb}. Tras N años, la plusvalía se realiza y grava al tipo m^*. El valor actual al final del año 1 de los impuestos pagados sobre la plusvalía acumulada será:

$$T_R = \frac{m^*[(1+r^{Nb})^N - 1]}{(1+r)^{N-1}} \qquad [7]$$

Así, por ejemplo, con un tipo marginal del 30 por 100, un rendimiento anual del 5 por 100 y un período de diferimiento de 10 años, obtenemos un tipo efectivo anual equivalente del 24,3 por 100.

IV. ENTORNO DE ANÁLISIS

1. Descripción de la legislación

El ahorro financiero ha sufrido numerosos cambios en un período relativamente corto. Las modificaciones introducidas en los últimos tres años servirán de referencia para el cálculo de los tipos marginales efectivos. Así, los escenarios analizados son los correspondientes a las declaraciones de los ejercicios de los años 1998, 1999 y 2000, ya que entre cada uno de estos períodos se producen cambios relevantes en el tratamiento del ahorro financiero.

En 1998, todavía resultaba aplicable la normativa contenida en la Ley 18/1991, de 6 de junio, que regulaba el IRPF, y el Real Decreto Ley 7/1996, de 7 de junio, que supuso variaciones considerables en el tratamiento de las variaciones patrimoniales. La Ley 40/1998, de 9 de diciembre, introdujo un cambio radical en la estructura del gravamen de las rentas personales, y los rendimientos generados por el ahorro financiero ven modificarse de nuevo las reglas fiscales a las que están sometidos. Esta ley entró en vigor a partir del 1 de enero de 1999. Pero el 23 de junio de 2000 se producen nuevos cambios, que serán aplicables a las rentas obtenidas durante el año 2000, mediante el Real Decreto Ley 3/2000.

Todos estos cambios en las medidas fiscales desconciertan al ahorrador que planifica la cartera de activos que escoge, ya que la variable fiscal no es trivial como determinante en la toma de decisiones cuando el resto de parámetros relevantes se supone invariable. Además, cuando el ahorro se materializa en activos de plazo muy corto, es posible planificar de nuevo introduciendo en las decisiones los cambios en la normativa, pero si el ahorro se materializa a largo plazo, pueden aparecer alternativas con mejor rentabilidad financiero-fiscal que las escogidas, y se liquiden las inversiones antes del vencimiento.

1.1. *Cambios entre el período 1998 y 1999 (Ley 40/1998)*

Por tipos de rendimientos, las novedades para el período 1999 son las siguientes:

a) Rendimientos del trabajo:

Se elimina el 5 por 100 deducible en concepto de gastos de difícil justificación, si bien las aportaciones a la seguridad social siguen siendo un gasto deducible. La antigua deducción en la cuota por obtención

de rendimientos del trabajo pasa a instrumentarse en la base. Para el cálculo de la nueva reducción, es preciso establecer tres tramos. Si los rendimientos netos del trabajo son menores o iguales a 1.350.000 pesetas, se permite una reducción de 500.000 pesetas. Entre 1.350.001 y 2.000.000, la reducción será el resultado de restarle a 500.000 pesetas el 19,23 por 100 del exceso de los rendimientos del trabajo sobre 1.350.000. Si los rendimientos del trabajo son superiores a 2.000.000 de pesetas o las rentas de fuentes diferentes al trabajo son superiores a 1.000.000, la reducción es de 375.000 pesetas (6). Aunque hay activos cuya fiscalidad no se modifica explícitamente con la reforma, el hecho de que los parámetros genéricos sufran cambios implica una modificación indirecta. Éste es el caso de las prestaciones de los planes de pensiones, que, por ser calificadas de rendimiento del trabajo, sufren cambios implícitamente.

b) Rendimientos del capital mobiliario:

En el cómputo de rendimientos netos, tras la reforma desaparece la posibilidad de descontar 29.000 pesetas en concepto de gasto deducible. Se elimina además la distinción entre rendimientos implícitos y explícitos, vigente aún en la Ley 18/1991, de 6 de junio. Hasta 1998, la transmisión de activos con rendimiento explícito originaba variaciones patrimoniales, y la de activos con rendimiento implícito, rendimientos del capital mobiliario, lo que daba lugar a un trato más ventajoso para los primeros. El tipo genérico de retención sobre este tipo de rendimientos, pasa del 25 por 100 al 18 por 100. La prestación de seguros de vida de capital diferido deja de considerarse variación patrimonial, y pasa a incluirse en este grupo de rendimientos, y también se ve sometida a una retención del 25 por 100 (7).

También se producen cambios en los porcentajes de cómputo de rentas vitalicias y temporales, que descienden de forma considerable.

c) Variaciones patrimoniales:

Con la excepción de transmisiones de inmuebles, la nueva ley de IRPF elimina los coeficientes de actualización de los valores de adquisición que pretendían corregir el efecto de la inflación en el cálculo de variaciones patrimoniales. Las variaciones patrimoniales generadas en un plazo igual o inferior a dos años se integran en la base general, tributando por tanto al tipo marginal de tarifa correspondiente. Para plazos superiores a dos años, al calificarse tales variaciones como base especial, tributarán al tipo del 20 por 100 (8).

Con la antigua ley existía un mínimo exento de 200.000 pesetas para plusvalías que ahora se elimina, y no quedaban sujetas las plusvalías cuyo valor de transmisión no superase 500.000 pesetas, medida que también queda suprimida.

Las variaciones patrimoniales generadas por acciones y participaciones en instituciones de inversión colectiva se someten a una retención del 20 por 100, lo cual supone una novedad, ya que las variaciones patrimoniales no se sometían a retención en el pasado.

1.2. *Cambios en el período 1999-2000 (Real Decreto Ley 3/2000)*

El Real Decreto Ley 3/2000 no introduce cambios tan radicales como los contenidos en la Ley 40/1998, pero algunas reformas puntuales inciden sobre el ahorro financiero, y pretenden de modo expreso ahondar en la línea de fomento del ahorro iniciada en 1996. El conjunto de cambios fiscales es muy amplio, extendiéndose no sólo al ahorro financiero, sino también a las inmovilizaciones en vivienda y a determinadas actividades empresariales (internacionalización y PYME). Si nos concentramos en el ahorro financiero, las principales disposiciones son:

1) *Reducción del tipo aplicable a las ganancias patrimoniales.* El tipo de gravamen aplicable disminuye del 20 al 18 por 100, con el doble objetivo de facilitar la movilización de las inversiones y equiparar el gravamen de las ganancias patrimoniales al tipo mínimo de la escala del Impuesto sobre la Renta de las personas Físicas.

2) *Reducción de la retención aplicable a los fondos de inversión.* Ésta se equipara a tipo de gravamen de las ganancias patrimoniales, evitándose así un efecto financiero indeseable y un trato discriminatorio respecto de otras formas de ahorro.

3) *Reducción de dos años a un año del plazo para que las ganancias patrimoniales tributen a un tipo fijo.* Esta medida pretende, a la vez, homologar la tributación de las plusvalías a la de otros países y facilitar la movilización de las inversiones.

4) *Elevación de los límites máximos de reducción de la base imponible por aportaciones a planes de pensiones y mutualidades de previsión social.* En el caso general, aumentan del 20 al 25 por 100 de los rendimientos netos del trabajo y de actividades económicas, y de 1.100.000 a 1.200.000 pesetas. También se elevan los límites aplicables a mayores de 52 años y a minusválidos.

5) *Mejora de la fiscalidad de los seguros de vida a medio y largo plazos.* Los porcentajes de reducción aplicables a rendimientos derivados de contratos de seguros de vida obtenidos en forma de capital, correspondientes a primas satisfechas con más de cinco años de antigüedad y ocho o menos años, se eleva del 60 al 65 por 100. En el caso de primas satisfechas con más de ocho años de antelación, el porcentaje de reducción se eleva del 70 al 75 por 100.

2. Escenarios considerados

Los activos financieros cuya imposición marginal se tratará de cuantificar son aquellos a los que tiene acceso un ahorrador medio. Se analizan tanto activos de rendimiento ordinario como planes de pensiones –con finalidad de previsión– que se mantienen normalmente, durante plazos más largos. Se puede establecer una ordenación en función de la duración de los mismos, así, separaremos entre activos de rendimiento anual –ARA (9)–, de diferimiento moderado –entre uno y dos años: ADM (10)–, de diferimiento elevado –para inversiones que duran más de dos años: ADE (11)–, y por último, planes de pensiones.

Puesto que nuestro interés se centra en aislar el efecto que la imposición sobre el ahorro financiero genera en términos marginales sobre la rentabilidad bruta que consigue el ahorrador, supondremos que el resto de parámetros está dado. Es decir, para una rentabilidad e inflación dadas, se trata de ver cómo actúa el componente fiscal para distintos ahorradores que pueden invertir en activos variados. La rentabilidad real asumida para todas las inversiones se supone del 4 por 100. Si bien es cierto que a comienzos de 2001 la tasa de inflación ronda los cuatro puntos, no parece que las perspectivas indiquen que esta situación se mantenga en el tiempo, por lo que optamos por realizar los cálculos con una tasa del 2 por 100, lo que implica una rentabilidad nominal del 6 por 100.

Con el fin de abarcar en los cálculos todo tipo de rentas, se presentarán los resultados para ahorradores de renta baja, media y elevada, lo que se traduce en bases gravables, conforme a la legislación aplicable en 1998, de 1.500.000, 3.500.000 y 12.000.000 pesetas (12). Para el análisis de planes de pensiones, se supondrá que el ahorrador tiene cuarenta años cuando comienza la inversión (que puede realizarse mediante una aportación única, constante o creciente según la tasa de inflación), y que espera otros veinticinco hasta la jubilación, momento en el que puede percibir las prestaciones de su inversión en forma de un capital o de una renta vitalicia durante quince años (hasta los 80 años, en que se supone que fallece). El porcentaje de los rendimientos que se invierte en los planes de pensiones es determinante para el cálculo del tipo marginal efectivo. Por ello, se supondrá un escenario de aportación del 5 por 100 de los rendimientos del ahorrador, donde el efecto de los límites a la aportación es irrelevante, pero también se buscan los porcentajes «barrera», en los que el ahorrador no puede realizar aportaciones superiores debido a la prohibición expresa de la ley.

3. Resultados

Teniendo en cuenta la normativa aplicable a los tres períodos analizados, 1998, 1999 y 2000, presentamos en este epígrafe el valor de los tipos marginales efectivos, que reflejan, de cada peseta extra que el ahorrador decide invertir en un activo, el porcentaje que habría que pagar como impuesto. Si el valor del tipo marginal efectivo es positivo, la inversión marginal estará gravada, y si es negativo, subsidiada. Los cuadros nºs 1 a 9 recogen los resultados para los escenarios descritos.

El cuadro nº 1 se refiere a activos de rendimiento anual, en los que se producen cambios únicamente entre las normas aplicables entre 1998 y 1999. Dentro de esta categoría de activos, la reforma contenida en la ley 40/1998 supuso una reducción de la fiscalidad efectiva, aunque de forma no proporcional. La disminución de los tipos marginales y de los tipos de retención a cuenta sobre intereses y conceptos asimilados (del 25 por 100 al 18 por 100) han sido el factor dominante. Las medidas de 23 de junio no implican cambios entre 1999 y 2000, por lo que los resultados son idénticos.

La extensión del ámbito de las retenciones empeoró la situación relativa de las cuentas financieras en bonos y obligaciones del Estado y de las participaciones FIM. La neutralidad de tratamiento fiscal entre este conjunto de activos y los depósitos y la deuda pública, menos gravados tras la reforma de la ley 40/1998, ha mejorado. Y en mayor medida que éstos se ha reducido la tributación efectiva de las obligaciones bonificadas, al contrario de lo ocurrido con las transmisiones de acciones y con los dividendos, que siguen soportando una retención del 25 por 100. Como resultado, el rango de tipos efectivos disminuye para las rentas bajas, pero aumenta para las rentas medias y altas.

CUADRO Nº 1

ACTIVOS DE RENDIMIENTO ANUAL (ARA)
N ≤ 1 AÑOS
(r = 6 por 100, π = 2 por 100)
TIPOS MARGINALES EFECTIVOS REALES
(En porcentaje)

	1998			*1999 y 2000*		
	BASES LIQUIDABLES DE 1998 (Mills. Pts.)			*BASES LIQUIDABLES DE 1998 (Mills. Pts.)*		
	1,5	*3,5*	*12*	*1,5*	*3,5*	*12*
Depósitos	34,6	47,7	82,7	27,0	42,0	70,7
Libreta interés trimestral	35,4	48,5	83,5	27,6	42,6	71,3
Bonos y obligaciones del Estado (cupón)	34,6	47,7	82,7	27,0	42,0	70,7
Bonos y obligaciones del Estado (*repos*)	33,5	46,6	81,6	26,2	41,2	69,9
Letras del Tesoro (a vencimiento y *repos*)	33,5	46,6	81,6	26,2	41,2	69,9
Cuentas financieras:						
Letras del Tesoro	34,6	47,7	82,7	27,0	42,0	70,7
Bonos y obligaciones	33,5	46,6	81,6	26,2	41,2	69,9
Obligaciones bonificadas	0,3	13,5	48,4	0	8,1	36,8
Bonos segregables (*strips*)	34,6	47,7	82,7	27,0	42,0	70,7
Pagarés, bonos c. cero y emisiones a descuento	34,6	47,7	82,7	27,0	42,0	70,7
Dividendos (acciones con c. oficial)	45,8	57,8	89,6	39,2	52,8	79,0
Venta de acciones (c. oficial)	74,3	82,8	105,5	69,5	79,3	98,0
Reembolso participaciones FIM	34,7	47,7	82,3	28,3	43,2	71,6
Rango	*74,0*	*69,3*	*56,7*	*69,5*	*71,2*	*61,2*

En materia de impuestos subyacentes, no se ha introducido cambio alguno. De ahí que dividendos y plusvalías sigan soportando la fiscalidad efectiva más elevada y las participaciones FIM, a causa de la nueva retención del 20 por 100, empeoren ligeramente su situación, pasando a recibir un tratamiento algo peor que cualquier título de renta fija.

El valor de los rangos en los tipos marginales efectivos para activos de rendimiento anual indica que no se producen avances en términos de neutralidad nada más que para individuos de renta baja, mientras que para el resto de niveles de renta el objetivo de neutralidad se cumple en menor medida tras las reformas de 1999 y 2000 que en la situación previa.

El cuadro nº 2 presenta los tipos marginales efectivos para activos con plazo de diferimiento de entre uno y dos años. Para rendimientos y variaciones patrimoniales, en 1998 el carácter de irregularidad (con las ventajas que ello implica) se establecía a partir de un año, en 1999 a partir de 2, y de nuevo en 2000 se fija a partir de un año. Estos cambios explican que el paso de 1998 a 1999 suponga una penalización para el diferimiento moderado, con abundantes excepciones concentradas en rentas bajas y activos como las letras del Tesoro a 18 meses. La rebaja de los tipos marginales se compensa por la pérdida del derecho a aplicar el tipo medio de gravamen a los rendimientos no anualizados. El empeoramiento en las plusvalías (acciones y participaciones FIM) es notable, debido a la eliminación de la aplicación de coeficientes correctores de la inflación.

La comparación entre 1999 y 2000 pone de manifiesto una mejora generalizada: en el caso de activos que generan rendimientos, es posible la aplicación de coeficientes reductores del 30 por 100, y los que generan variaciones patrimoniales tributan al tipo fijo del 18 por 100. Ello explica que los tipos marginales sean independientes del nivel de renta considerado para la transmisión de acciones y el reembolso de participaciones FIM, y que éstos coincidan con los obtenidos en 1999 para los niveles más bajos de renta (que precisamente se enfrentan a un tipo marginal de tarifa del 18 por 100).

En términos de neutralidad, el paso de 1998 a 1999 implica un aumento en la misma, mientras que las reformas contenidas en el Real Decreto Ley 3/2000 suponen un paso atrás, hasta el punto en que, en 2000, la neutralidad se logra menos que en 1998.

CUADRO Nº 2

ACTIVOS CON DIFERIMIENTO MODERADO (ADM)
1 < N ≤ 2 AÑOS
(r = 6 por 100, π = 2 por 100)
TIPOS MARGINALES EFECTIVOS REALES
(En porcentaje)

	1998			*1999*			*2000*		
	BASES LIQUIDABLES DE 1998 (Mills. Pts.)			*BASES LIQUIDABLES DE 1998 (Mills. Pts.)*			*BASES LIQUIDABLES DE 1998 (Mills. Pts.)*		
	1,5	*3,5*	*12*	*1,5*	*3,5*	*12*	*1,5*	*3,5*	*12*
Depósitos	27,6	38,6	67,5	26,2	40,8	68,7	18,4	28,6	48,1
Bonos segregables (*strips*)	27,6	38,6	67,5	26,2	40,8	68,7	18,4	28,6	48,1
Letras del Tesoro (18 meses)	28,2	39,7	70,0	25,2	39,7	67,3	17,7	27,8	47,1
Transmisión de bonos y obligaciones del Estado	17,2	25,0	45,0	25,5	40,1	68,0	17,8	28,0	47,6
Venta de acciones (c. oficial)	61,8	66,3	77,8	68,4	77,8	95,7	68,4	68,4	68,4
Reembolso de participaciones FIM	18,4	26,2	45,9	27,6	42,0	69,6	27,5	27,5	27,5
Rango	*43,4*	*40,1*	*32,8*	*42,9*	*38,1*	*27,7*	*50,7*	*40,9*	*40,9*
[*Promemoria*: depósito a 1 año]	34,6	47,7	82,7	27,0	42,0	70,7	27,0	42,0	70,7

CUADRO Nº 3

PLUSVALÍAS POR VENTA DE ACCIONES
(r = 6 por 100, π = 2 por 100)
TIPOS MARGINALES EFECTIVOS REALES
(En porcentaje)

AÑOS	*1998*			*1999*			*2000*		
	BASES LIQUIDABLES DE 1998 (Mills. Pts.)			*BASES LIQUIDABLES DE 1998 (Mills. Pts.)*			*BASES LIQUIDABLES DE 1998 (Mills. Pts.)*		
	1,5	*3,5*	*12*	*1,5*	*3,5*	*12*	*1,5*	*3,5*	*12*
1	74,3	82,8	105,5	69,6	79,3	98,0	69,6	79,3	98,0
2	61,8	66,3	77,8	68,4	77,8	95,7	68,4	68,4	68,4
3	63,2	63,2	63,2	69,0	69,0	69,0	67,2	67,2	67,2
5	60,3	60,3	60,3	66,7	66,7	66,7	65,1	65,1	65,1
6	59,3	59,3	59,3	65,6	65,6	65,6	64,0	64,0	64,0
10	55,9	55,9	55,9	61,5	61,5	61,5	60,1	60,1	60,1
20	49,3	49,3	49,3	52,9	52,9	52,9	52,0	52,0	52,0

Una inspección rápida del cuadro nº 3 pone de manifiesto que las plusvalías por acciones están fuertemente gravadas en términos marginales, pues los tipos superan el 50 por 100 en todo caso, incluso en períodos largos (10 años). Además, para plazos superiores a 2 años (1 en 2000), los tipos marginales son los mismos para cualquier nivel de renta, lo que implica regresividad en el tratamiento. Para plazos superiores a 2 años, se puede comprobar cómo la aplicación del tipo medio genera los gravámenes marginales más bajos en 1998. Éstos aumentan en 1999 por la aplicación de un tipo fijo del 20 por 100 sin corrección monetaria, y disminuyen en 20 por la rebaja al 18 por 100. El establecimiento de irregularidad a partir de 2 años hace que para plazos de 2 años el año 1999 presente tipos mayores que en 1998. El cambio en 2000 para reestablecer 1 año como límite de irregularidad hace que los tipos sean iguales al más bajo de los calculados en 1999 por la coincidencia entre el tipo más

bajo de la tarifa y el aplicable a plusvalías de más de un año.

Del cuadro nº 4 se deduce que el gravamen marginal de las plusvalías generadas por reembolso de participaciones FIM sigue un patrón de evolución similar al que presentamos para las acciones: para plazos superiores a dos años, el cambio de 1998 a 1999 implica aumento en la imposición marginal, y el paso a 2000, un descenso, por las mismas razones, ya que la rentabilidad de la operación se califica de igual forma. En general, el gravamen es mucho menor, debido a que el impuesto sobre la renta de sociedades se exige al 1 por 100, mientras que la doble imposición en acciones es mucho mayor, por soportar un 35 por 100 en este impuesto.

En general, la prolongación del período de tenencia hace disminuir la imposición marginal, salvo en 1999 entre 2 y 3 años para ahorradores de renta baja, lo que se explica porque la aplicación del 18 por 100 de tipo marginal a los 2 años era más favorable que el 20 por 100 de tipo fijo aplicable a partir de 2 años.

La tributación del seguro de vida se enfrentó a cambios de signo contradictorio entre 1998 y 1999 (cuadro nº 5). Por un lado, se perdió la calificación de variación patrimonial, con la pérdida de las ventajas que ello implicaba (aplicación de tipo fijo del 20 por 100, actualización monetaria y exenciones y tipo cero para plusvalías de pequeña cuantía). También perdieron la posibilidad de aplicación de la deducción del 10 por 100 en cuota por inversiones, y quedan sometidos a retención. Sin embargo, la aplicación de bonificaciones por plazo opera en sentido favorable. Como resultado de todos estos cambios, encontramos que en 1999 la tributación marginal es menos exigente para plazos de un año para todo tipo de individuos, y a plazos superiores el tratamiento es más progresivo, con lo que los gravámenes marginales, en general, aumentan para rentas medias y elevadas, y descienden para rentas bajas (excepto para un plazo igual a dos años).

En 2000, los cambios suponen disminución en los tipos marginales para plazo igual a dos años, por el carácter de irregularidad de los rendimientos, y a partir de cinco años, por la mayor generosidad de los coeficientes reductores.

En términos de neutralidad, las reformas de 1999 y 2000 no suponen grandes mejoras. Tomando como referencia las plusvalías de los activos presentados en los cuadros nºs 3 a 5, para rentas bajas, se producen retrocesos en neutralidad tanto en períodos de 10 como de 20 años. Las rentas medias mejoran en torno a dos puntos de descenso en los rangos para los mismos plazos, y para rentas elevadas, se produce una mejora en 1999 y un empeoramiento en 2000 (aunque este año sigue siendo más neutral que 1998 para este colectivo).

En el cuadro nº 6 se muestran los resultados de los tipos marginales efectivos relativos a inversiones en planes de pensiones. El porcentaje de aportación al plan es el 5 por 100 de los rendimientos del trabajo, por ello los resultados para 1999 y 2000 son idénticos, ya que los cambios introducidos en 2000 únicamente ampliaban la ban-

CUADRO Nº 4

PLUSVALÍAS POR REEMBOLSO DE PARTICIPACIONES FIM
(r = 6 por 100, π = 2 por 100)
TIPOS MARGINALES EFECTIVOS REALES
(En porcentaje)

AÑOS	1998			1999			2000		
	BASES LIQUIDABLES DE 1998 (Mills. Pts.)			BASES LIQUIDABLES DE 1998 (Mills. Pts.)			BASES LIQUIDABLES DE 1998 (Mills. Pts.)		
	1,5	3,5	12	1,5	3,5	12	1,5	3,5	12
1	34,7	47,7	82,3	28,3	43,2	71,6	28,3	43,2	71,6
2	18,4	26,2	45,9	26,7	42,0	69,6	27,5	27,5	27,5
3	22,9	22,9	22,9	29,5	29,5	29,5	26,7	26,7	26,7
5	20,9	20,9	20,9	28,0	28,0	28,0	25,3	25,3	25,3
6	20,2	20,2	20,2	27,3	27,3	27,3	24,7	24,7	24,7
10	18,3	18,3	18,3	24,6	24,6	24,6	22,3	22,3	22,3
20	15,2	15,2	15,2	19,4	19,4	19,4	17,6	17,6	17,6

CUADRO Nº 5

SEGUROS DE VIDA DE CAPITAL DIFERIDO
(r = 6 por 100, π = 2 por 100)
TIPOS MARGINALES EFECTIVOS REALES
(En porcentaje)

AÑOS	1998			1999			2000		
	BASES LIQUIDABLES DE 1998 (Mills. Pts.)			BASES LIQUIDABLES DE 1998 (Mills. Pts.)			BASES LIQUIDABLES DE 1998 (Mills. Pts.)		
	1,5	3,5	12	1,5	3,5	12	1,5	3,5	12
1	33,5	46,6	81,6	27,3	42,3	71,0	27,3	42,3	71,0
2	17,2	25,0	45,0	26,5	41,1	69,0	18,6	28,8	48,3
3	21,7	21,7	21,7	18,1	28,0	47,0	18,1	28,0	47,0
5	19,7	19,7	19,7	17,1	26,4	44,4	17,1	26,4	44,4
6	19,0	19,0	19,0	9,5	14,7	24,7	8,3	12,9	21,6
10	17,1	17,1	17,1	6,4	9,9	16,6	5,3	8,3	13,9
20	1,9	1,9	1,9	5,0	7,7	13,0	4,1	6,4	10,8

CUADRO Nº 6

PLANES DE PENSIONES N = 25 AÑOS
APORTACIÓN = 5 POR 100
(r = 6 por 100, π = 2 por 100)
TIPOS MARGINALES EFECTIVOS REALES
(En porcentaje)

PLANES DE PENSIONES	1998			1999 Y 2000		
	BASES LIQUIDABLES DE 1998 (Mills. Pts.)			BASES LIQUIDABLES DE 1998 (Mills. Pts.)		
	1,5	3,5	12	1,5	3,5	12
Prima única-capital	–8,0	–10,9	–17,6	–5,2	–9,6	–18,2
Prima única-renta	0,4	–3,2	0,2	2,1	2,5	1,1
Prima constante-capital	–11,8	–14,6	–25,3	–8,5	–6,2	–25,5
Prima constante-renta	0,7	-4,9	6,8	10,8	3,7	6,1
Prima creciente-capital	–12,0	–14,8	–25,4	–8,7	1,4	–26,2
Prima creciente-renta	0,7	–5,1	7,0	11,1	3,8	6,3

da del límite por deducción a las aportaciones, que no opera en el escenario propuesto. Antes y después de las reformas, las percepciones en forma de capital aparecen subsidiadas, y los principales beneficiarios de este efecto son los ahorradores de rentas más elevadas. En general, los gravámenes marginales son superiores (y los subsidios, excepto para rentas elevadas) en 1999 y 2000 que en 1998.

Para poder comprobar los efectos del cambio en la legislación entre 1999 y 2000, es necesario que consideremos porcentajes de aportación a planes de pensiones más elevados, ya que los límites se elevaron del 20 al 25 por 100 sobre los rendimientos, y de 1.100.000 a 1.200.000 como cuantías fijas. El cuadro nº 7 recoge, para los tres años y niveles de renta considerados, los porcentajes de aportación sobre los rendimientos a partir de los cuales el ahorrador chocaría con los límites (con lo cual no podría seguir haciendo aportaciones a su plan de pensiones). Suponemos que el ahorrador tiene 40 años, ya que a medida que se consideran edades más avanzadas los límites se amplían.

CUADRO Nº 7

PORCENTAJES DE APORTACIÓN A PARTIR DE LOS CUALES OPERAN LOS LÍMITES A LOS 40 AÑOS

BASES LIQUIDABLES DE 1998 (Mills. Pts.)	*1998*	*1999*	*2000*
1,5	20	20	25
3,5	20	20	25
12	9	9	10

Como se puede comprobar, para rentas medias y bajas el límite que opera es el establecido sobre los rendimientos, mientras que para rentas elevadas es el límite fijo el que determina el máximo aportable.

Los porcentajes escogidos para el cálculo de los tipos marginales efectivos son del 10 por 100 (lo que implica que las rentas elevadas no pueden ser consideradas en este escenario en 1998 y 1999), y 20 por 100 (que implica que las rentas elevadas no se consideran en ninguno de los tres años). A con-

CUADRO Nº 8

PLANES DE PENSIONES N = 25 AÑOS
APORTACIÓN = 10 POR 100
(r = 6 por 100, π = 2 por 100)
TIPOS MARGINALES EFECTIVOS REALES
(En porcentaje)

AÑOS	*1998*			*1999*			*2000*		
	BASES LIQUIDABLES DE 1998 (Mills. Pts.)			*BASES LIQUIDABLES DE 1998 (Mills. Pts.)*			*BASES LIQUIDABLES DE 1998 (Mills. Pts.)*		
	1,5	*3,5*	*12*	*1,5*	*3,5*	*12*	*1,5*	*3,5*	*12*
Prima única-capital	–8,0	–10,9	—	–5,2	–9,6	—	–5,2	–9,6	–16,3
Prima única-renta	0,4	–3,2	—	2,1	2,5	—	2,1	2,5	1,1
Prima constante-capital	–9,8	–13,7	—	–8,4	1,5	—	–8,4	1,5	–25,5
Prima constante-renta	0,8	–4,9	—	3,2	3,8	—	3,2	3,8	6,2
Prima creciente-capital	–9,6	–13,5	—	0,3	4,6	—	0,3	4,6	–26,1
Prima creciente-renta	0,8	1,3	—	3,3	3,9	—	3,3	3,9	6,4

CUADRO Nº 9

PLANES DE PENSIONES N = 25 AÑOS
APORTACIÓN = 20 POR 100
(r = 6 por 100, π = 2 por 100)
TIPOS MARGINALES EFECTIVOS REALES
(En porcentaje)

AÑOS	*1998*			*1999*			*2000*		
	BASES LIQUIDABLES DE 1998 (Mills. Pts.)			*BASES LIQUIDABLES DE 1998 (Mills. Pts.)*			*BASES LIQUIDABLES DE 1998 (Mills. Pts.)*		
	1,5	*3,5*	*12*	*1,5*	*3,5*	*12*	*1,5*	*3,5*	*12*
Prima única-capital	–7,9	–10,8	—	–8,1	–9,6	—	–8,1	–9,6	—
Prima única-renta	0,4	–3,2	—	2,1	2,5	—	2,1	2,5	—
Prima constante-capital	–8,3	–11,5	—	7,9	4,5	—	7,9	4,5	—
Prima constante-renta	0,9	1,4	—	3,2	18,3	—	3,2	18,3	—
Prima creciente-capital	–8,0	–11,0	—	8,2	4,7	—	8,2	4,7	—
Prima creciente-renta	1,0	1,5	—	3,3	18,8	—	3,3	18,8	—

tinuación, se presentan los resultados en los cuadros nos 8 y 9.

La ampliación de los límites de aportación en 2000 favorece a las rentas elevadas, que obtienen –en caso de prestaciones en forma de capital– subsidios marginales importantes. El año 1999 se presenta como más exigente respecto al anterior, ya que los subsidios descienden y los tipos marginales se elevan de forma generalizada.

Por último, el cuadro nº 9 muestra cómo los límites afectan a los ahorradores de renta elevada en cualquier año cuando la aportación es importante (20 por 100 de los rendimientos). La conclusión referida a la comparación entre 1998 y 1999 es la misma: elevación en tipos marginales y descenso de los subsidios (salvo prima única-capital en rentas bajas). El cambio de legislación no tiene efectos en 2000, puesto que, con un 20 por 100 de aportación, las rentas elevadas siguen rebasando el límite.

V. COMENTARIOS FINALES

Uno de los objetivos perseguidos por la reforma del IRPF que entró en vigor en 1999 era el logro de una mayor neutralidad. Así, en la exposición de motivos de la Ley 40/1998 puede leerse: «En los rendimientos del capital mobiliario, se introduce una notable mejora en la tributación del ahorro, procurando un tratamiento neutral de las distintas formas de ahorro». Además, la reforma trataba de alcanzar otros objetivos, como son la aproximación a estándares europeos, el fomento de la competencia entre intermediarios y emisores de pasivos y la potenciación del ahorro a largo plazo. Los cambios posteriores han tratado de avanzar en este camino.

Los resultados del análisis desarrollado en este trabajo indican que los avances logrados por las reformas de 1999 y 2000 han sido nítidos en unos frentes, como son la europeización de la fiscalidad y el fomento de la competencia entre intermediarios, pero más mixtos en otros. Así, la tributación marginal del ahorro en plazos cortos (2 años o menos) ha mejorado generalmente, pero en plazos medios y largos ha aumentado en el caso de determinados activos, plazos y niveles de renta. Lo mismo puede decirse de la neutralidad. Pese a que el diferencial de fiscalidad tiende a reducirse en casos relevantes –depósito frente a participación en fondos de inversión, o seguros frente a planes de pensiones para rentas medias y bajas–, el rango de tipos efectivos para el conjunto de fórmulas de ahorro a un cierto plazo o para una determinada finalidad se amplia en muchas ocasiones.

Debe señalarse, asimismo, que ni la reforma del IRPF de 1999 ni las medidas del 23 de junio de 2000 han resuelto dos problemas ya existentes en el viejo impuesto. En primer lugar, el *incentivo al diferimiento* es muy variado por activos y por niveles de renta de los ahorradores. Por ejemplo, diferir la realización de una participación en fondos de inversión en diez años es, con el nuevo IRPF, más interesante para las rentas bajas, al contrario de lo que sucede para rentas medias y altas. Si la colocación contemplada fuese un depósito, el incentivo al diferimiento a diez años ha caído para todos los ahorradores. Por el contrario, este mismo plazo de diferimiento es hoy más atractivo, salvo para las rentas altas si se invierte en seguros de vida. En segundo lugar, la *forma de obtención de las prestaciones* del ahorro a largo plazo determina grandes diferencias de fiscalidad efectiva, hecho que carece de justificación. La obtención de rentas vitalicias en las fórmulas de ahorro previsión está negativamente discriminada.

La experiencia acumulada en más de dos décadas de vida del IRPF es ya de suficiente peso como para poder afirmar con rotundidad que el enfoque casuístico o parcial de las reformas de la fiscalidad del ahorro no puede producir grandes avances en el frente de la neutralidad. Siendo cierto que no cabe hacer tabla rasa del IRPF cuando se aborda su reforma, sí es posible adoptar enfoques más globales y sistemáticos, que aspiren a gravar con un único tipo impositivo, o unos pocos tipos, todas las formas de ahorro, estableciendo alguna diferenciación para el ahorro previsión y el ahorro en activos físicos, y quizá también en función del plazo de las colocaciones. Un gravamen a tipo proporcional de la mayor parte de las colocaciones del ahorro, con una exención de cuantía fija, sería compatible con metas de neutralidad y progresividad.

Aun reconociendo que la política tributaria debe perseguir más objetivos que la neutralidad, las distorsiones impositivas que hoy perviven no parece que sean el resultado deseado por el reformador, ni responder a un diseño coherente con otros principios impositivos, como son los de equidad, simplicidad o factibilidad administrativa, ni venir impuestos por la economía política que definen las coaliciones de beneficiados y perjudicados por la reforma. Si se acepta el principio de que las decisiones de colocación del ahorro deben responder esencialmente a los criterios de rentabilidad, liquidez y seguridad, los obstáculos que quedan por eliminar en el camino hacia un grado aceptable de neutralidad son aún numerosos.

NOTAS

(1) GONZÁLEZ-PÁRAMO y BADENES (2000) discuten más formalmente estas cuestiones.

(2) El concepto alternativo de cuña fiscal, c^2, ha sido utilizado por SHESHINSKI (1990), entre otros.

(3) No se trata de suponer que los impuestos pueden evadirse, sino de reconocer que las imperfecciones del sistema fiscal permiten escapar de tributación a algunos rendimientos en casos en los que las transacciones no son fáciles de controlar o sus rendimientos susceptibles de medición precisa. Los bienes de consumo duradero, las obras de arte o las joyas son algunos ejemplos.

(4) Es importante subrayar que los tipos efectivos calculados no son «tipos de equilibrio». Se limitan a ofrecer una indicación de la estructura de incentivos que distorsionan las decisiones de adquisición de activos. Como consecuencia de la dispersión de tipos efectivos, los procesos de arbitraje conducirán a diferencias en las rentabilidades antes de impuestos.

(5) El valor actual de un 30 por 100 pagado dentro de un año es 30 por 100 /(1 + 0,05) = 28,57 por 100.

(6) La cuantía de estas reducciones se incrementa en un 75 por 100, 125 por 100 ó 175 por 100 según el grado de discapacidad.

(7) Con posterioridad a la reforma de la Ley 40/1998, se han aprobado distintas medidas encaminadas a extender el ámbito de las retenciones y homogeneizar los tipos de retención.

(8) El Real Decreto-Ley 3/2000, de 23 de junio, estableció la delimitación entre base general y especial a partir de un año, y no dos, y fija el tipo de gravamen para variaciones patrimoniales a más de un año en un 18 por 100.

(9) Los activos de rendimiento anual analizados son: depósitos, libretas de interés trimestral, el cupón y la transmisión de bonos y obligaciones del Estado, letras del Tesoro, cuentas financieras, obligaciones bonificadas, bonos segregables, pagarés, bonos y emisiones a descuento, dividendos y venta de acciones con cotización oficial, y reembolso de participaciones en fondos de inversión mobiliaria (FIM).

(10) Los activos de diferimiento moderado analizados son: depósitos, bonos segregables, letras del Tesoro a 18 meses, transmisión de bonos y obligaciones, venta de acciones con cotización oficial y reembolso de participaciones en fondos de inversión mobiliaria.

(11) Los activos de diferimiento elevado que se analizan son: depósitos, venta de acciones con cotización oficial, reembolso de participaciones en FIM, y seguros de vida (*unit linked*).

(12) Cuando no se realizan aportaciones a planes de pensiones, el concepto de rendimientos netos y base gravable coinciden prácticamente, pero puesto que al invertir en planes de pensiones las deducciones se practican en la base, para que la base gravable coincida con los tres niveles estándar considerados, los rendimientos netos son algo superiores.

BIBLIOGRAFÍA

BOADWAY, R.; BRUCE, N., y MINTZ, J. (1984), «Taxation, inflation and the effective marginal tax rate on capital», *Canadian Journal of Economics*, 17, págs. 62-79.

CAPITAL TAXES GROUP (1989), «Neutrality in the taxation of savings: An extended role for PEPS», Institute for Fiscal Studies, *Commentary*, 17, diciembre.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M., y BADENES PLÁ, N. (2000), *Los impuestos y las decisiones de ahorro e inversión de las familias*, Estudios de la Fundación, nº 8, Fundación FUNCAS, Madrid.

OCDE (1991), *Taxing profits in a global economy: Domestic and international issues*, OECD, París.

— (1994), *Taxation of household savings*, OECD, París.

— (1997), «Taxation and economic performance», *Economics Department Working Papers*, nº 176, OECD, París.

ROBINSON, B. (1990), «How should savings be taxed?», *Quarterly Review*, noviembre, págs. 2-21.

SCHOLES, M.S., y WOLFSON, M.A. (1992), *Taxes and business strategy. A planning approach*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.

SHESHINSKI, E. (1990), «Treatment of capital income in recent tax reforms and the cost of capital in industrialized countries», NBER, *Tax Policy and the Economy*, 4, págs. 25-42.

Resumen

La neutralidad en los efectos sobre las decisiones de ahorro es un objetivo importante de política impositiva. Los impuestos han demostrado ser particularmente potentes como factores distorsionantes de las decisiones de materialización del ahorro. El presente artículo calcula los tipos marginales efectivos que inciden sobre el ahorro financiero, y trata de ver en qué medida las reformas recientes del IRPF han conducido a una imposición más neutral. Los años escogidos para el análisis son 1998, 1999 y 2000, en los cuales se han producido modificaciones en el tratamiento fiscal de dichos activos (Ley 40/1998 y Real Decreto Ley 3/2000). Aunque la neutralidad no es un fin en sí misma, las distorsiones impositivas que hoy perviven no parece que sean el resultado deseado por el reformador, ni responder a un diseño coherente con otros principios impositivos, como son los de equidad, simplicidad o factibilidad administrativa, ni venir impuestos por la economía política que definen las coaliciones de beneficiados y perjudicados por la reforma.

Palabras clave: imposición marginal, tipos marginales efectivos, rentabilidad impositiva.

Abstract

Neutrality in the effects on saving decisions is a major aim of tax policy. Taxes have proved to be particularly potent as factors distorting saving materialisation decisions. This article calculates the actual marginal rates on financial saving and tries to examine to what extent recent income tax reforms have lead to more neutral taxation. The years chosen for the analysis are 1998, 1999 and 2000, in which changes have been introduced into the tax treatment of such assets (Law 40/1998 and Royal Decree Law 3/2000). Although neutrality is not an end in itself, the tax distortions that still persist today do not appear to be the result sought by the reformer, nor to comply with a design consistent with such other taxation principles as fairness, simplicity or administrative feasibility, nor do taxes apparently come from the political economy that is defined by the coalitions of those affected favourably or adversely by the reform.

Key words: marginal taxation, effective marginal rates, tax performance.

JEL classification: H21, H24, H31, K34.

AHORRO FAMILIAR Y FISCALIDAD:

ASPECTOS TEÓRICOS Y EVIDENCIA EMPÍRICA PARA EL CASO ESPAÑOL

José Manuel DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ
Manuel JAÉN GARCÍA

I. INTRODUCCIÓN

La relación entre el ahorro y la fiscalidad constituye una de las cuestiones centrales que tradicionalmente han concitado la atención de los hacendistas. Los desarrollos vividos en el mundo a lo largo de las últimas décadas no sólo no han hecho perder interés y vigencia a dicho tema, sino que, por el contrario, han tendido a acrecentarlos. A ello han contribuido diversos factores, entre los que pueden mencionarse la preocupación por la posible insuficiencia de los niveles de ahorro a escala internacional para sostener las cuantiosas necesidades de inversión, la creciente toma de conciencia de los costes en términos de eficiencia originados por la imposición, y la posible deslocalización de depósitos inducida por diferencias en la regulación fiscal de las rentas del capital, fenómeno que puede adquirir un relieve especial en un marco de integración económica y de ausencia de riesgo de cambio como el propiciado por la Unión Económica y Monetaria Europea. Nuestro país no ha permanecido ajeno a ese interés por las repercusiones de la tributación sobre el ahorro. Buena prueba de ello es que el fomento del ahorro, y la neutralidad entre sus diferentes componentes, figuran entre las motivaciones básicas de la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas puesta en marcha en 1999.

Dos notas básicas caracterizan la vasta literatura económica existente sobre la relación entre el ahorro y la fiscalidad: por un lado, la complejidad inherente al objeto de estudio, que emana de la propia naturaleza del ahorro; por otro, la extraordinaria cantidad de trabajos empíricos orientados a cuantificar la respuesta del ahorro a cambios en su rentabilidad, que no ha permitido, sin embargo, alcanzar conclusiones firmes ni unánimemente compartidas. Son, por otra parte, numerosas las cuestiones que en el plano teórico se suscitan respecto a la relación entre la tributación y el ahorro (1). El presente trabajo tiene planteado como objetivo esencial ofrecer una visión panorámica del análisis teórico de los efectos económicos de la imposición sobre el ahorro familiar, complementándola con un examen de la realidad española. El trabajo se estructura de la siguiente forma: en primer término se efectúa un repaso, desde una perspectiva teórica, de las distintas vías a través de las que la imposición puede incidir sobre la magnitud del ahorro familiar. A continuación se hace una breve alusión al conjunto de estudios empíricos sobre dicha cuestión. El siguiente apartado va dedicado al análisis del caso español a lo largo de los últimos treinta años. El trabajo finaliza con un resumen de las conclusiones obtenidas.

II. LOS EFECTOS ECONÓMICOS DE LA IMPOSICIÓN SOBRE EL AHORRO FAMILIAR: UNA PERSPECTIVA TEÓRICA

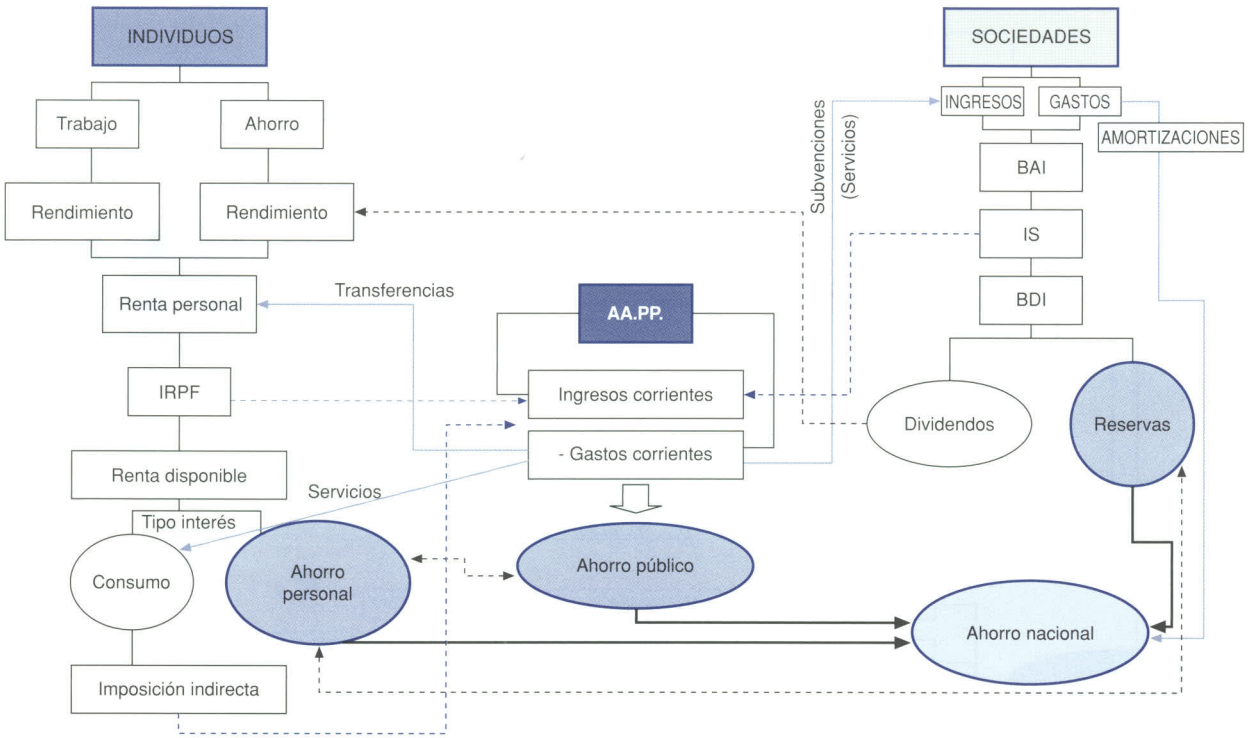
Como es bien sabido, existen importantes interrelaciones entre los distintos componentes del ahorro nacional: familiar, empresarial y público, que quedan puestas de manifiesto aun en una representación gráfica lo más simple posible (esquema 1). La fiscalidad actúa como cauce de buena parte de dichas interrelaciones, que hacen que no pueda concebirse una política de fomento del ahorro nacional a partir de una consideración aislada de cada uno de sus componentes (2). La mera existencia de una estructura tributaria condiciona, por otro lado, la renta generada por los agentes económicos como oferentes de factores.

El análisis económico de las decisiones relativas al ahorro personal ha estado dominado a lo largo de la segunda mitad del siglo XX por el enfoque de la maximización intertemporal de la utilidad. Dentro de éste, el ahorro se concibe como una opción entre el consumo presente y el consumo futuro. Los individuos comparan su tasa de preferencia temporal con el tipo de interés, y distribuyen su consumo a lo largo del tiempo con objeto de maximizar su utilidad, con sujeción a una restricción presupuestaria (3). La idea fundamental del modelo del ciclo vital consiste en que las decisiones de consumo y de ahorro de los individuos durante un año determinado son el resultado de un proceso de planificación que toma en consideración las circunstancias económicas de toda su vida. Aunque nunca han faltado críticas sobre este modelo (Boadway y Wildasin, 1984, páginas 309-311), en los últimos años la validez del enfoque tiende a ser más controvertida. No obstante, pese a los nuevos paradigmas que se han sugerido, no ha surgido aún, como señala Bernheim (1997, pág. 261), ninguna competidora seria a la hipótesis del ciclo vital (4). El modelo, en su presentación estándar, se ha venido utilizando tradicionalmente para el análisis de los efectos de la imposición sobre el ahorro personal (5).

Antes de pasar a reseñar las diferentes vías de impacto de la imposición, conviene tener presentes algunos aspectos del ahorro diferentes de otras decisiones de optimización del consumidor y que, como subrayan Boadway y

ESQUEMA 1

COMPONENTES DEL AHORRO NACIONAL Y TRIBUTACIÓN: INTERRELACIONES



Wildasin (1994, págs. 20-21), son importantes de cara al análisis impositivo:

• El objeto último de la elección es el consumo futuro, del que el ahorro es el valor en vez de la cantidad. Más concretamente, el ahorro es el valor actual del consumo futuro, descontado en función del tipo de interés neto de impuesto.

• El consumidor se ve afectado por una restricción presupuestaria intertemporal: el consumo vital no puede exceder de la renta vital, ambos expresados en términos de valor actual.

• La naturaleza intertemporal de la decisión de ahorro origina asimismo otros problemas, como la incertidumbre y las posibles restricciones de liquidez.

Los efectos de la imposición sobre el ahorro personal pueden apreciarse, en sus aspectos fundamentales, en el marco de un modelo simplificado de dos períodos, con oferta de trabajo fija y ausencia de legados (esquema 2):

a) *Efecto de renta disponible*: cualquier forma de imposición, en la medida en que reduce los recursos disponibles para gastar, reducirá tanto el consumo como el ahorro (Valle, 1991a, pág. 139; 1997, página 249) (6). En definitiva, al mermar los ingresos efectivos, el impuesto reduce la riqueza vital del individuo.

b) Si el impuesto grava los rendimientos derivados del capital, disminuirá el tipo de interés neto para el ahorrador, lo que origina dos efectos:

— *Efecto sustitución*: por una parte, disminuye el precio del consumo presente respecto al del consumo futuro. Al reducirse el coste de oportunidad del consumo presente, se tenderá a disminuir el ahorro.

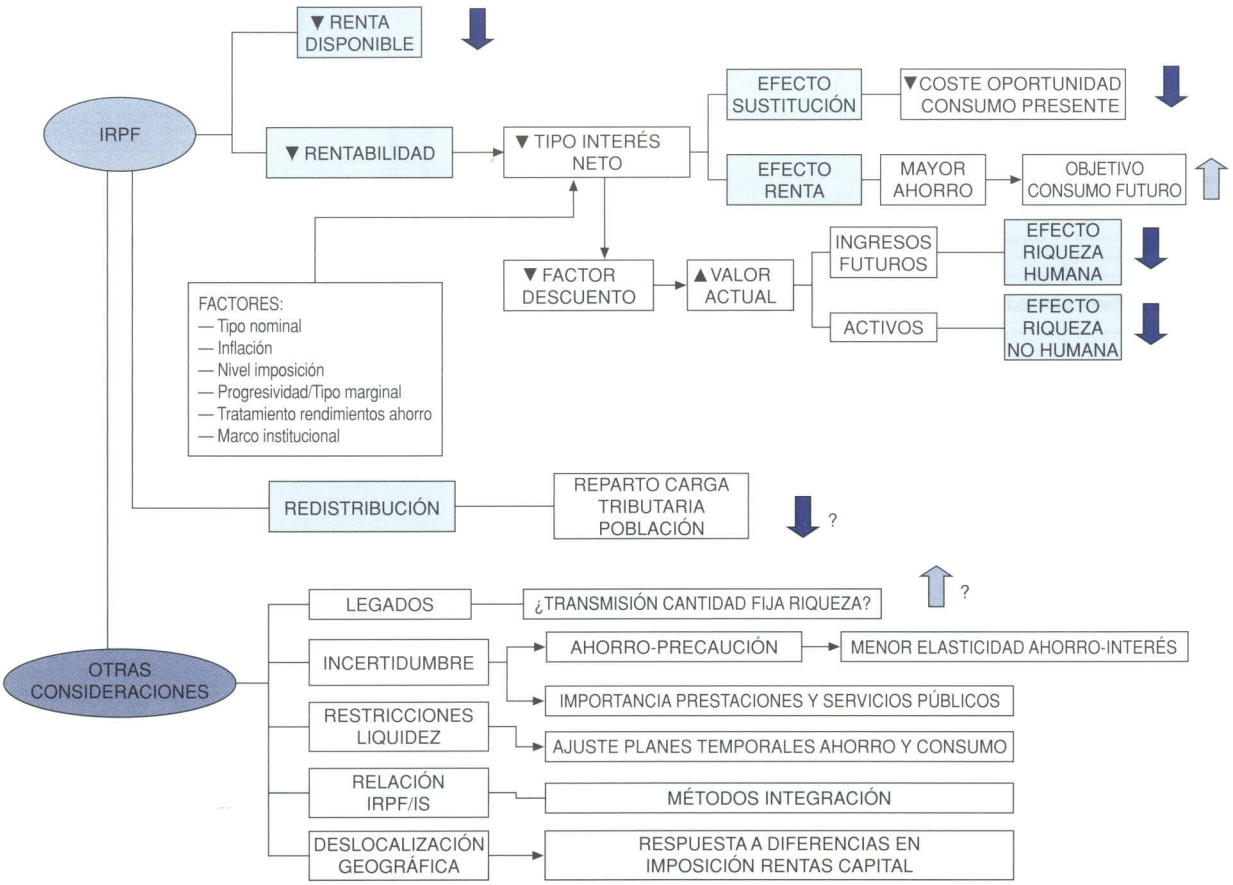
— *Efecto renta*: por otra parte, dada la menor tasa de rendimiento neto, se requerirá un mayor ahorro para alcanzar cualquier nivel dado de consumo futuro (7).

Puesto que estos dos efectos, sustitución y renta, actúan en sentido contrario, desde un punto de vista teórico no es posible predecir el impacto de un impuesto que grave el rendimiento del ahorro. Mientras que un impuesto sobre la renta salarial conlleva exclusivamente el primero de los efectos apuntados, al no alterar el precio relativo del consumo futuro, un impuesto sobre la renta genera simultáneamente los tres efectos señalados.

Tales efectos, que se desprenden del modelo básico de ciclo vital,

ESQUEMA 2

AHORRO PERSONAL E IMPOSICIÓN: ANÁLISIS TEÓRICO



no agotan, sin embargo, las posibles repercusiones de la imposición sobre el ahorro, que se ponen de manifiesto una vez que se incorporan otras consideraciones.

c) *Efecto riqueza humana*: la disminución del tipo de interés neto origina un efecto adicional, que no puede apreciarse en modelos simples de dos períodos en los que en el segundo (jubilación) no se percibe ningún ingreso laboral (8): al disminuir el factor de descuento, aumentará el valor presente de los ingresos futuros y, de esta manera, la riqueza vital, lo que propiciará un menor ahorro (9). El cambio en la riqueza vital será mayor cuanto más sesgada hacia el futuro esté la corriente de ingresos (10). Por otra parte, una reducción del tipo de interés neto de impuesto puede llevar a un aumento de la inversión en capital humano de los individuos, ya que la igualación de la tasa marginal de rendimiento de la formación y el tipo de interés neto se dará para una mayor cantidad de formación (Boadway y Wildasin, 1994, pág. 22).

d) *Efecto riqueza no humana*: la disminución del tipo de interés neto incidirá asimismo en el valor actual de los activos, con la consiguiente repercusión negativa sobre el nivel de ahorro (Smith, 1990, pág. 17).

e) *Efecto de redistribución*: la utilización de impuestos que recaigan en mayor medida sobre personas de renta elevada y en edad de trabajar, con una alta propensión a ahorrar, puede afectar negativamente al ahorro (Callen y Thimann, 1997, pág. 7). La composición de la población y la incidencia de la carga tributaria son, pues, fundamentales para analizar los efectos de la política impositiva sobre el ahorro (Herrera, 1990, página 12; Dynan *et al.*, 2000).

f) *Existencia de legados*: los efectos derivados de la incorporación de este supuesto al análisis se ven condicionados por la naturaleza de las motivaciones subyacentes (altruistas, estratégicas, fortuitas...). Si el objetivo es transmitir una cantidad fija de riqueza, una menor tasa de rendimiento requerirá un mayor ahorro (Boadway y Wildasin,

1994, págs. 22-24; Bernheim, 1999, páginas 30-31).

g) *Restricciones de liquidez*: si el individuo ha de afrontar restricciones de liquidez en sus operaciones financieras activas y pasivas, se verá obligado a ajustar sus planes de ahorro y de consumo en el tiempo (11). Las restricciones al endeudamiento tienden a aumentar el ahorro ante la eventualidad de no obtener financiación para atender necesidades de consumo futuro (Jappelli y Pagano, 1994).

h) *Incertidumbre y ahorro-precaución*: la introducción de incertidumbre influye en el sentido de disminuir la elasticidad del ahorro respecto al tipo de interés, toda vez que el ahorro por motivos de precaución tiende a ser relativamente insensible a la tasa de rendimiento neto (Engel y Gale, 1996). En este contexto, como ha señalado Lagares (1998), si el ahorro se acumula por motivos de precaución, es muy posible que el efecto renta supere al efecto sustitución, pero si las familias se sienten protegidas por las prestaciones y los servicios públicos ante posibles contingencias, un aumento de impuestos ocasionará una disminución del ahorro.

i) *Imposición sobre sociedades*: un aumento del tipo de gravamen del impuesto sobre sociedades dará lugar, siempre que se mantengan los dividendos, a una disminución de las dotaciones a reservas. Este menor ahorro societario puede tener, por tanto, una influencia sobre el ahorro personal. El método de integración entre el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre sociedades juega un papel crucial. En la mayoría de los casos prevalece la integración parcial, con lo que la parte de los beneficios retenidos sólo queda gravada en primera instancia por el impuesto sobre sociedades. De ahí que adquiera una gran trascendencia la forma de tributación de las plusvalías, que puede condicionar la política de distribución de dividendos.

j) *Deslocalización geográfica*: no debe perderse de vista, por último, que, a raíz de los procesos de liberalización e integración de los mercados financieros, el ahorro ha dejado de ser un factor *nacional*, por lo que la imposición de las rentas del capital, en ausencia de un sistema fiscal armonizado y/o de una adecuada aplicación del principio de residencia, puede provocar una deslocalización del ahorro interno (12).

III. IMPOSICIÓN Y NIVEL DE AHORRO FAMILIAR: EVIDENCIA EMPÍRICA INTERNACIONAL

La ambigüedad teórica dimanante de la contraposición de los efectos económicos desencadenados por la imposición sobre la rentabilidad del ahorro obliga a recurrir a la investigación empírica, en aras de la determinación de las repercusiones de la tributación sobre el nivel de ahorro familiar. Se trata ésta de una cuestión a la que los economistas han dedicado una ingente cantidad de trabajos que, ya a mediados de los ochenta, Sandmo (1985, página 308) calificaba como «*impresionante*», tras reconocer (*ibid.*, pág. 282) la dificultad para resumir el trabajo realizado en dicha área. A pesar de ello, como ha puesto de manifiesto Rosen (1992, pág. 432; 1999, página 392), «las dificultades de estimar el impacto del nivel de imposición sobre el ahorro han desafiado los esfuerzos de los economistas para alcanzar un consenso firme».

En efecto, un examen del amplio arsenal de evidencia empírica disponible no permite extraer conclusiones definitivas y, mucho menos, generalizables (13). Ante este panorama un tanto desalentador cabe, no obstante, efectuar algunas consideraciones (14):

• En primer término, es preciso reconocer que el ahorro constituye un fenómeno ciertamente complejo, en cuyo comportamiento influyen una multiplicidad de factores que dificultan su análisis y su adecuada modelización (15).

• En segundo lugar, no hay que olvidar que el análisis empírico del comportamiento del ahorro se ve afectado por una serie de dificultades metodológicas, como las siguientes:

— De entrada, las relacionadas con la propia definición de ahorro (Buchanan, 1996; Shafer *et al.*, 1992).

— Las derivadas de la utilización de *macrodatos* para la contrastación de relaciones de comportamiento microeconómico (Raymond, 1990; 1991). En este contexto, puede argüirse que la tasa agregada de ahorro en un momento del tiempo no informa sobre la adecuación del ahorro familiar, pues está influenciada por el comportamiento de diversas generaciones que responden a estímulos económicos muy diferentes (Attanasio y Banks, 1998).

— La endogeneidad simultánea del ahorro y del tipo de interés en el sistema económico hace posible que ambas variables se muevan en direcciones opuestas, en función de fuerzas exógenas, pese a la existencia de una relación positiva entre las mismas (Gylfason, 1993, págs. 518 y 530).

— Adecuada medición del tipo de interés real neto de impuesto, y especificación de un tipo relevante, que, en sentido estricto, depende del tipo de gravamen marginal de cada contribuyente (16).

— Limitación usual de datos en las series temporales utilizadas, que pueden no reflejar adecuadamente las influencias sobre las decisiones de ahorro en un marco de ciclo vital (Callen y Thimann, 1997).

— Posible invalidez de los procedimientos de estimación econométrica, sobre la base de la *crítica de Lucas* a los modelos empíricos en forma reducida. Si los cambios en el tipo de interés están correlacionados con cambios en las expectativas económicas, las estimaciones de la elasticidad del ahorro respecto al tipo de interés carecerán de fiabilidad (Bernheim, 1999, pág. 47) (17).

En cualquier caso, estimamos que, cuando se trata de evaluar el conjunto de resultados obtenidos acerca de la incidencia de la tributación en la tasa de ahorro, no debe pasar desapercibida la reflexión realizada por Sandmo (1985, página 308) en el sentido de que «difícilmente existe alguna poderosa razón para creer que los resultados empíricos son válidos para todos los países y períodos. Las instituciones, la estructura de mercado y el sistema impositivo de cada país debe esperarse que influyan en el comportamiento relativo al ahorro y a las elecciones de cartera» (18).

Las revisiones de la evidencia empírica acumulada de ámbito internacional han llevado generalmente, no obstante, a descartar que el nivel de imposición ejerza una influencia destacable sobre el nivel de ahorro de las familias (OCDE, 1994, página 204; FMI, 1995, pág. 278; Owens y Whitehouse, 1996) (19). No podemos finalizar este apartado, sin embargo, sin dejar constancia de la aparición de algunos estudios empíricos recientes que respaldan la existencia de un impacto relevante de la imposición sobre el nivel de ahorro:

— Así, en su análisis de los determinantes del ahorro familiar en los países de la OCDE, en el período 1975-1995, Callen y Thimann (1997) concluyen que la *ratio* de la imposición directa sobre la imposición total tiene un impacto negativo y significativo sobre el ahorro familiar.

— A su vez, Tanzi y Zee (1998), también para una muestra de veintiún países de la OCDE en el período 1970-1994, obtienen evidencia empírica en el sentido de que las *ratios* del total de impuestos y de la imposición sobre la renta respecto al PIB tienen un fuerte impacto negativo, estadísticamente significativo, sobre la tasa de ahorro familiar. De ambos estudios se desprende, asimismo, que un desplazamiento de la imposición sobre la renta a la imposición sobre el consumo podría llevar a una mayor tasa de ahorro agregado de las familias.

— Por otro lado, Masson *et alii* (1998) concluyen que el tipo de interés real ejerce una influencia positiva sobre el ahorro privado en los países industriales.

— Bérubé y Côté (2000), usando técnicas de cointegración, concluyen que el tipo de interés real se encuentra entre los principales determinantes de la tasa de ahorro en Canadá, en el período 1965-1996.

— Asimismo, una investigación referida al caso español, realizada por Oliver, Pujolar y Raymond (1998), concluye que la fiscalidad actúa sobre el ahorro familiar a través, fundamentalmente, del efecto de renta disponible. También se constata la existencia de una conexión entre presión fiscal y ahorro familiar vía tipo de interés.

— En contraposición, en un estudio referido a una muestra de 150 países para el período 1965-1994, Loayza *et al.* (2000) concluyen que el tipo de interés real tiene un impacto negativo sobre la tasa de ahorro privado (en lugar de ahorro familiar), que interpretan en el sentido de que el efecto renta supera la suma de los efectos sustitución y riqueza humana.

IV. AHORRO FAMILIAR E IMPOSICIÓN: EL CASO ESPAÑOL (1970-1999)

El objeto de este apartado es efectuar una aproximación empírica al papel de la imposición en la evolución del ahorro familiar en España a lo largo del período 1970-1999. Los datos utilizados proceden esencialmente de la serie homogénea de macromagnitudes económicas elaborada por el BBVA (2000).

Antes de entrar en el análisis empírico de la relación entre el ahorro familiar y la fiscalidad, pueden formularse las siguientes observaciones:

• El ahorro nacional como porcentaje del PIB se mantiene por encima del 25 por 100 hasta el año 1975, sin llegar posteriormente a recuperar dicha cota (gráfico 1). No obstante, desde 1976 se mantiene, por regla general, en niveles superiores al 20 por 100, con un mínimo del 18,7 por 100 en 1994. Ahora bien, hay que tener en cuenta que los primeros años del período analizado se caracterizan por importantes *ratios* de ahorro público. En los últimos años, es asimismo significativo el aumento del ahorro público, que coincide con una disminución del ahorro privado (20).

• El ahorro privado oscila generalmente entre el 20 y el 25 por 100 del PIB, salvo en los inicios de los años noventa, 1998 y 1999, año este último que marca el mínimo (18,0 por 100). El ahorro empresarial –que se sitúa siempre dentro de la franja comprendida entre el 10 y el 15 por 100 del PIB– es el principal componente del ahorro nacional en todo el período, con la única excepción del año 1976, en el que es superado ligeramente por el ahorro familiar (21).

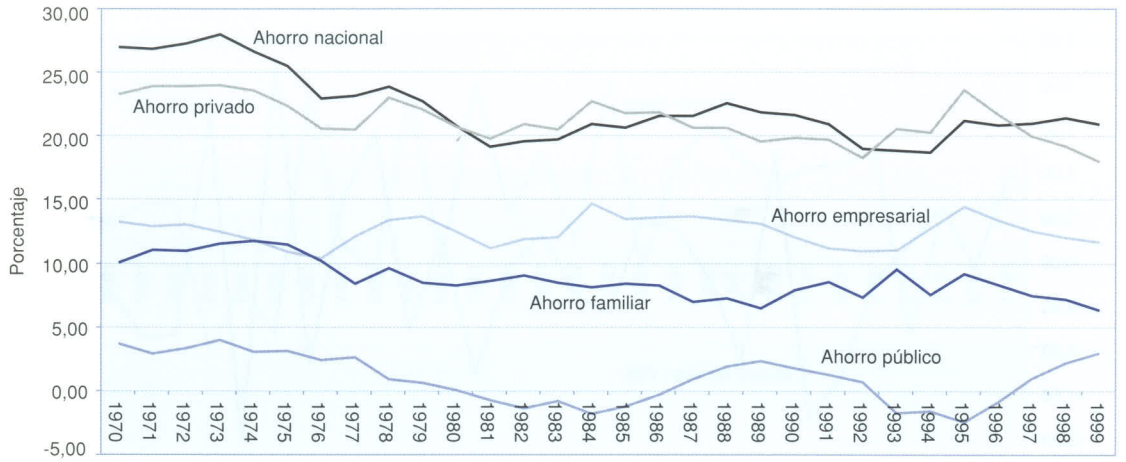
• El ahorro familiar supera el 10 por 100 del PIB de 1970 a 1976, sin llegar a recuperar dicha cifra en el período subsiguiente. El descenso registrado en la segunda mitad de los años noventa lo lleva a alcanzar el mínimo de los últimos treinta años en 1999, con el 6,3 por 100 (22).

• Para el conjunto del período analizado, se aprecia una notable correlación negativa entre las variaciones de las *ratios* de ahorro público y de ahorro privado, de –0,61, que en los años noventa se eleva a –0,77. La correlación negativa es también considerable entre el ahorro público y el familiar (0,54; –0,70 en los años noventa), y asimismo negativa, aunque muy inferior, entre el ahorro familiar y el empresarial (–0,12; –0,02 en los noventa).

• Aun cuando la tendencia de incremento sostenido de la presión fiscal y las notorias oscilaciones del ahorro familiar podrían hacer pensar en una independencia total entre ambas variables (gráfico 2), se aprecia una notable correlación negativa (–0,53) entre sus variaciones anuales (gráfico 3) (23).

GRÁFICO 1

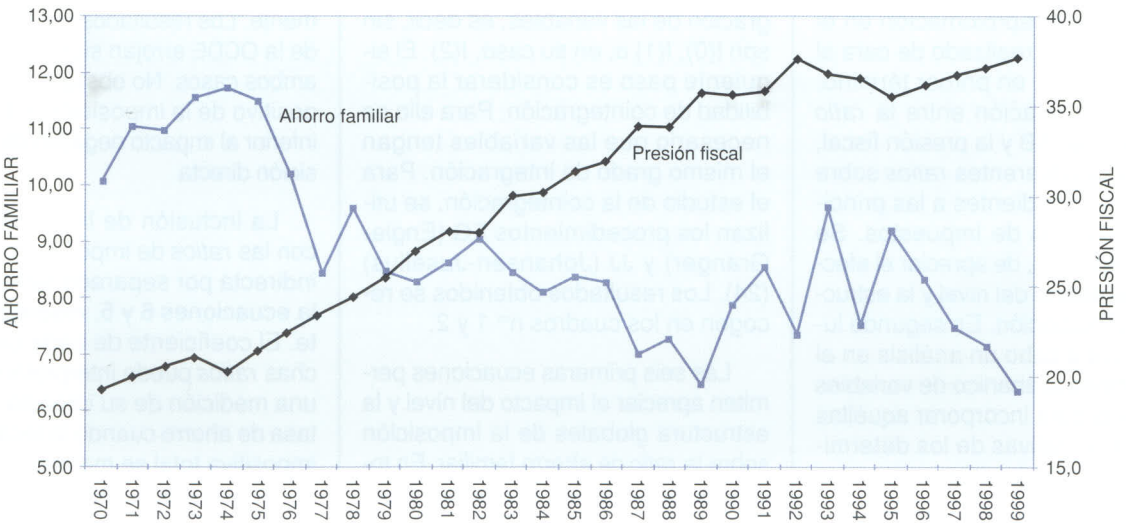
AHORRO NACIONAL COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: BBVA (2000) y elaboración propia.

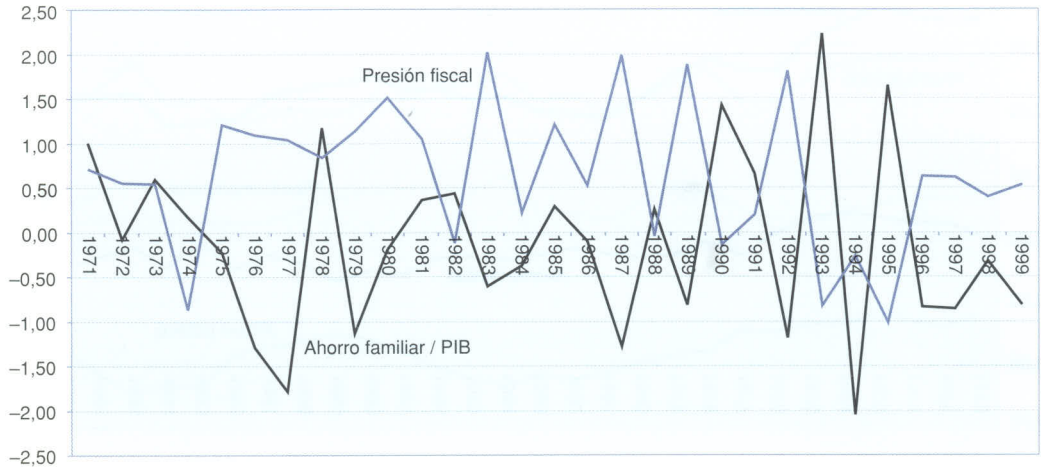
GRÁFICO 2

EVOLUCIÓN DEL AHORRO FAMILIAR Y DE LA PRESIÓN FISCAL (en porcentaje s/PIB)



Fuente: BBVA (2000) y elaboración propia.

GRÁFICO 3
VARIACIONES ANUALES DEL AHORRO FAMILIAR Y DE LA PRESIÓN FISCAL (en porcentaje s/PIB)



Fuente: BBVA (2000) y elaboración propia.

El análisis empírico de los efectos de la imposición sobre el ahorro familiar tropieza con la dificultad de su identificación respecto de la amplia gama de variables que inciden sobre las decisiones de las economías domésticas (OCDE, 1994; López-Salido, 1994; Callen y Thimann, 1997; Loayza *et al.*, 2000). En este trabajo se sigue la siguiente aproximación en el estudio empírico realizado de cara al objetivo trazado: en primer término, se analiza la relación entre la *ratio* ahorro familiar/PIB y la presión fiscal, así como con diferentes *ratios* sobre el PIB correspondientes a las principales categorías de impuestos. Se trata, en definitiva, de apreciar el efecto sobre el ahorro del nivel y la estructura de la imposición. En segundo lugar, se lleva a cabo un análisis en el que se amplía el abanico de variables explicativas para incorporar aquéllas más representativas de los determinantes del ahorro familiar.

Dado que el estudio se basa en el análisis de series temporales, si se utiliza el método de los mínimos cuadrados ordinarios pueden obtenerse *regresiones espurias* entre ellas, en el sentido analizado por Stock y Watson (1988) y Nelson y Plosser (1982). Por tal motivo, es necesario estudiar la estacionariedad de las series, mediante los contrastes ADF (Augmented Dickey-Fuller) y PP (Phillips-Perron), lo que nos permite determinar el grado de integración de las variables, es decir, sin son I(0), I(1) o, en su caso, I(2). El siguiente paso es considerar la posibilidad de cointegración. Para ello es necesario que las variables tengan el mismo grado de integración. Para el estudio de la cointegración, se utilizan los procedimientos EG (Engle-Granger) y JJ (Johansen-Juselius) (24). Los resultados obtenidos se recogen en los cuadros nos 1 y 2.

Las seis primeras ecuaciones permiten apreciar el impacto del nivel y la estructura globales de la imposición sobre la *ratio* de ahorro familiar. En todas las ecuaciones, la presión fiscal tiene signo negativo, en línea con lo esperado, y en consonancia con la evidencia empírica para el conjunto de los países de la OCDE anteriormente referida. Un aumento de la presión fiscal de un punto porcentual está asociado a una disminución de 0,23 puntos porcentuales en la *ratio* de ahorro familiar. Cuando se incluyen como variables independientes las *ratios* de la imposición sobre la renta y de la imposición indirecta, los coeficientes presentan signo negativo y positivo, respectivamente. Los resultados para los países de la OCDE arrojan signo negativo en ambos casos. No obstante, el impacto positivo de la imposición indirecta es inferior al impacto negativo de la imposición directa.

La inclusión de la presión fiscal con las *ratios* de imposición directa e indirecta por separado se realiza en la ecuaciones 6 y 5, respectivamente. El coeficiente de cada una de dichas *ratios* puede interpretarse como una medición de su impacto sobre la tasa de ahorro cuando la recaudación impositiva total se mantiene constante. En uno y otro caso, se obtiene un coeficiente positivo. Mientras que el de la imposición indirecta resulta coherente, no ocurre lo mismo con el de la imposición directa. No obstante,

CUADRO Nº 1

ANÁLISIS DE RAÍCES UNITARIAS

VARIABLE	DEFINICIÓN	RETARDOS	ADF CTE	V. CRÍTICO	RETARDOS	ADF TEND	V. CRÍTICO	D CON CTE	D CON TEND	PP
AHFAMPIB	Ahorro familiar/PIB	1	–1,08	–2,97	1	–1,88	–3,58	–4,41	–4,06	–1,48
PF	Presión fiscal	0	–1,27	ID	0	–0,85	ID	–5,96	–6,21	–1,47
TOTTRPIB	Impuestos directos/PIB	0	–1,15	ID	0	–0,92	ID	–5,56	–5,75	–1,37
TPRODPIB	Impuestos indirectos/PIB	0	0,11	ID	0	–1,74	ID	–3,91	–4,03	0,20
TRCOTPIB	Imp. renta y cot. soc. s/PIB	0	–3,08	–2,99	0	–1,50	–3,60	–4,93	–6,09	–2,86
RENTAPCK	Renta per cápita	1	0,76	ID	1	–2,57	ID	–4,19	–4,32	0,48
PIBPMC	Tasa de crecimiento del PIB	0	–2,47	ID	0	–2,24	ID	–5,20	–5,08	–3,29
VIPC	Tasa de inflación	0	–0,86	ID	0	–2,62	ID	–5,02	–4,90	–0,85
U (*)	Tasa de paro	1	–2,53	ID	1	–2,05	ID	–2,21	–3,35	–1,79
I5M	Interés real neto (5 M. Renta)	1	–2,86	ID	3	–1,39	ID	–5,60	–4,74	–3,44
POB65P	Población 65 años s/población total	0	–2,08	ID	0	–11,86	ID	–3,48	–4,28	1,84
PSOCPIB (*)	Prestaciones sociales/PIB	1	–2,79	ID	1	–1,85	ID	–2,76	–3,32	–2,40
TDTI	Relación imp. directos/imp. indirectos	0	–2,44	ID	1	–1,61	ID	–4,51	–4,79	–2,42
AHFAMK	Ahorro familiar	1	–1,15	ID	1	–2,02	ID	–8,96	–8,90	–2,73
RATK (*)	Renta familiar antes de impuestos	1	0,42	ID	2	–3,09	ID	–2,99	–2,91	–0,54
TDFAMK	Impuestos directos s/familias	0	–1,18	ID	0	–0,59	ID	–4,06	–4,19	–0,74
AHPUBK	Ahorro público	1	–2,23	ID	3	–3,40	ID	–3,51	–3,62	–2,45
AHEK	Ahorro empresarial	0	–1,01	ID	0	–2,79	ID	–4,53	–4,38	–0,89
CPRIVKET (*)	Consumo privado (retardado un año)	1	0,53	ID	2	–2,82	ID	–2,08	–1,94	–0,54
CPRIVKPC	Consumo privado por habitante	4	1,16	ID	3	–2,42	ID	–3,35	–3,63	–0,06
URET	Tasa de paro (retardada un año)	4	–1,85	ID	4	–0,67	ID	–3,12	–3,68	–1,52
IDEPR	Interés real	0	–1,87	ID	0	–0,91	ID	–3,20	–4,38	–1,25
RBDFAMKPC (*)	Renta bruta disponible de las familias por habitante	0	–1,57	ID	2	–2,56	ID	–2,07	–2,09	–0,37
RBDFAMKPC (*)	Renta bruta disponible de las familias por habitante retardada	1	0,75	ID	2	–2,63	ID	–2,07	–2,09	–0,37

Fuente: Elaboración propia. Las variables señaladas con (*) son integradas de orden 2, I(2); el resto, integradas de orden 1, I(1).

hay que tener en cuenta que en esta ecuación aumenta notoriamente la magnitud absoluta del coeficiente de la presión fiscal (con signo negativo).

En las ecuaciones 7 a 12 se incorporan diversas variables independientes representativas de determinantes del ahorro familiar:

• La ecuación 7, referida al período 1979-1999, muestra una incidencia positiva de la renta per cápita (en pesetas constantes) sobre el nivel de ahorro, lo que puede justificarse sobre la base de que un mayor nivel de renta facilita una tasa de ahorro más elevada.

• Por el contrario, la tasa de crecimiento del PIB presenta signo negativo. Un mayor crecimiento económico puede inducir un menor ahorro por motivo precaución. Oliver y Raymond (1999) constatan la existencia de un marcado perfil cíclico del ahorro familiar en España (caída de la tasa de ahorro en las fases expansivas y recuperación en las de recesión), que consideran estrechamente vinculado a la evolución de los tres siguientes factores: volumen de renta disponible, expectativas de renta futura y riqueza neta. En cualquier caso, es preciso advertir de que distintas consideraciones teóricas no permiten pronosticar un impacto inequívoco ni para el nivel ni para el crecimiento de la renta (25).

• A su vez, la tasa de inflación aparece con signo negativo, lo que es coherente con el efecto de la variación del nivel de precios sobre el ahorro a través de diversos canales, con una repercusión positiva en algunos de ellos. También es positiva la influencia de la tasa de paro, en línea con el posible estímulo del ahorro por motivo precaución.

• El tipo de interés utilizado en la referida ecuación 7 es un tipo de interés real después de impuestos, concretamente el correspondiente a los depósitos a plazo de la banca entre 1 y 2 años, para un contribuyente con una renta de 5 millones de pesetas de 1999. El signo positivo de esta variable viene a reflejar la superioridad de los efectos sustitución y riqueza frente al efecto renta. La utilización del tipo de interés real antes de impuestos hace disminuir la intensidad de la relación, si bien se mantiene el signo positivo en dos de las tres ecuaciones estimadas.

• Por otro lado, el coeficiente correspondiente a la participación de la población mayor de 65 años den-

CUADRO Nº 2

RELACIONES DE COINTEGRACIÓN ENTRE LAS VARIABLES (*)

	ECUACIÓN Nº/VARIABLE DEPENDIENTE (**)											
VARIABLES INDEPENDIENTES	*1 AHFAMPIB(1)*	*2 AHFAMPIB(1)*	*3 AHFAMPIB(1)*	*4 AHFAMPIB(1)*	*5 AHFAMPIB(1)*	*6 AHFAMPIB(1)*	*7 AHFAMPIB(4)*	*8 AHFAMPIB(4)*	*9 AHFAMPIB(2)*	*10 AHFAMPIB(2)*	*11 AHFAMPIB(1)*	*12 AHFAMPIB(1)*
C	16,74	11,45	16,3	16,1	16,23	20,11						
PF	–0,23			–0,16	–0,24	–0,50	–0,56	–0,82	–0,66	–0,59	–0,20	0,09
TOTTRPIB		–0,45				0,54						
TPRODPIB		0,19	–0,18		0,09							
TRCOTPIB			–0,24	–0,08								
RENTAPCK							5,10E-05	5,83E-05	2,97E-05	2,54E-05		
PIBPMC							–0,13	0,23	–0,48	0,59	–0,51	0,53
VIPC							0,69	0,68	0,68	0,58	0,37	0,47
DU							0,40	0,56	0,81	0,30	–0,43	–0,06
I5M							0,80		0,68		0,16	
IDEPR								0,68		0,38		–0,09
POB65P							–1,15	0,94				
DPSOCPIB							–0,68	0,04				
TDTI							–0,03	0,06				
Período muestra	*1970-1999*	*1970-1999*	*1970-1999*	*1970-1999*	*1970-1999*	*1970-1999*	*1979-1999*	*1971-1999*	*1979-1999*	*1971-1999*	*1979-1999*	*1971-1999*

	ECUACIÓN Nº/VARIABLE DEPENDIENTE (**)			
VARIABLES INDEPENDIENTES	*13 AHFAMK(2)*	*14 AHFAMK(1)*	*15 CPRIVKPC(2)*	*16 CPRIVKPC(2)*
DRATK	–0,88			
TDFAMK	–0,37	–0,29		
AHPUBK	–1,32	0,47		
DCPRIVKRET	3,94			
AHEK	0,73	0,91		
URET			0,06	2,01
IDEPR			2,66	–3,71
VIPC			1,73	–7,99
DRBDFAMKPC				0,69
DRBDFAMKPCRET			0,93	
Período muestra	*1971-1999*	*1971-1999*	*1971-1999*	*1971-1999*

Fuente: elaboración propia. (*) Obtenidas mediante el procedimiento de Johansen-Juselius. (**) Entre paréntesis se indica el número de relaciones de cointegración.

tro de la población presenta signo negativo, lo que resulta acorde con la presunción de que las personas retiradas tienden a desahorrar o a ahorrar menos que las personas activas (26).

• El signo negativo de la variable correspondiente a las prestaciones sociales puede justificarse en la medida en que disminuye la necesidad del ahorro para afrontar posibles contingencias.

• Por último, la variable representativa de la relación entre la imposición directa y la indirecta presenta asimismo el signo esperado.

• Las ecuaciones 9 a 12, con un menor número de variables explicativas, aunque con diferencias de magnitud en algunos coeficientes, mantienen en lo esencial los resultados anteriores.

Por otro lado, en las ecuaciones 13 y 14 se pone de manifiesto el efecto negativo de la imposición directa sobre el ahorro familiar. Por último, las ecuaciones 15 y 16 provienen de modelos estándares para la estimación de la elasticidad del consumo respecto al tipo de interés (27). El coeficiente del tipo de interés es negativo cuando se incluye como variable independiente la variación de la renta bruta disponible de las familias por habitante. Sin embargo, el coeficiente pasa a tener signo positivo cuando se incluye dicha variable con un retardo de un período.

V. CONCLUSIONES

El trabajo realizado permite poner de relieve los siguientes aspectos:

1. El análisis teórico de los efectos de la imposición sobre el ahorro de las familias se caracteriza por un alto grado de complejidad, que no puede considerarse sorprendente si se tiene en cuenta la multiplicidad de variables que influyen en la elección intertemporal de las economías domésticas. Ni siquiera a partir de la utilización de modelos muy simplificados resulta posible predecir el impacto de la imposición desde un punto de vista teórico. No obstante, el análisis teórico sí permite identificar los distintos efectos que la imposición sobre la renta puede originar sobre el ahorro, en su mayoría con una orientación negativa.

2. En cualquier caso, los estudios empíricos cobran una importancia fundamental en aras de la determinación de las repercusiones de la tributación sobre el nivel del ahorro familiar. No obstante el amplio arsenal de investigaciones realizadas, marcadas por arduas dificultades metodológicas –algunas no adecuadamente superadas–, no ha sido posible alcanzar un consenso sobre una cuestión tan crucial. Ahora bien, algunos estudios recientes de ámbito internacional tienden a respaldar la existencia de un impacto relevante de la imposición sobre el nivel de ahorro.

3. En relación con el caso español, aun cuando la tendencia de incremento sostenido de la presión fiscal y las notorias oscilaciones de la *ratio* del ahorro familiar respecto al PIB, a lo largo del período 1970-1999, podrían hacer pensar en una independencia total entre ambas variables, se aprecia una notable correlación negativa entre sus variaciones anuales. Igualmente, se observa una notable correlación, también negativa, entre las variaciones de las *ratios* de ahorro público y de ahorro privado.

4. A partir de las estimaciones empíricas realizadas para el período 1970-1999, mediante técnicas de cointegración, puede señalarse la existencia de una relación negativa entre la presión fiscal y la *ratio* de ahorro familiar. Se observa asimismo una relación positiva entre la tasa de ahorro familiar y el tipo de interés real neto de impuesto. Dicha relación es menos intensa si, en lugar del anterior, se utiliza el tipo de interés real antes de impuesto. Por otro lado, mientras que para algunas variables (tasa de inflación, renta por habitante, crecimiento del PIB y tasa de paro) se obtienen resultados acordes con los postulados teóricos, para otras (peso relativo de la población de mayor edad, prestaciones sociales, patrimonio financiero de las familias) la relación se muestra más dependiente de la especificación del modelo. Conviene subrayar, por último, la disparidad de los resultados obtenidos respecto de los que se derivan de la utilización del método de mínimos cuadrados ordinarios (28).

NOTAS

(1) Una síntesis de las mismas se recoge en DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ (2000).

(2) La mayor parte de la evidencia empírica disponible se inclina por la existencia de relaciones de sustituibilidad parcial entre el ahorro familiar y el empresarial, por un lado, y entre el ahorro familiar y el público, por otro. *Vid.*, por ejemplo: DEAN *et al.* (1990), ARGIMÓN (1991), RAYMOND (1990), SANTILLÁN (1997), y FMI (1995). No obstante, los resultados de un reciente estudio empírico, a cargo de HAQUE *et al.* (1999), indican que las *ratios* del déficit público y del consumo público respecto al PIB son determinantes esenciales de las tasas de ahorro privado en los países industriales en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial.

(3) El tipo de interés desempeña, por tanto, un papel crucial dentro de este enfoque. SMITH (1990, pág. 16) señala, no obstante, que el predominio de la perspectiva keynesiana (determinación del consumo por la renta disponible) impidió apreciar dicho papel hasta los años setenta.

(4) Los resultados empíricos sobre su validez arrojan resultados mixtos. *Vid.* BERNHEIM (1999, pág. 3). Para el caso español, RAYMOND (1998) encuentra apoyo empírico de la existencia de ciclo vital.

(5) Al respecto puede verse BOADWAY y WILDASIN (1984, págs. 302-303), y MCKEE *et alii* (1986).

(6) Un análisis de los efectos de la reforma del IRPF de 1999 en España puede verse en CORONA (1998, pág. 95).

(7) Se ha acuñado la expresión *ahorrador con objetivo* (aquel cuyo fin es tener una cantidad dada de consumo en el futuro), para el que se cumpliría el efecto renta. *Vid.* ROSEN (1999, pág. 390). Diversos estudios revelan, sin embargo, que algunos ahorradores siguen una regla sencilla (por ejemplo, ahorrar una cantidad fija mensual). *Vid.* BUCHANAN (1996, pág. 11).

(8) KING (1981, pág. 24) advierte de las consecuencias de la modelización del ciclo vital en dos etapas de duración fija.

(9) En modelos de más de dos períodos, cabe la posibilidad de que el consumo presente y el consumo futuro sean complementarios en vez de sustitutivos. *Vid.* SANDMO (1985, págs. 274-275).

(10) Una mayor duración de la corriente de ingresos va asociada a un mayor efecto riqueza humana. Al respecto puede verse BERNHEIM (1999, pág. 9).

(11) Algunos estudios empíricos concluyen que, como consecuencia de las restricciones para el endeudamiento, las decisiones de ahorro y de consumo están muy vinculadas a los flujos de renta disponible. *Vid.* CAMPBELL y MANKIW (1989).

(12) Incluso antes de la puesta en marcha de la Unión Monetaria Europea, la Comisión Europea (1997, pág. 35) había advertido de que el diferente tratamiento de los intereses recibidos por residentes y no residentes había llevado a una masiva reasignación del ahorro, impulsada por la tributación, dentro de la Unión Europea.

(13) *Vid.* al respecto: SANDMO (1985), GYLFASON (1993), OCDE (1994), FMI (1995), LEIBFRITZ *et al.* (1997), y BERNHEIM (1997; 1999). Aunque el recorrido de las estimaciones de la elasticidad del ahorro familiar respecto al tipo de interés es considerablemente amplio, no es menos cierto que numerosas estimaciones tienden a arrojar valores próximos a cero. Según STIGLITZ (2000, pág. 534), «la mayoría de los estudios empíricos sugieren que el efecto sustitución supera ligeramente al efecto renta, con lo que un impuesto sobre la renta de intereses tiene un efecto levemente negativo sobre el ahorro». Ahora bien, aun cuando la referida elasticidad sea pequeña, o incluso negativa, FELDSTEIN (1978) se encargó de demostrar la falacia de la idea de que la imposición sobre la renta del capital no impone ninguna pérdida de bienestar, que depende exclusivamente del efecto sustitución. Una discusión de este aspecto, en el marco de la comparación entre los impuestos sobre la renta y el gasto, se realiza en DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ (1988).

(14) BERNHEIM (1999, pág. 88) llega a expresar lo siguiente: «Como economista, no puede revisarse la voluminosa literatura sobre imposición y ahorro sin quedar algo humillado por la enorme dificultad de aprender algo útil incluso sobre las cuestiones empíricas más básicas».

(15) *Vid.* al respecto: ATTANASIO (1997), BROWNING y LUSARDI (1996), SANTILLÁN (1997) y VALLE (1991b).

(16) FELDSTEIN (1970) demostró la subestimación de la elasticidad del consumo respecto al interés que se deriva de la inclusión en las estimaciones de tipos de interés nominales an-

tes de impuestos, en lugar de tipos de interés reales después de impuestos. La evolución de los tipos marginales del impuesto sobre la renta en España puede verse en CARRASCO y DOMÍNGUEZ (1998), CASTELLANO (1998), y LAGARES y CASTELLANO (1998). La evolución del tipo de interés real neto es analizada en MEDEL y DOMÍNGUEZ (1999).

(17) VON FURSTENBERG (1981) llega a concluir que es casi imposible obtener estimaciones fiables de la elasticidad del ahorro respecto al tipo de interés a causa de la inobservabilidad de la tasa de rendimiento real neta esperada.

(18) Los nuevos paradigmas sobre el comportamiento del ahorro sugieren que es imposible abstraer de forma significativa dicho comportamiento de su contexto institucional. *Vid.* BERNHEIM (1999, pág. 46).

(19) A este respecto, ROBSON (1995, página 55) llama la atención acerca de la aparente paradoja de que, en numerosos países de la OCDE, la aplicación de medidas reductoras de la carga fiscal sobre las rentas de capital haya estado motivada, al menos en parte, por la preocupación de aumento del ahorro.

(20) En relación con la evolución del ahorro nacional, pueden verse, entre otros, los siguientes trabajos: ALCAIDE (1996), RAYMOND (1990; 1991; 1995; 1996), OLIVER y RAYMOND (1999), DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ (1997), y LABORDA (2000).

(21) Es preciso tener en cuenta que los datos de los empresarios individuales son incluidos dentro del sector de economías domésticas. GENTRY y HUBBARD (1999) advierten sobre la insuficiente atención prestada a los empresarios individuales en los estudios sobre el ahorro familiar.

(22) No hay que olvidar el intenso proceso de disminución de los tipos de interés vivido por la economía española en la segunda mitad de los años noventa, y las consiguientes mayores facilidades para el endeudamiento en un marco de bonanza económica.

(23) En otros períodos, dicha correlación se eleva hasta –0,8. *Vid.* RAYMOND (1991, página 160). Aunque, evidentemente, correlación no implica causalidad, RAYMOND (1990) ha señalado diversas razones por las que un aumento de la presión fiscal puede contribuir a disminuir la tasa de ahorro familiar. La relación entre la fiscalidad y el ahorro en España ha sido estudiada, además de RAYMOND (1991), por MOLINAS y TAGUAS (1991), VALLE (1991a; 1991b), y ZABALZA y ANDRÉS (1991), entre otros.

(24) El programa empleado es el Microfit 4.0 para Windows. Para calcular el número de retardos en el ADF, así como el orden del vector autorregresivo (VAR) en el JJ, se han utilizado los criterios de información de Akaike (AC) y Schwartz (SBC). No se reproducen en el texto los resultados obtenidos con el método EG, aunque están disponibles para cualquier lector interesado.

(25) En VALLE (1998a) se analiza la relación causal entre crecimiento y ahorro.

(26) No obstante, la evidencia empírica sobre este aspecto no es clara. *Vid.* BÉRUBÉ y CÔTÉ (2000, pág. 4).

(27) Estimaciones de la elasticidad del ahorro respecto al tipo de interés se ofrecen en los siguientes estudios: ARGIMÓN *et alii* (1993), DOLADO *et al.* (1999), DOMÍNGUEZ *et alii* (1989), HERCE (1986), y MORENO (1988). DOLADO *et al.* (1999, pág. 108) consideran como «estimaciones razonables» para el caso español (relación ahorro-tipo de interés real) entre 0 y 0,2.

(28) Los resultados obtenidos mediante la aplicación del método de los mínimos cuadrados ordinarios (con excepción de la ecuación nº 1, donde se da una escasa diferencia) muestran importantes divergencias respecto al signo y a la magnitud de los coeficientes estimados.

BIBLIOGRAFÍA

ALCAIDE IINCHAUSTI, J. (1996), «Ahorro y magnitudes económicas», *Cuadernos de Información Económica*, nº 115, páginas 107-112.

ARGIMÓN, I. (1991), «La tasa de ahorro en España: 1964-1989», *Moneda y Crédito*, número 192, págs. 11-39.

— (1996), «¿Ven las familias el ahorro empresarial y el público como sustitutivos de su propio ahorro?», *Boletín Económico*, marzo, págs. 47-55.

ARGIMÓN, I.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y ROLDÁN, J. M. (1993), «Ahorro, riqueza y tipos de interés en España», *Investigaciones Económicas*, vol. XVII, nº 2, páginas 313-332.

ATTANASIO, O. (1997), «Consumption and saving behaviour: modelling recent trends», *Fiscal Studies*, vol. 18, nº 1, páginas 23-47.

ATTANASIO, O., y BANKS, J. (1998), «Trends in household saving: a tale of two countries", Centre for Economic Policy Research, *Working Paper*, Londres.

BANCO DE ESPAÑA (A), *Cuentas financieras de la economía española*, varias ediciones, Madrid.

— (2000): «Presentación de las cuentas financieras de la economía española. SEC/95. Serie 1995-1999», *Boletín Económico*, mayo, págs. 1-19.

BANCO BILBAO VIZCAYA ARGENTARIA (BBVA) (2000), *Informe Económico*, Bilbao.

BERNHEIM, B. D. (1997), «Rethinking saving incentives», en AUERBACH, A. J. (ed.), *Fiscal policy. Lessons from economic research*, The MIT Press, Cambridge, Mass., páginas 259-311.

— (1999), Taxation and saving, National Bureau of Economic Research, *Working Paper* 7061, Cambridge, Mass.

BÉRUBÉ, G., y CÔTÉ, D. (2000), «Long term determinants of the personal savings rate: literatute review and some empirical results for Canada», Bank of Canada, *Working Paper* 2000-3.

BOADWAY, R., y WILDASIN, D. (1984), *Public Sector Economics*, Little, Brown and Company, Boston.

— (1994), «Taxation and savings: a survey», *Fiscal Studies*, vol. 15, nº 3, págs. 19-63.

BROWNING, M., y LUSARDI, A. (1996), «Household saving: micro theories and micro facts», *Journal of Economic Literature*, volumen 34, diciembre, págs. 1797-1855.

BUCHANAN, N. H. (1996), «Taxes, saving, and macroeconomics», The Jerome Levy Economics Institute of Bard College, *Working Paper* nº 177.

CALLEN, T., y THIMANN, C. (1997), «Empirical determinants of household saving: evidence from OCDE countries», *Working Paper WP*/97/181, Fondo Monetario Internacional, Washington.

CAMPBELL, J. Y., y MANKIW, N. G. (1989), «Consumption, income and interest rates: reinterpreting some time series evidence», National Bureau of Economic Research, *Working Paper* 2924, Cambridge, Mass.

CARRASCO CASTILLO, G., y DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (1998), «La tarifa del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en España: un análisis de su evolución (1979-1998)», *Cuadernos de Información Económica*, nº 135, páginas 19-26.

CASTELLANO REAL, F. (1998), «La reforma de la fiscalidad del ahorro», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nºs 2 y 3, páginas 385-401.

COMISIÓN EUROPEA (1997), «Advancing financial integration», *European Economy*, suplemento A, nº 12, diciembre.

CORONA RAMÓN, J. F. (1999), «Informe económico», en INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS, *Informes: el Proyecto de Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, Madrid, págs. 85-117.

DEAN, A.; DURAND, M.; FALLON, J., y HOELLER, P. (1990), «L'épargne dans les pays de L'OCDE: tendances et comportement», *Revue économique de l'OCDE*, número 14, páginas 7-62.

DOLADO, J. J.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y VIÑALS, J. (1999), «A cost-benefit analysis of going from low inflation to price stability in Spain», en FELDSTEIN, M. (ed.), *The costs and benefits of price stability*, The University of Chicago Press, Chicago, págs. 95-132.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (1988), «El impuesto sobre el gasto personal: las cuestiones principales», *Actualidad Financiera*, nº 36, págs. 1836-1888.

— (1997), «El ahorro del sector público en España: 1975-1995», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, nº 70, págs. 100-114.

— (2000), *El tratamiento del ahorro familiar en el impuesto sobre la renta en España*, Analistas Económicos de Andalucía, Málaga.

DOMÍNGUEZ, J. M.; MOLINA, A., y SÁNCHEZ, J. (1989), «El impuesto sobre el gasto personal: algunas cuestiones básicas para el caso español», *Investigaciones Económicas*, vol. XIII, nº 2, páginas 269-282.

DYNAN, K. E.; SKINNER, J., y ZELDES, S. P. (2000), «Do the rich save more?», National Bureau of Economic Research, *Working Paper* 7906, Cambridge, Mass.

ENGEL, E. H., y GALE, W. G. (1996), «The effects of fundamental tax reform on saving», en AARON, H. J , y GALE, W. G. (eds.), *Economic effects of fundamental tax reform*, págs. 83-121.

FELDSTEIN, M. (1970), «Inflation, specification bias and the impact of interest rates», *Journal of Political Economy*, volumen 78, noviembre-diciembre.

— (1978), «The welfare cost of capital income taxation», *Journal of Political Economy*, vol. 86, págs. S29-S51

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI) (1995), «El ahorro en una economía mundial en crecimiento», *Perspectivas de la Economía Mundial*, mayo; reproducido en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, nº 70, 1997, págs. 254-279.

GENTRY, W. M., y HUBBARD, R. G. (2000), «Entrepreneurship and household saving», National Bureau of Economic Research, *Working Paper* 7894, Cambridge, Mass.

GYLFASON, T. (1993), «Optimal saving, interest rates, and endogenous growth», *Scandinavian Journal of Economics*, volumen 95, nº 4, págs. 517-533.

HAQUE, N. U.; PESARAN, M. H., y SHARMA, S. (1999), «Neglected heterogeneity and dynamics in cross-country savings regresions», *Working Paper* WP/99/128, Fondo Monetario Internacional, Washington.

HERCE, J. A. (1986), «El ahorro en España: 1964-1984», *Documento de Trabajo* 8610, Fundación Empresa Pública, Madrid.

HERRERA, C. (1990), «La fiscalidad y el ahorro familiar», *Cuadernos de Actualidad*, número I, págs. 11-15.

JAPPELLI, T., y PAGANO, M. (1994), «Saving, growth and liquidity constraints», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 109, páginas 83-109.

KING, M. A. (1981), «Savings and taxation», National Bureau of Economic Research, *Working Paper* W0428, Cambridge, Mass.

LABORDA, A. (2000), «El ahorro en la economía española en 2000», *Cuadernos de Información Económica*, nº 158, páginas 1-19.

LAGARES CALVO, M. J. (1998), «Ahorro y desarrollo económico en el pensamiento actual», 77ª Asamblea General de la Confederación Española de Cajas de Ahorros, Madrid.

LAGARES CALVO, M. J., y CASTELLANO REAL, F. (1998), «Aspectos fiscales: ¿neutralidad o beligerancia frente al ahorro?», 77ª Asamblea General de la Confederación Española de Cajas de Ahorros, Madrid.

LEIBFRITZ, W.; THORNTON, J., y BIBBEE, A. (1997), «Taxation and economic performance», *Working Paper* nº 176, Departamento de Economía, OCDE, París.

LOAYZA, N.; SCHMIDT-HEBBEL, K., y SERVÉN, L. (2000), «What drives private saving around the world?», *Policy Research Working Papers*, 2039, Banco Mundial.

LÓPEZ-SALIDO, J. D. (1994), «Determinantes del ahorro de una economía: modelos teóricos y alguna evidencia para el caso español», *Documentos de Trabajo*, número 108, Fundación FIES, Madrid.

MASSON, P. R.; BAYOUMI, T., y SAMIEI, H. (1998), «International evidence on the determinants of private saving», *The World Bank Economic Review*, vol. 12, número 3, págs. 483-501.

MCKEE, M. J.; VISSER, J. J. C., y SAUNDERS, P. G. (1986), «Taux marginaux du travail et du capital dans les pays de l'OCDE», *Revue économique de l'OCDE*, nº 7.

MEDEL CÁMARA, B., y DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (1999), «Tipo de interés, impuesto sobre la renta e inflación en España (1979-1999)», *Cuadernos de Información Económica*, nº 151, págs. 51-61.

MOLINAS, C., y TAGUAS, D. (1991), «La tasa de ahorro de las familias y la fiscalidad: un enfoque estructural», *Moneda y Crédito*, nº 192, págs. 79-104.

MORENO, L. (1988), «Efectos de las pensiones de la seguridad social sobre el ahorro privado», *Documento de Trabajo* 8802, Fundación Empresa Pública, Madrid.

NELSON, C., y PLOSSER, C. I. (1982), «Trends and ramdom walks in macroeconomic time series, some evidence and implications», *Journal of Monetary Economics*, número 10, págs. 139-162.

OLIVER, J.; PUJOLAr, D., y RAYMOND, J. L. (1998), «Análisis de los efectos de la presión fiscal sobre el ahorro familiar en España», *Hacienda Pública Española*, número 147, págs. 121-139.

OLIVER ALONSO, J., y RAYMOND BARA, J. L. (1999), «¿Hay escasez de ahorro en la economía española?, *Cuadernos de Información Económica*, nº 151, páginas 30-38.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) (1994), *Fiscalité et épargne des ménages*, París.

OWENS, J., y WHITEHOUSE, E. (1996), «Tax reform for the 21st century», *International Bureau of Fiscal Documentation Bulletin*, volumen. 50, nº 11/12, páginas 538-547.

RAYMOND BARA, J. L. (1990), «El ahorro en la economía española», *Documentos de Trabajo*, nº 65, Fundación FIES, Madrid.

— (1991), «El ahorro en la economía española», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, nº 47, págs. 155-172.

— (1995), «Realidad actual y perspectivas del ahorro mundial», *Cuadernos de Información Económica*, nº 103, págs. 3-13.

— (1996), «El ahorro en España y en los países de la Unión Europea: evolución reciente y sustitución entre ahorro público y privado», *Documentos de Trabajo*, número 120, Fundación FIES, Madrid.

— (1998), «Motivaciones actuales del ahorro: el papel del ahorro-previsión», 77ª Asamblea General de la Confederación Española de Cajas de Ahorros, Madrid.

ROBSON, M. H. (1995), «Taxation and household saving: reflections on the OECD Report», *Fiscal Studies*, vol. 16, nº 1, páginas 38-57.

ROSEN, H. S. (1992; 1999), *Public Finance*, Irwin.

SANDMO, A. (1985), «The effects of taxation on savings and risk taking», en AUERBACH, A. J., y FELDSTEIN, M. S., *Handbook of Public Economics*, vol. I, North-Holland, Amsterdam, págs. 265-311.

SANTILLÁN, J. (1997), «El ahorro en el mundo: evolución histórica y perspectivas», *Boletín Económico*, septiembre, páginas 43-51.

SHAFFER, J. R.; ELMESKOV, V. J., y TEASE, W. (1992), «Saving trends and measurement issues», *Scandinanvian Journal of Economics*, vol. 94, nº 2, páginas 155-175.

SMITH, E. S. (1990), «Factors affecting saving, policy tools, and tax reform», *IMF Staff Papers*, vol. 37, nº 1, págs. 1-70.

STIGLITZ, J. E. (2000), *Economics of the Public Sector*, Norton, Nueva York.

STOCK, J.M., y WATSON, M. H. (1988), «Variables trends in economic time series», *Journal of Economic Perspectives*, 2, número 3, págs. 47-174.

TANZI, V., y ZEE, H. H. (1998), «Taxation and the household saving rate: evidence from OECD countries», *Working Paper WP*/98/36, Fondo Monetario Internacional, Washington.

VALLE, V. (1991a), «Ahorro y fiscalidad en la recuperación económica», *Economistas*, número extraordinario, págs. 136-141.

— (1991b), «Ahorro y fiscalidad en la economía española», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, nº 48, págs. 161-169.

— (1997), «Política de ahorro en España: reflexiones y sugerencias», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, nº 70, páginas 239-251.

— (1998a), «El ahorro en el desarrollo económico español: lecciones de la experiencia», 77ª Asamblea General de la Confederación Española de Cajas de Ahorros, Madrid.

— (1998b), «Patrimonio, renta y ahorro de las familias españolas», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, nº 77, págs. 106-114.

VON FURSTENBERG, G. (1981), «Savings», en AARON, H. J., y PECHMAN, J. A. (eds.), *How taxes affect economic behavior*, The Brookings Institution, Washington.

ZABALZA, A., y ANDRÉS, J. (1991), «¿Afecta la fiscalidad al ahorro?», *Moneda y Crédito*, nº 192, págs. 41-74.

Resumen

En este trabajo se lleva a cabo un estudio de la relación entre el ahorro familiar y la fiscalidad, en una triple vertiente: enfoque teórico, evidencia empírica y análisis del caso español. Inicialmente se efectúa un repaso, desde una perspectiva teórica, de las distintas vías a través de las que la imposición puede incidir sobre la magnitud del ahorro familiar. En segundo término, se sintetiza el conjunto de la evidencia empírica internacional acerca de dicha relación. Por último, se analiza el caso español en el período 1970-1999, mediante el uso de técnicas de cointegración.

Palabras clave: ahorro, imposición, España.

Abstract

In this article we examine the relationship between family saving and taxation, from a threefold standpoint: a theoretical approach, empirical evidence and analysis of the Spanish case. First of all, we carry out a review, from the theoretical viewpoint, of the different paths by which taxation can affect the volume of family saving. Secondly, we synthesize the international empirical evidence as a whole with regard to this relationship. Lastly, we examine the Spanish case in the period 1970-1999 by the use of co-integration techniques.

Key words: saving, taxation, Spain.

JEL classification: E21, H24, H31.

LOS INCENTIVOS FISCALES A LA INVERSIÓN EMPRESARIAL Y AL EMPLEO: LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y EVIDENCIA PARA ESPAÑA

Desiderio ROMERO JORDÁN

I. INTRODUCCIÓN

RESULTA evidente, señalan Musgrave y Musgrave (1989, página 1159), que el sistema fiscal desempeña un papel importante en el desarrollo económico, ya que su diseño afecta, entre otras, a cuestiones tales como el ahorro, la formación de capital, el empleo, o la distribución equitativa de las cargas.

El nivel y las tasas de crecimiento experimentadas por el gasto en inversión –efectuada por empresas (inversión fija y en inventarios), y familias (vivienda)– condiciona a corto plazo las fluctuaciones a que puede verse sometido el PIB de un país, a la vez que mantiene vínculos con la productividad y el crecimiento en el largo plazo. Por ello, los gobiernos, teniendo en cuenta sus efectos sobre la estabilización económica, han buscado fórmulas que favorezcan la inversión empresarial, siendo la utilización de incentivos fiscales (crédito fiscal, exenciones, etc.) una de las utilizadas con más frecuencia desde los años setenta.

Por otra parte, las elevadas tasas de desempleo, su composición (sexo y edad) y los efectos negativos sobre la estabilidad social, justifican suficientemente que el pleno empleo sea uno de los objetivos prioritarios de la política económica en los países desarrollados. Precisamente, en las Grandes Orientaciones de Política Económica de la Unión Europea para el período 2000-2001, se resalta la necesidad de realizar reformas estructurales que potencien el crecimiento económico, el empleo (la tasa media de desempleo en la UE es de un 9 por 100) y la cohesión social, así como la difusión en la incorporación de nuevas tecnologías. Al igual que en los procesos de inversión, los impuestos afectan a las decisiones, tanto de oferta como de demanda de empleo, de manera que pueden incentivar o desincentivar tales decisiones.

Precisamente, el objetivo del presente artículo es revisar las líneas de investigación existentes en los incentivos a la inversión y al empleo, dedicando una atención especial a la evidencia empírica disponible para España. El apartado II está referido a los incentivos fiscales a la inversión empresarial (demanda) existentes en el Impuesto de Sociedades (crédito a la inversión, amortizaciones, etc.). El estudio se centra en los incentivos a la inversión nacional, por lo que determinados instrumentos, como por ejemplo el crédito por impuestos pagados en el extranjero, quedan fuera de nuestro ámbito de estudio (1). El apartado III sigue una estructura similar a la anterior, aunque en este caso referido a los incentivos fiscales al empleo, tanto en la vertiente de demanda como de oferta. El artículo finaliza con un apartado de conclusiones en el que se exponen algunas de las posibles extensiones a la investigación en este campo.

II. LOS INCENTIVOS FISCALES A LA INVERSIÓN EMPRESARIAL

En sentido amplio, cuando hablamos de inversión real estamos haciendo referencia a la formación de capital (2), es decir, a la compra o fabricación propia de recursos utilizados en la actividad productiva, lo que incluye, entre otros, la maquinaria, los elementos de transporte, o los gastos de investigación y desarrollo (I + D).

La relación entre inversión y crecimiento económico ha suscitado un intenso debate en los últimos cincuenta años. Existe la creencia generalizada de que la inversión favorece el crecimiento sostenido, lo que redunda en menores tasas de desempleo y mayor bienestar. Sin embargo, los economistas todavía no han logrado ponerse de acuerdo acerca de cuál es la influencia y la dirección mantenida en la evolución de tales variables. Por un lado, se justifica, teórica y empíricamente, que la acumulación de capital afecta positivamente al crecimiento a través de los incrementos de productividad (Barro y Sala-i-Martín, 1992; Islam, 1996); por otro, las mayores tasas de crecimiento pueden forzar a los países a acumular capital, como consecuencia de la necesidad de incrementar la producción, pero también por la mejora en las expectativas (Blomstron y otros, 1996).

Otro factor a tener en cuenta es que el crecimiento a largo plazo, y las amplias diferencias entre países, vienen primariamente determinadas por las políticas públicas (inversión en infraestructuras y educación), que sientan las bases para crear un

clima adecuado para la inversión empresarial y la producción de bienes y servicios (Hall y Jones, 1999), al tiempo que favorecen la productividad del capital privado (Bajo y Sosvilla, 1993).

Los gobiernos no han escatimado esfuerzos por fomentar la acumulación de capital en las empresas desde el final de la Segunda Guerra Mundial (Hasset y Hubbard, 1996). A tal efecto, el Impuesto de Sociedades (IS) se ha conformado como el instrumento fiscal habitualmente empleado para fomentar la inversión empresarial a través de los diferentes elementos técnicos que lo conforman –los incentivos fiscales (3)–: amortizaciones aceleradas, crédito fiscal, *vacaciones fiscales*, etcétera, que serán objeto de una atención posterior. Sin embargo, los años ochenta son una década de cambios importantes, debido a que la corriente reformadora del IS iniciada en esas fechas se ha caracterizado, entre otros aspectos, por la progresiva reducción de los mecanismos de incentivo, justificada, fundamentalmente, en el carácter distorsionante de dichos instrumentos; aunque apoyada en la pérdida recaudatoria que generan y en su dudosa eficacia (4). Se trata de un proceso similar al acontecido en el impuesto personal: ampliación de la base y reducción de los tipos impositivos, que ha llevado a países como Alemania, Austria, España, Estados Unidos, Irlanda, Islandia o Portugal a suprimir medidas de incentivo, incluyéndose los planes para regiones o sectores determinados, los créditos a la inversión, así como el intento de alinear la amortización fiscal con la económica (Owens, 1997).

1. Incentivos a la inversión e imposición marginal

Con el objeto de analizar cuál es el efecto de los impuestos en las decisiones de inversión empresarial, comenzaremos refiriéndonos a los determinantes de las decisiones de demanda de dichos bienes. Si empleamos la hipótesis de que las empresas operan en mercados competitivos, y de que su objetivo es maximizar beneficios, demandarán bienes de inversión en tanto en cuanto el valor de la productividad marginal del capital sea, en términos reales, mayor que el coste de uso del capital. En otras palabras, la cantidad de capital que maximiza el beneficio empresarial se determinará en aquel punto en el que la productividad marginal de la última unidad de capital incorporado a la actividad productiva se iguale al coste marginal del capital (en términos reales) pagado.

$$K_D = K_D\left(\frac{c}{p}\right),\ K_D' < 0 \qquad [1]$$

Donde c es el coste del capital y p es el precio del *output*. El coste del capital puede ser interpretado como el máximo tipo de interés al que los ahorradores serían indiferentes entre prestar en el mercado o utilizar sus fondos para financiar una inversión que tiene una renta real antes de impuestos igual a ρ (Cuervo-Arango y Trujillo, 1986). La primera derivada indica que la demanda de capital disminuye al aumentar el coste del capital.

Sea *RMB* el rendimiento marginal bruto antes de impuestos correspondiente a una unidad adicional de capital (esto es, la suma del rendimiento neto ρ y la amortización económica δ), de manera que el valor actual de la corriente de ingresos netos de impuestos es (King y Fullerton, 1983):

$$V = \int_0^{\infty}(1-u)RMBe^{-(d-\pi+\delta-g)}dt = \frac{(1-u)RMB}{(d-\pi+\delta-g)} \qquad [2]$$

Siendo π la tasa de inflación y g la tasa de crecimiento de los precios en los bienes de capital. El tipo de descuento, cuyo valor depende del modo en que se financie la inversión, es: beneficios retenidos, deuda y emisión de acciones (5). El precio efectivo de una unidad adicional de inversión debe contemplar el crédito fiscal a la inversión y el ahorro fiscal por amortizaciones. El crédito fiscal es un incentivo cuyo objetivo es minorar el precio de la inversión marginal. De este modo, el desembolso monetario pasa a ser inferior al precio de mercado: si la inversión es de una unidad monetaria, el precio efectivo es $(1-h)$, siendo h el porcentaje de reducción en el precio de compra por unidad monetaria invertida. Cuando mayor sea el valor de h, más pequeño será el coste del capital y, en consecuencia, se estará, a priori (dependiendo de la elasticidad precio), incentivando la incorporación de capital a la empresa. Por otra parte, los activos están sujetos a un proceso de depreciación económica por el uso y/o la obsolescencia técnica. Dicha pérdida de valor genera un coste a la empresa, de manera que periódicamente deberá dotar un fondo para hacer frente a la compra de un nuevo activo una vez finalizada su vida útil. En el IS se considera como gasto deducible dicha amortización, de tal forma que el precio efectivo de la inversión marginal se convierte en $(1-h-uz)$, siendo u el tipo impositivo del impuesto y uz el valor actual del ahorro fiscal por amortizaciones.

Igualando los flujos de ingresos y del precio efectivo de la inversión marginal obtenemos la expresión del coste del capital (6):

$$\rho = \frac{c}{p} = \frac{1 - h - uz}{1 - u}(d - \pi + \delta - g) - \delta \qquad [3]$$

Definimos el tipo marginal efectivo como el cociente entre la cuña impositiva, construida como la diferencia entre el coste del capital y el rendimiento neto *s* que reciben los financiadores del proyecto de inversión (7), y el coste del capital:

$$\tau = \frac{\rho - s}{\rho} \qquad [4]$$

El tipo marginal efectivo es una medida sintética que nos permite evaluar la fiscalidad que soporta una unidad adicional de inversión. El tipo marginal efectivo es, habida cuenta de que la decisión de inversión depende de los impuestos que en el margen soporta una unidad adicional de capital (y no de los impuestos ya soportados), una herramienta adecuada para analizar el modo en que el diseño impositivo afecta a las decisiones marginales de inversión empresarial. En consecuencia, nos permite cuantificar el efecto sustitución que el diseño impositivo pueda generar potencialmente en la adopción de diferentes técnicas de producción (8). En otras palabras, sirve para analizar el grado de neutralidad del impuesto ante las decisiones de inversión (y empleo) empresarial. No obstante, debe resaltarse que, debido a los supuestos simplificadores en que se basa (9), únicamente nos ofrece una visión de los efectos de diseño, ya que los efectos económicos (el modo en que finalmente afecta a las decisiones de los agentes económicos) vendrán influidos por las elasticidades entre los distintos bienes de capital, o entre éstos y el factor trabajo.

2. Los instrumentos para incentivar la inversión empresarial en el Impuesto de Sociedades

El crédito fiscal a la inversión

Como se comentó anteriormente, el crédito fiscal es una deducción que actúa sobre la cuota íntegra del impuesto. Es una especie de cheque en blanco que puede hacerse efectivo durante un determinado número de años contra el pago del impuesto societario. La utilización de esta forma de incentivo produce una disminución de la carga impositiva, ya que se demuestra fácilmente que la relación entre el coste del capital y el crédito fiscal es negativa, lo que indica que se favorecerá en mayor medida a la inversión cuanto más grande sea el porcentaje de crédito fiscal permitido.

Se trata de un incentivo fiscal que tiene como argumentos a favor su utilidad como instrumento coyuntural, sus reducidos costes administrativos, al apoyarse en un aparato existente, los costes reducidos de cumplimiento (inferiores que las subvenciones) y la mayor neutralidad frente a otros elementos como la amortización acelerada (10) (McLure, 1997; Romero, 1999).

El crédito fiscal se ha utilizado de manera intensa en los años sesenta (11), extendiéndose su uso en los setenta al objeto de tratar de frenar el elevado coste del capital originado por las altas tasas de inflación y los elevados costes financieros. En España no se introducen de manera generalizada hasta 1979, lo que implica un importante retraso frente a otros países (Espitia y otros, 1989a). Sin embargo, las reformas fiscales del impuesto societario llevadas a cabo a mediados de los ochenta en países como Estados Unidos y Reino Unido, y extendidas posteriormente a la mayoría de los países desarrollados, han optado por eliminar la práctica totalidad de los incentivos fiscales, crédito fiscal incluido, debido a su diseño distorsionante (Fullerton y King, 1983; Mckee y otros, 1986; Paredes, 1992; Sanz, 1994; etc.); sin dejar en el olvido otras críticas, como las referidas a su discrecionalidad, su impacto negativo sobre la recaudación y el escepticismo que existe sobre su eficacia debido a la disparidad en los resultados obtenidos (12) (Hall y Jorgenson, 1967; Eisner, 1969; Chirinko y Eisner, 1983, entre otros).

En referencia al contexto español, la reforma fiscal del IS de 1996 no ha seguido las pautas de otros países desarrollados, sobre todo si atendemos al número de incentivos, a los porcentajes de deducción permitidos y al gasto fiscal generado, que continúa siendo elevado (Carbajo y otros, 1992; Romero, 1999).

No obstante, el número de trabajos orientados a medir los efectos económicos del crédito a la inversión (tanto en su potencialidad incentivadora como en los aspectos de neutralidad y de eficacia) es, para el caso español, pequeño. Por otra parte, raramente se interesan por calibrar la sensibilidad de los tipos marginales efectivos o del coste del capital ante diferentes supuestos de utilización del crédito a la inversión. De igual modo, habitualmente se utiliza la hipótesis de que todas las empresas tienen beneficios para aplicar deducciones; aunque, no obstante, algunos autores suponen (13) que, como consecuencia de los límites legales a que se ven sometidos, las empresas aplican efectivamente un porcentaje inferior al legal (véase, por ejemplo, para el caso español, Paredes, 1992; Espitia y otros, 1989a; Giner y Salas, 1994).

Existen algunos trabajos en los que se estima el gasto fiscal asociado a los incentivos a la inversión (14): en Trujillo (1985) se efectúa una aproximación a la pérdida recaudatoria por crédito fiscal, así como su distribución por sectores, en la que se obtiene que la pérdida recaudatoria por unidad monetaria invertida es de 13 céntimos para empresas privadas y 12 para las públicas; Espitia y otros(1989a) encuentran que cada unidad monetaria de pérdida de recaudación genera el doble de gasto en inversión; Cuervo-Arango y Trujillo (1986) estiman que por cada unidad monetaria destinada por las empresas a inversión se genera un gasto fiscal de un décimo de peseta.

En un trabajo anterior nuestro (Romero, 1999), empleamos un panel de microdatos tributarios de empresas manufactureras españolas referido al periodo 1989-1994, en el que se analizan diferentes aspectos del crédito fiscal a la inversión, del que se obtienen las siguientes conclusiones: a) el ahorro fiscal efectivo está directamente relacionado con la dimensión empresarial (15); b) existen diferencias en el ahorro fiscal por crédito a la inversión entre empresas que operan en diferentes sectores; c) como consecuencia de lo anterior, el diseño del crédito fiscal a la inversión parece potenciar la falta de neutralidad del IS; d) el crédito fiscal juega un papel prácticamente nulo en las decisiones de inversión de las empresas de pequeño tamaño, al contrario que los costes financieros; de lo que podría deducirse que el crédito fiscal tiene una eficacia muy reducida para aquellas empresas que se enfrentan a restricciones financieras (16).

Aun cuando la literatura existente para el caso español es escasa (17), estos resultados, junto a los obtenidos para otros países, nos ofrecen dudas razonables respecto de la conveniencia de utilizar dicho instrumento fiscal. A pesar de ello, existe una tendencia, a la que España no es ajena –al igual que países como Austria, Francia, Italia o Portugal– a potenciar la inversión en investigación y desarrollo (I + D, en adelante) mediante el crédito fiscal (18) en el Impuesto de Sociedades.

Las amortizaciones y la depreciación económica

Los activos están sujetos a un proceso de depreciación como consecuencia de su uso y/o de la obsolescencia técnica. Dicho coste se considera gasto deducible en el IS, de modo que permita recuperar la inversión inicial (coste histórico) y la reposición del activo al final de su vida útil. Sin embargo, en la medida en que dicha amortización sea inferior a la verdadera depreciación económica se estará introduciendo un sobrecoste a las empresas (menor gasto por amortización y más beneficio sometido a gravamen). El sesgo entre la depreciación económica y la amortización fiscal se produce, en buena medida, como consecuencia de que la mayoría de los sistemas fiscales utilizan como base de cálculo el precio histórico –inferior, en presencia de inflación, al valor corriente (19).

En el caso español, las primeras tablas de amortización tienen su origen en 1965, y han estado vigentes durante cerca de treinta años. La necesidad de revisión y adaptación a los cambios tecnológicos dio lugar a unas nuevas tablas, que comenzaron a aplicarse en 1993, en las que se incorporaron explícitamente algunos activos a dicha lista (por ejemplo, los equipos informáticos), se estableció una mejor especificación de activos por sector de actividad, y se mejoró el tratamiento de los activos. En este sentido, Lagares (1994) estima que la vida media fiscal de los activos fijos no inmuebles se ha reducido desde 8 a 6,76 años; lo que no parece que tenga un efecto incentivador muy acusado, sobre todo si tenemos en cuenta que si incluimos los inmuebles, la vida media ha pasado de 18,56 a 17,73 años. El efecto, según el citado autor, es mayor si se tiene en cuenta la posibilidad de amortización acelerada (20) permitida en los ejercicios 1993 y 1994, de modo que la vida media total de los activos se reduce desde 18,56 hasta 11,82 años, aproximándose a la vida media económica que, según el citado autor, era de 11,6 años.

Por este motivo, la amortización acelerada tiene una gran utilidad como instrumento que posibilita una recuperación más rápida de la inversión; especialmente con activos de larga duración y en contextos inflacionistas, de manera que el beneficio contable se aproxima al beneficio económico (21). Sobre este particular, Domínguez y López (1997a) han comparado las amortizaciones aceleradas y el *leasing* (con la alternativa del préstamo como fuente de financiación). Los resultados obtenidos ponen de manifiesto que la amortización acelerada es especialmente favorable con los bienes de mayor vida útil. En cuanto al *leasing*, es, en general, preferible al préstamo para aquellos activos sujetos a la amortización según tablas (como mobiliario, enseres y edificios); incluso las diferencias aumentan si no existe deducción por inversiones. En un trabajo posterior, en el que se estudia el tratamiento fiscal de las empresas de reducida dimensión, Domínguez y López, (1997b) constatan que la libertad de amortización es la opción más favorable.

Finalmente, una línea reciente de investigación, especialmente desarrollada en los países nórdicos (Kanniainen y Södersten, 1995; Aarbu y Mackie-Mason, 1997), ha consistido en estudiar las causas de infrautilización de las amortizaciones, obteniéndose que los resultados empresariales y los costes de cumplimiento han podido ser una restricción a la utilización de este tipo de instrumentos por empresas pequeñas.

El tipo impositivo

La cuantía y el signo de la variación del coste del capital ante cambios en el tipo impositivo es ciertamente compleja, ya que el tipo impositivo afecta a los rendimientos de la inversión y a los ahorros fiscales, pero además debe tenerse en cuenta que éstos dependen del modo de financiación empleada. Los resultados son mucho más claros cuando suponemos la existencia de libertad de amortización, donde el coste del capital es $p = d - \pi$, y en este caso una disminución del tipo impositivo aumentaría el coste del capital siempre que los activos se financien con deuda (véase Domínguez y López, 1998).

En los sistemas fiscales se utiliza con cierta frecuencia las denominadas vacaciones fiscales (22), que consisten en la bonificación parcial o total del tipo impositivo durante un determinado número de años, lo que beneficia, a priori, especialmente a las empresas que inician su actividad (Mintz y Tsiopoulus, 1995). Este instrumento ha sido utilizado en un buen número de países, con independencia de su grado de desarrollo (Price Waterhouse, 1995); por ejemplo, en países tan dispares como Bolivia, Bélgica, China, India, Francia, Italia, Filipinas o España, entre otros. Entre sus principales ventajas destaca la mejora en los resultados empresariales y el incentivo que proporciona a la incorporación de activos de corta duración; como desventajas, la falta de neutralidad del impuesto entre bienes de corta y larga duración, así como los gastos fiscales que genera (Mintz y Tsiopoulus, 1995).

Para el caso español, Domínguez y López (1996) comparan, para el ejercicio 1993, las vacaciones fiscales (bonificación del 95 por 100 de la cuota del impuesto durante dos años) con las amortizaciones aceleradas y la libertad de amortización, como formas alternativas de incentivo a la inversión. Los autores, en sus resultados, aluden a la *trampa de las vacaciones fiscales*, ya que, en general, el coste del capital es superior al de los otros incentivos fiscales. Nótese que la duración de las vacaciones afecta al ahorro fiscal por amortizaciones, perjudicando a aquellos activos con una vida útil reducida. Además, según los autores, la existencia de requisitos adicionales (como por ejemplo las exigencias de creación de empleo) puede llevar a los empresarios a rechazar este tipo de incentivo.

Otros instrumentos fiscales

Aparte del crédito fiscal, las amortizaciones y los tipos impositivos, existen otros elementos técnicos del IS que han de ser tenidos en cuenta por su capacidad (explícita o implícita) para incentivar la inversión: la compensación de pérdidas, la exención por reinversión (23) y la reserva para inversiones.

Mediante la compensación de pérdidas, el sector público se convierte en un *socio silencioso que comparte riesgo* (Domar y Musgrave, 1944), de modo que aquél tiene derecho a una parte de la renta residual cuando existen beneficios y, en caso contrario, permite ajustar los beneficios a la vida de la empresa y no a un momento particular (Giner y Salas, 1994), de manera que se pueda diferir el pago de impuestos hasta el momento en que se vuelvan a generar beneficios. En otras palabras, actúa de forma similar a un tomador de riesgos. Sobre este particular, en un trabajo anterior nuestro (Romero, 1999), obtenemos que las empresas que utilizan este mecanismo soportan, aproximadamente, un tipo medio efectivo inferior en 17 puntos al resto de empresas; lo que parece indicar que la compensación favorece la liquidez empresarial (especialmente, en empresas de nueva creación en sus primeros años de existencia, así como, en general, durante las fases de recesión económica). Cuando la compensación es hacia atrás, el efecto sobre la liquidez es inmediato (especialmente útil en la fase recesiva, en la que el *cash flow* puede ser menor); por el contrario, cuando es hacia delante, la liquidez aumentará en un ejercicio posterior al de las pérdidas. En este sentido, aunque la mayoría de los países utilizan este mecanismo, en ningún país desarrollado se permite la compensación indefinida hacia delante y hacia atrás, y no todos (como, por ejemplo, España) contemplan la compensación hacia atrás.

La exención por reinversión tiene por objeto dejar exentas a aquéllas plusvalías generadas por la venta de activos, teniendo como condición el que se destinen a la adquisición de otros activos productivos. Para el caso español, en Romero (1999) obtenemos que la utilización de este mecanismo es, en general, pequeña entre 1989 y 1994 (menos de un 1 por 100 de las empresas); además, en la distribución intra-grupo encontramos que un porcentaje inferior al 4 por 100 de las empresas de pe-

queña dimensión (con facturación inferior a 1.000 millones) hacen uso de él, mientras que el porcentaje sube hasta el 14 por 100 en el resto de empresas. Sin embargo, en la reforma del IS de 1996 se ha optado por cambiar la exención por reinversión por un mecanismo de diferimento para las empresas que facturan más de 250 millones, en tanto que para estas últimas (*reducida dimensión*) se mantiene, con ciertas matizaciones, un sistema de exención parecido al anterior.

La reserva para inversiones es un mecanismo mediante el cual las empresas dotan una cantidad anual de la cuota líquida o de la base imponible a un fondo que queda afecto a la adquisición de bienes de inversión. Presenta una clara ventaja respecto el crédito fiscal, esto es, no se exige inversión previa para hacer uso de dicho beneficio fiscal; por este motivo, ayudará a desbloquear proyectos de inversión de empresas que se encuentran financieramente restringidas. Se trata de una medida de incentivo utilizada en el Régimen Económico y Fiscal de Canarias (24) y en los regímenes forales del País Vasco y Navarra. Precisamente para estos últimos, Domínguez y López (1998) encuentran que la reserva tiene un coste de capital mayor que el crédito a la inversión en el País Vasco (25), aunque la ventaja es que se puede dotar fondos con cargo a la reserva durante los dos años previos a su materialización en inversión; para el caso navarro, la reserva es la fuente de financiación más favorable, superando incluso a la deuda (26).

Finalmente, el papel del IRPF no debe dejarse en el olvido por el tratamiento de los rendimientos de la inversión, especialmente cuando se trata de proyectos de inversión financiados con emisión de acciones o con beneficios retenidos, en cuyo caso el tratamiento de las plusvalías y de la doble imposición afectan a los tipos marginales efectivos sobre el factor capital; hasta el punto de tener capacidad de influir en la elección de la forma, individual o social, de organización de los negocios (Domínguez y López, 1999).

III. LOS INCENTIVOS FISCALES AL EMPLEO

El empleo es uno de los objetivos prioritarios de los gobiernos en los países desarrollados. La lucha contra el desempleo es especialmente preocupante en España, que presenta una situación muy negativa en comparación con el resto de países de la Unión Europea. Por ejemplo, en 1999 la tasa de desempleo en España es de un 15,9 por 100, frente al 6,9 por 100 y 9,2 por 100 de media existente en los países de la OCDE y de la Unión Europea. Además, el caso español resulta especialmente llamativo por el modo en que se distribuye el desempleo por sexo (11 por 100 para hombres y 23 por 100 para mujeres) y por edades (para jóvenes de entre 16 y 19 años la tasa supera el 40 por 100).

Nuestro interés se centra en analizar el papel que las variables fiscales (en particular las de carácter tributario, como los impuestos sobre la renta y societario, y las cotizaciones sociales) pueden desempeñar en el nivel de empleo.

1. Incentivos al empleo e imposición marginal efectiva

Al igual que en las decisiones de inversión, la imposición marginal efectiva nos permite evaluar los efectos económicos de los impuestos sobre el factor trabajo: en primer lugar, como han señalado González-Páramo y Sanz (1994), porque las decisiones sobre la demanda u oferta de una hora adicional de trabajo dependerán, en mayor o menor grado, de la relación con los impuestos adicionales que se han de soportar (y no con los que ya se están pagando); y segundo, porque los distintos elementos del sistema fiscal interaccionan de una forma compleja, que viene determinada por las regulaciones específicas de cada impuesto, así como por las relaciones de interdependencia entre las decisiones de empleo, producción y consumo. Precisamente, como veremos a continuación, la expresión del tipo marginal efectivo nos permitirá analizar los diferentes componentes que condicionan la fiscalidad que soporta una unidad marginal de factor trabajo y, en consecuencia, revisar las diferentes estrategias fiscales que pueden ser empleadas para reducir los costes fiscales que soporta dicho factor.

Así pues, en ausencia de impuestos, la demanda de trabajo L_D depende del salario real (bruto), siendo la relación entre ambas variables de signo negativo (27):

$$L_D = L_D\left(\frac{w}{p}\right),\ L_D' < 0 \qquad [5]$$

En un contexto estático, y asumiendo una serie de hipótesis simplificadoras (28), la cuantía de bienes y servicios consumidos depende de la renta obtenida del trabajo $pC = wL_S$, siendo C el nivel de consumo y L_S la oferta de horas de trabajo. En presencia de impuestos, la restricción presupuestaria del consumidor por unidad marginal de consumo es (29):

$$p = wL_s - T(pC, wL),\ T_c \geq 0;\ T_L \geq 0 \qquad [6]$$

La oferta de trabajo puede expresarse como:

$$L_s = L_s\left[\frac{w(1 - T_L)}{p(1 + T_C)}\right];\ L_S' \geq 0 \qquad [7]$$

El nivel de empleo de equilibrio se determina en aquél punto donde se igualan la oferta y la demanda de factor trabajo, siendo la cuña impositiva, C_L, la diferencia entre el precio (salario real) pagado por el demandante de factor y el recibido por el oferente:

$$C_L = \frac{w(T_C + T_L)}{p(1 + T_C)} \qquad [8]$$

$$C_L = \frac{[t_c] + \left[t_{WE} + t_{WA} + t_{IRPF}(1 - GD_{IRPF}\ t_{WA}) + (t_{IS}(1 - GD_{IS}(t_{WE})) - CF_{IS})\right]}{[1 + t_C]}$$

siendo t_C el tipo impositivo sobre el consumo, t_{WA} y t_{WE} las cotizaciones sociales a cargo de los asalariados y de la empresa, GD_{IRPF} GD_{IS} el porcentaje de gasto deducible en la base imponible permitida en el IRPF e IS en concepto de cotizaciones sociales, respectivamente; t_{IRPF} y t_{IS} son los tipos impositivos de IRPF e IS; finalmente CF_{IS} es el crédito fiscal por empleo existente en el Impuesto de Sociedades.

La cuña impositiva mide la diferencia entre el coste total (cotizaciones incluidas) que al empresario le supone la incorporación de unidades adicionales de dicho factor a la actividad productiva y la remuneración total neta que recibe el factor trabajo por la prestación de tales servicios.

El tipo marginal efectivo se construye como el cociente entre la cuña impositiva y el salario real (Mckee, Visser y Saunders, 1986).

$$\tau_L = \frac{c_L}{w / p} \qquad [9]$$

Se trata de una medida sintética que nos permite cuantificar, bajo ciertas hipótesis, cuál es la fiscalidad que soporta la incorporación de una unidad adicional de factor trabajo.

2. El coste del factor trabajo y los incentivos al empleo

Desde los años sesenta y hasta principios de los noventa, la cuña fiscal sobre el factor trabajo ha aumentado en la mayoría de los países de la OCDE, aunque de manera especialmente significativa en países como España, Portugal o Irlanda, que, partiendo de niveles inferiores (Fernández y otros, 1994a), se han ido acercando al promedio de la Unión Europea (González-Páramo y Sanz, 1994). Esta tendencia sería poco relevante si la demanda de trabajo tuviese una sensibilidad reducida respecto a las variaciones en dicho coste, y si además la sustitución entre factores se contempla como una posibilidad remota. Sin embargo, respecto de esto último, algunos trabajos, como Raymond y otros (1986), y Rodríguez (1987), han obtenido elasticidades de sustitución de factores a largo plazo superiores a 0,5, lo que indica que la demanda de trabajo puede verse alterada ante cambios en su coste y en el grado de sustitución de factores.

En este sentido, debe señalarse que los tipos marginales efectivos sobre el capital para todos los activos reales han venido reduciéndose desde 1979 (Espitia y otros, 1989b; Romero, 2000a); al tiempo que el coste de capital ha sido, en la mayor parte de los casos, inferior al tipo de interés real del mercado (Domínguez y López, 1996, 1997b, 1998), lo que indica que los proyectos han sido subvencionados por la Administración pública. En consecuencia, los resultados parecen poner de manifiesto que el capital ha recibido mejor tratamiento fiscal que el trabajo, y ello puede haber repercutido en el proceso de creación de empleo (30). Obviamente, como señalan González-Páramo y Sanz (1994), la fiscalidad no explica por sí sola las elevadas tasas de desempleo existentes en España; sin embargo, nos ofrecen información *sobre el signo cualitativo y el orden de magnitud de los impuestos sobre el empleo* (31), a pesar de las cautelas que deben establecerse en la obtención de conclusiones (32) (Domenech y otros,1997).

De acuerdo con los objetivos del presente artículo, vamos a centrar nuestra atención en el papel que las cotizaciones sociales, el IRPF y el IS pueden desempeñar como instrumentos de incentivo al empleo al servicio de la política fiscal.

La cotizaciones sociales y el empleo

Las cotizaciones sociales a la seguridad social desempeñan un papel importante en el coste del factor trabajo en España. El porcentaje total, cuota del empresario y trabajador, se sitúa alrededor del 37 por 100, y es similar a otros países europeos (33) como, por ejemplo Bélgica, Alemania, Grecia, Holanda y Portugal. Sin embargo, el sistema español se caracteriza por que el peso relativo de las

cotizaciones sociales descansa esencialmente en los empresarios.

En la expresión [9], se comprueba fácilmente que la relación entre la imposición marginal del factor trabajo y las cotizaciones sociales es directa, lo que indica que, en ausencia de otros factores exógenos (como por ejemplo una reforma laboral), la reducción de cotizaciones empresariales podría tener efectos positivos sobre la creación de empleo (34). En este sentido, una de las propuestas que ha recibido más atención en España desde mediados de los ochenta es aquella consistente en sustituir cotizaciones sociales por IVA, de manera que permita mejorar las tasas de ocupación al tiempo que no afecte negativamente a los ingresos públicos.

En este sentido deben citarse, entre otros, para el caso español, los trabajos de Benelbas y otros (1986), Zabalza y otros (1987), Nadal (1994), Fernández y otros (1994a), Salas y Vilches (1994), que coinciden en poner de manifiesto que el efecto sobre la creación de empleo es, en todo caso, reducido; por ejemplo, Salas y Vilches (1994) estiman que el desempleo disminuiría en 55.000 personas, Fernández y otros (1994a), lo elevan hasta 90.000, mientras que en Serven (1988) se reduce hasta 26.000. A pesar de ello, en el ejercicio 1995 se procedió a reducir en 0,8 puntos la cuota empresarial y en 0,2 la de los trabajadores (35), compensándolo, a efectos recaudatorios, con una elevación de los diferentes tipos impositivos (del 3 por 100 al 4 por 100, del 6 por 100 al 7 por 100, y del 16 por 100 al 17 por 100).

Una fuerte crítica a este tipo de medidas (González-Páramo y Sanz, 1994) es que generalmente disminuyen las cotizaciones de todos los trabajadores, aun cuando el alto nivel de los costes salariales afecta especialmente a los de baja cualificación (IEF, 1996) o a aquellos que se sustentan en contratos temporales (36). En este sentido, algunos autores, como Salas y Vilches (1994), sugieren una reducción selectiva de cotizaciones empresariales, articulada a través de un mínimo exento; mientras que en IEF (1996), se defiende la idea de diseñar un sistema conjunto de retenciones-cotizaciones que permita incrementar la recaudación al tiempo que se reduce el exceso de carga fiscal de los salarios más reducidos (37).

Los incentivos fiscales por creación de empleo en el Impuesto de Sociedades

La estructura del IS ha sido utilizada para incentivar tanto la incorporación de factor capital, según se expuso anteriormente, como de factor trabajo a la estructura productiva de las empresas. El uso de deducciones en cuota en el IS español al objeto de fomentar la contratación de trabajadores y, en especial, la creación de contratos estables, y la discriminación positiva de minusválidos y personas de más de 45 años, ha sido una práctica habitual en los últimos años (38). Desgraciadamente, por las mismas causas que fueron expuestas anteriormente para las deducciones por inversión, los trabajos empíricos orientados a analizar este tipo de instrumento fiscal (análisis coste-beneficio, estimación del ahorro fiscal que proporcionan a las empresas, etcétera) son muy escasos, siendo una de las excepciones el trabajo de Cuervo-Arango y Trujillo (1986), que estiman que por cada unidad monetaria destinada por las empresas a empleo se genera un gasto fiscal de un quinto de peseta.

En un trabajo anterior nuestro (Romero, 2000 b), y mediante el empleo de un panel de microdatos tributarios de empresas manufactureras para el periodo 1991-1994, efectuamos un análisis del ahorro fiscal que obtienen las empresas por el crédito fiscal al empleo. De los resultados obtenidos, debe resaltarse especialmente la existencia de una relación inversa entre el ahorro fiscal por empleo y la dimensión empresarial (39) –al contrario que en las deducciones por inversión. Este resultado índica que este tipo de incentivos fiscales parece haber jugado un papel especialmente importante en las empresas de menor dimensión, dado que son intensivas en factor trabajo.

Sin embargo, la eliminación de la deducción general por empleo a partir del ejercicio de 1993, y la prohibición de trasladar hacia ejercicios posteriores el beneficio fiscal no disfrutado por falta de cuota, pueden haber afectado negativamente a la capacidad incentivadora del empleo de dicho instrumento fiscal.

El impuesto personal de la renta y el empleo

Junto a las distintas cotizaciones sociales y las deducciones existentes en el IS (véase la expresión [9]), el IRPF juega un papel importante en la fiscalidad que soporta el factor trabajo. Dolado y otros (1986) obtienen una relación estable entre la cuña impositiva y la tasa de paro de equilibrio, de modo que cada punto de aumento de los impuestos sobre el trabajo trae consigo 0,4 puntos de aumento de la tasa de paro. En un trabajo posterior, Lamo y Dolado (1993) obtienen que la tasa de actividad se reduce en 0,6 puntos por cada punto de aumento

de la cuña impositiva. Estos resultados son importantes para calibrar los efectos económicos de la imposición sobre las altas tasas de desempleo existentes en España (40); sobre todo si además tenemos en cuenta que para el caso español el tipo impositivo percibido por los contribuyentes es superior al estatutario (Arrazola y otros, 2000).

Por otra parte, existe evidencia de que los tipos impositivos del IRPF desempeñan un papel importante en la participación de las mujeres en el mercado de trabajo (García y otros, 1989). En este contexto –la obligatoriedad, hasta su declaración de inconstitucionalidad en 1989– de tributación conjunta para los matrimonios generaba un efecto desincentivo sobre la incorporación al mercado de trabajo del segundo perceptor. Algunos recientes estudios ponen de manifiesto que la estructura de la cuña fiscal del factor trabajo en España (la diferencia entre los salarios bruto y neto que recibe el trabajador) desincentiva la incorporación del segundo perceptor del matrimonio (Huete y otros, 2000); en particular, si el primer perceptor gana el 100 por 100 del salario medio y el segundo (cónyuge) el 67 por 100, el tipo marginal para este último es mayor que para el perceptor principal (47 por 100 frente a 44 por 100), lo que podría ayudarnos a explicar la baja tasa de participación femenina en el mercado de trabajo.

Estos resultados son acordes con la mayor elasticidad de la oferta de trabajo de la mujer frente al hombre, de modo que la participación en el mercado laboral depende estrechamente del salario neto (García y otros, 1989, y Blanco, 1992, ofrecen elasticidades de la participación femenina que están situadas alrededor de 2). En ello juega un papel importante la familia, debido a su capacidad para suavizar los efectos negativos del desempleo individual, que afecta especialmente a jóvenes y mujeres (García Serrano y otros, 1999).

También se ha detectado que la exención de impuestos y cotizaciones sociales que las prestaciones por desempleo disfrutaban hasta 1994 han podido desincentivar la oferta de trabajo, a través de un incremento en los salarios de reserva (Blanco, 1992; Blanchard, 1997; García Pérez, 1997), en lo que se conoce como la *trampa del desempleo*. Se trata de un problema de riesgo moral que Calero y Madrigal (2001) encuentran que es más intenso (más desincentivo sobre la oferta de trabajo) cuanto mayor sea la experiencia laboral previa, siendo la tasa de salida inferior para las mujeres que para los hombres; por lo que respecta al nivel educativo, la probabilidad condicionada de salida del desempleo es inversamente proporcional al nivel educativo (tienen mayor peso los efectos de un mayor salario de reserva que las superiores probabilidades de recibir una oferta).

IV. CONCLUSIONES FINALES: POSIBLES EXTENSIONES EN EL ESTUDIO DE LOS INCENTIVOS FISCALES A LA INVERSIÓN Y AL EMPLEO

El trabajo presentado pretende ofrecer una panorámica de la literatura sobre los incentivos fiscales a la inversión empresarial y al empleo, mostrando especial interés por la evidencia empírica existente para el caso español.

La fiscalidad afecta a las decisiones de inversión y empleo, y por ello el uso de incentivos fiscales puede favorecer el proceso de acumulación de *stock* de capital y de creación de empleo. De acuerdo con lo expuesto anteriormente, existe un buen número de trabajos aplicados al caso español que se han ocupado de estas cuestiones.

Sin embargo, el estudio de los diferentes incentivos no es sólo una tarea de comprobación del coste de los factores. La metodología de la imposición marginal efectiva es, desde los años ochenta, la herramienta básica para analizar la capacidad incentivadora del sistema fiscal ante los procesos de inversión empresarial y el empleo, así como en la medida de la neutralidad del Impuesto de Sociedades.

Sin embargo, debe hacerse notar que la citada metodología emplea diferentes hipótesis en su construcción (41) en lo referente a la imposición marginal que recae tanto sobre la inversión como sobre el empleo. Por ello, lo que mide el tipo marginal efectivo es la imposición potencial –de verificarse los supuestos empleados al efecto– que soportará una unidad adicional de inversión o empleo y, en consecuencia, la neutralidad potencial del impuesto ante dichas decisiones.

En nuestra opinión, las extensiones y la mejora de la metodología de la imposición marginal efectiva, tanto de la inversión como del empleo, se sustentarán, por una parte, en la construcción de tipos marginales efectivos que contemplen las elasticidades precio de los bienes de inversión, y los posibles efectos sustitución entre éstos y el factor trabajo; por otra parte, resultaría de gran interés aplicar las citadas metodologías a bases de microdatos. Se trata, en definitiva, de evitar algunas simplificaciones en la imposición marginal y lograr un mayor acercamiento a los problemas económicos sometidos a estudio.

NOTAS

(1) Véase, por ejemplo, OWENS (1993).

(2) Aparte del concepto económico de inversión, existen otras definiciones con particularidades específicas, como por ejemplo la que se recoge en las cuentas nacionales, en la contabilidad pública o en el Impuesto sobre el Valor Añadido.

(3) En sentido amplio, los incentivos fiscales pueden ser definidos como aquellos instrumentos que ofrecen un tratamiento diferencial de algunas actividades frente a otras, unos activos respecto de otros, algunas formas de financiación sobre otras, la inversión, el empleo, etcétera (BOADWAY y SHAH, 1995). La utilización de estos instrumentos ha estado justificada tradicionalmente por la existencia de fallos de mercado, el logro de objetivos macroeconómicos, la realización de ajustes estructurales, la consecución de objetivos regionales y la mejora de la posición competitiva internacional (OWENS, 1993).

(4) Para una revisión, véase, entre otros, GAGO (1992) y ROMERO (1999).

(5) En cuyo caso, el tipo de descuento es:

1º Para la financiación con beneficios retenidos:

$$d = i\,((1 - m) / (1 - z))$$

siendo i el tipo de interés, m el tipo marginal en el IRPF, y z el tipo de gravamen de las ganancias de capital en el IRPF. 2º) En el caso de financiación con deuda: $d = i\,(1 - u)$. 3º. Para la emisión de acciones: $d = i / \theta$. El valor de θ depende del método permitido fiscalmente para corregir la doble imposición de dividendos.

(6) Para el caso de los terrenos y las existencias, la expresión del coste del capital, teniendo en cuenta que no es posible la amortización ni la aplicación de incentivos a la inversión, es: $p = (d - \pi) / (1 - u)$.

(7) $s = (1 - m)(d + \pi) - \pi$

(8) Por el contrario, el tipo medio efectivo permite medir los efectos renta que genera el diseño impositivo (GONZÁLEZ-PÁRAMO y SANZ, 1994).

(9) Véase, por ejemplo, PAREDES (1992) y SANZ (1994).

(10) Aun cuando la aplicación de un porcentaje similar para todos los activos beneficia más a los activos de vida útil más corta (GINER y SALAS, 1994).

(11) Véase, por ejemplo, LAGARES (1972).

(12) A pesar de que el tipo de datos utilizados (micro o macro), el período de referencia empleado (predominio de la fase expansiva o recesiva) y las diferentes técnicas aplicadas (econométricas y no econométricas) pueden ayudarnos a justificar estas diferencias.

(13) Se trata de un criterio establecido ad-hoc.

(14) Uno de los primeros trabajos que estudia de forma detallada los incentivos fiscales a la inversión para el caso español es LAGARES (1973).

(15) En media, el ahorro fiscal por la totalidad de las deducciones por inversión, en términos de cuota bonificada positiva en las empresas de gran tamaño (con facturación superior a 1.000 millones y más de 100 asalariados), es del 18 por 100, superior en 2 puntos al del resto de las empresas.

(16) Sobre todo si tenemos en cuenta que para hacer uso del crédito fiscal debe efectuarse previamente la inversión; lo que no parece que sea una buena medida para desbloquear proyectos de inversión que carecen de la financiación adecuada.

(17) Este hecho no se debe, en nuestra opinión, a una falta de interés por parte de los economistas españoles por tales cuestiones, sino que más bien es fruto de las restricciones en la disponibilidad de la información.

(18) Véase SERRANO (2000).

(19) Sin embargo, como se pone de manifiesto en PRICE-WATERHOUSE (1995), en la mayoría de los países se admiten los métodos lineales y degresivos de porcentaje constantes aplicados sobre precios históricos (excepto en países como Irlanda, Italia y Japón).

(20) Real Decreto-Ley 3/93, de 26 de febrero, sobre amortización fiscal.

(21) A pesar de ello, la práctica internacional es, en general, la de no permitir su uso; con la excepción de países como Australia, Finlandia, Irlanda, Japón, Portugal y España (véase PRICE-WATERHOUSE, 1995).

(22) Literalmente, del inglés *tax holidays*.

(23) Otros elementos del IS, como la actualización de balances y/o la regularización, no pueden considerarse en sentido estricto como un incentivo a la inversión, ya que no afectan al valor económico de los proyectos nuevos (Véase GINER y SALAS, 1994). La actualización de balances tiene como objetivo la corrección de alguno (o todos) los elementos patrimoniales del efecto de la inflación. Su justificación es la deficiente medición del beneficio, y por lo tanto de la cuantificación de la carga impositiva, cuando existe inflación (por ejemplo, las amortizaciones fiscales son inferiores a sus *verdaderos valores*), de modo que favorece la autofinanciación y el saneamiento de los balances. El principal inconveniente de este tipo de medidas está relacionada con la incertidumbre en su aplicación (las dos últimas leyes de actualización de balances realizadas en España han sido en los años 1983 y 1996).

(24) En fechas recientes, debido a la importancia que este mecanismo tiene en la actividad económica de las Islas Canarias, se ha constituido una comisión para su análisis.

(25) Se permite una reserva del 10 por 100 de la cuota líquida, mientras que el crédito fiscal es del 15 por 100 de la cuota íntegra.

(26) Se permite una reducción de la base del 45 por 100.

(27) El desarrollo de la expresión del tipo marginal efectivo sobre el factor trabajo utilizada en este trabajo sigue de cerca el planteamiento de GONZÁLEZ-PÁRAMO y SANZ (1994).

(28) Equilibrio parcial, no existe ahorro, no se tiene en cuenta el ocio.

(29) Nótese que, tal como han sido definidas las expresiones, estamos haciendo uso de las siguientes hipótesis:

1º. La introducción de un impuesto sobre el consumo sólo afecta al precio de los consumidores, que ahora pasa a ser $p(1 + t_c)$, mientras que el precio del *output* no se ve afectado por tal circunstancia; en definitiva, no se contempla la posibilidad de traslación impositiva (oferta de bienes perfectamente elástica o demanda inelástica).

2º. De igual modo, no existe traslación de las cotizaciones a cargo del empresario.

(30) Para atenuar el efecto sustitución, los incentivos a la inversión deben complementarse con los incentivos al empleo, de modo que los precios relativos se mantengan en niveles similares a los que tenían antes de aplicarse las medidas de estímulo. Ésta es la fórmula más neutral, aunque tiene el inconveniente de su impacto negativo sobre la recaudación (GINER y SALAS, 1994)

(31) Tanto es así, que algunos trabajos, como LAYARD y NICKELL (1986), obtienen para el Reino Unido que los aumentos en la fiscalidad tienen efectos negativos reducidos sobre el empleo.

(32) Según los citados autores, la relación entre fiscalidad y empleo debe tener en cuenta el efecto conjunto de ingresos y gastos públicos para analizar el impacto de la políticas públicas sobre el mercado de trabajo; y además ser cuidadoso en la extracción de conclusiones cuando en el período analizado coinciden simultáneamente cambios significativos en ambas variables.

(33) A tal efecto, puede consultarse *The Tax/Benefit position of production workers*, publicado por la OCDE.

(34) Los efectos finales dependerán, en última instancia, de las elasticidades de oferta y demanda de trabajo, y del tamaño de la cuña impositiva (GONZÁLEZ-PÁRAMO y SANZ, 1994).

(35) Sobre este particular, SALAS y VILCHES (1995) han detectado la existencia de fenómenos de traslación hacia adelante por la existencia de cambios en la cotización; por el contrario, los aumentos en las cuotas de los trabajadores no parecen trasladarse a aumentos en salarios.

(36) En la actualidad, existen bonificaciones en las cotizaciones a la seguridad social por contratación de jóvenes con contratos indefinidos, así como para el colectivo de minusválidos. Por otra parte, algunas comunidades, como la de Castilla-La Mancha, han aprobado recientemente subvencionar con 700.000 ptas. a las empresas de la región que contraten con carácter indefinido a mujeres desempleadas.

(37) En IEF (1996) se llega a la conclusión, mediante el cálculo de tipos efectivos de cotización, de que la carga por cotizaciones sociales es elevada en empresas personales y de pequeña dimensión, con niveles salariales inferiores a la base máxima, y baja en las grandes empresas, intensivas en personal cualificado, por lo que de ello se deduce la necesidad de establecer políticas activas de creación de empleo diferenciadas según al dimensión de las empresas que reciben las ayudas.

(38) En la derogada Ley 61/78, del IS, se permitió, hasta el año 1992, una deducción de 500.000 pts. por cada contrato temporal que se transformase en indefinido. Entre 1990 y 1996 se ofrece una deducción de 700.000 pts. por trabajador minusválido contratado. Estas deducciones tenían como ventaja adicional el no estar sometidas a ningún tipo de límite en cuota, al contrario que las deducciones por inversión. A partir de 1996, el Real Decreto-Ley 7/96, de 7 de junio, establece una deducción de la cuota íntegra de 1.000.000 de pts. por la contratación de trabajadores mayores de 45 años, así como de minusválidos.

(39) No obstante, los resultados deben ser interpretados con ciertas cautelas, debido a que el período analizado es reducido, y está referido a una fase económica recesiva.

(40) La suma del IRPF, las cotizaciones sociales y los impuestos sobre nóminas, en porcentaje de los costes laborales totales, ha mantenido una tendencia creciente en la OCDE en el periodo comprendido entre 1979 y 1999. No obstante, algunos países como España, Francia y Japón, y en mayor medida Reino Unido, muestran una disminución de dichos costes en la segunda mitad de la década de los noventa (HUETE y otros; 2000).

(41) Véase, por ejemplo, FULLERTON (1983).

BIBLIOGRAFÍA

AARBU, K. O., y MACKIE-MASON, J. K. (1997), «Why some coporations pay more tax than neccessary», *International Institute of Public Finance, 53 rd. Congress*, Kyoto.

ARRAZOLA, M.; HEVIA, J., y SANZ, J. F. (2000), «More on tax perception and labour supply: the Spanish case », *Economic Letters*, número 67, págs. 15-21.

BAJO, O., y SOSVILLA, S. (1993). «Acumulación de capital público y actividad económica en España», *Hacienda Pública Española*, número 124, 1/1993, págs. 43-48.

BARRO, R., y SALA-I-MARTÍN, X. (1992), «Convergence», *Journal of Politycal Economy*, número 100, págs. 223-251.

BENELBAS, L.; MANZANEDO, L., y SASTRE, L. (1986), «Sustitución de la cuota empresarial por impuestos indirectos en España», *Información Comercial Española*, octubre.

BLANCHARD, O. (1997), *Macroeconomía*, Prentice Hall.

BLANCO, J. (1992), «Los efectos del seguro de desempleo sobre la actividad laboral y las horas trabajadas», *Moneda y Crédito*, nº 195.

BLOMSTRÖM, M.; LIPSEY, R. E., y ZEJAN, M. (1996), «Is fixed investment the key to economic growth?», *Quarterly Journal of Economics*, febrero, págs. 269-276.

BOADWAY, R. W., y SHAH, A. (1995), «Perspectives on the role of investment incentives in developing countries», en SHAH, E. (ed.), *Fiscal Incentives for Investment and Innovation*, Banco Mundial, páginas 31-136.

CALERO, J., y MADRIGAL, M. (2001), «Prestaciones por desempleo, desincentivos sobre la oferta de trabajo y educación», ponencia presentada en el *VIII Encuentro de Economía Pública* celebrado en Cáceres los días 8 y 9 de febrero de 2001.

CARBAJO, D.; CARBAJO, F., y REVILLA, C. (1992), «La realización del presupuesto de gastos fiscales en España», mimeo, Instituto de Estudios Fiscales.

CHIRINKO, R. S., y EISNER, R. (1983), «Tax policy and investment in mayor U.S. macroeconomic econometric models», *Journal of Public Economics*, 20, págs. 139-166.

CHIRINKO, R. S.; FAZZARI, S. M., y MEYER, A. P. (1999), «How responsive is business capital formation to its user cost? An exploration with micro data», *Journal of Public Economics*, 74, págs. 53-80.

CUERVO-ARANGO, C., y TRUJILLO, J. A. (1986), *Estructura fiscal e incentivos a la inversión*, FEDEA.

DOLADO, J. J.; MALO, J. L., y ZABALZA, A. (1986), «El desempleo en el sector industrial», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, nº 26, páginas 158-179.

DOMAR, E., y MUSGRAVE, R. (1944), «Proportional income taxation and risk taking», *Quarterly Journal of Economics*, 48, págs. 388-422.

DOMENECH, R.; FERNÁNDEZ, R., y TAGUAS, D. (1997), «La fiscalidad sobre el trabajo y el desempleo en la OCDE», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, nº 72, págs. 178-191.

DOMÍNGUEZ, F., y LÓPEZ, J. (1996), «Incentivos a la inversión en el Impuesto de Sociedades: La trampa de las vacaciones fiscales», *Papeles de Trabajo*, nº 7/96, pág. 41, Instituto de Estudios Fiscales.

— (1997a), «Una valoración económica de los diversos sistemas de amortización y del *leasing* en la nueva Ley del Impuesto sobre Sociedades», *Hacienda Pública Española*, nº 140, págs. 53-73.

— (1997b), «Incentivos a la inversión para empresas de reducida dimensión», *Hacienda Pública Española*, nº 141-142, págs. 165-177.

— (1998), «Incentivos fiscales a la inversión y coste de capital de las empresas de reducida dimensión en Aragón, Navarra, y País Vasco», *Situación, Serie Estudios Regionales: Aragón*, págs. 509-533.

— (1999), «Efectos de la reforma del IRPF sobre las decisiones de financiación e inversión societaria y sobre la elección de la forma de empresa», *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, nº 6/99.

EISNER, R. (1969), «Tax policy and investment behavior: Comment», *American Economic Review* 59, nº 3 (junio), págs. 378-387.

ESPITIA, M.; HUERTA, E.; LECHA, G., y SALAS, V. (1989a), «Estímulos fiscales a la inversión a través del Impuesto de Sociedades», *Monografía número 69*, Instituto de Estudios Fiscales.

— (1989b), «Impuestos efectivos sobre beneficios y renta de los activos productivos», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, nº 39-40, páginas 397-413.

FERNÁNDEZ, M.; PONZ, J. M., y TAGUAS, D. (1994a), «Algunas reflexiones sobre la fiscalidad del factor trabajo y la sustitución de cuotas a la seguridad social por imposición indirecta», *Documentos de trabajo*, número D-94004, Dirección General de Planificación, Ministerio de Economía y Hacienda.

— (1994b), «La fiscalidad sobre el factor trabajo: un enfoque macroeconómico», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, nº 25-26, páginas 161-179.

FULLERTON, D. (1983), «Which effective tax rate?», NBER, *Working Paper 1123*. (Existe versión española en *Hacienda Pública Española*, 2/1992, págs. 275-290, en la monografía dedicada al Impuesto de Sociedades)

FULLERTON, D., y KING, M. A. (1983), «The taxation of income from capital: A comparative study of the U.S., U.K., Sweden and West Germany. Comparisons of effective tax rates», National Bureau of Economic Research, *Working Paper*, nº 1.073.

GAGO, A. (1992), «Imposición e innovación tecnológica: la reforma de los incentivos fiscales a las actividades de I + D», *Hacienda Pública Española 2/92*, páginas 147-163 (monografía dedicada al Impuesto de Sociedades).

GARCÍA PÉREZ, I. (1997), «Las tasas de salida del empleo y el desempleo en España 1978-1993», *Investigaciones Económicas*, volumen XXI (1), págs. 29-53.

GARCÍA SERRANO (1999), «Empleo y paro en España: algunas cuestiones candentes», en MIGUELEZ, F. y PRIETO, C. (eds.), *Las relaciones de empleo en España*, Madrid, Siglo XXI, páginas 23-50.

GARCÍA, J.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y ZABALZA, A. (1989), «El coste de eficiencia de la tributación familiar en España», *Moneda y Crédito*, nº 188.

GINER, E., y SALAS, V. (1994), «Análisis económico de los estímulos fiscales a la inversión en la empresa española», *Información Comercial Española*, nº 730, junio, págs. 33-43.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (1990), «La fiscalidad empresarial en España: evolución, efectos y tendencias», en ALBI, E. (coord), *La Hacienda Pública en la democracia, estudios en homenaje al profesor Enrique Fuentes*, págs. 75-89.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y SANZ, J. F .(1994), «La fiscalidad sobre el factor trabajo», *Economía y Sociología del Trabajo*, nº 25-26 septiembre-diciembre, págs. 144-160.

HALL, R. E., y JONES, C. I. (1999), «Why do some countries produce so much more output per worker than others». *Quarterly Journal of Economics*, febrero, págs. 83-116.

HALL, R. E., y JORGENSON, D. W. (1967), «Tax policy and investment behavior», *American Economic Review*, 57, nº 3, junio, págs. 391-414.

HASSETT, K. A., y HUBBARD, G. R. (1996), «Tax policy and investment», National Bureau of Economic Research, *Working Paper* 5683, julio.

HUETE, F.; LABORDA, A., y RUEDA, N. (2000), «La cuña fiscal de los salarios en el ámbito de la OCDE», *Cuadernos de Información Económica*, nº 159, págs. 159-164.

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (IEF) (1996), «El tipo efectivo de cotización a la Seguridad Social y la distribución salarial de las empresas», *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, nº 22/96.

ISLAM, N. (1996), «Growth empirics: a panel data approach», *Quarterly Journal of Economics* 110, págs. 1127-1170.

KANNIAINEN, V., y SÖDERSTEN, J. (1995), «The importance of reporting conventions for the theory of corporate taxation», *Journal of Public Economics*, 57, págs. 417-430.

KING, M. A., y FULLERTON, D. (1983), «The taxation of income from capital: A comparative study of the U.S., U.K., Sweden and West Germany. Comparisons of effective tax rates». National Bureau of Economic Research, *Working Paper* nº 1.073

LAGARES, M. J. (1972), «Apoyo fiscal a la inversión: comentarios sobre un nuevo incentivo del sistema tributario español», *Crónica Tributaria*, nº 1, págs. 13-24.

— (1973), *Incentivos fiscales a la inversión privada*, Instituto de Estudios Fiscales, Colección Estudios de Hacienda Pública.

— (1994), «Incentivos en la imposición sobre beneficios empresariales: un ejercicio sobre las tablas de coeficientes fiscales de amortización», *Cuadernos de Economía Aplicada*, número 23, Centro de Estudios Universitarios Ramón Areces.

LAMO, A. R., y DOLADO, J. J. (1993), «Un modelo de mercado de trabajo y la restricción de la oferta en la economía española», *Investigaciones Económicas*, nº XVII.

LAYARD, R., y NICKELL, S. J. (1986), «Unemployment in Britain», *Economica*, nº 53, págs. 121-169.

MCLURE, C. J R.(1997), «Vacaciones fiscales (exenciones fiscales temporales) e incentivos a la inversión: un análisis comparado», *Hacienda Pública Española*, 143, págs. 35-53.

MCKEE, M. J.; VISSER, J. J., y SAUNDERS, P.(1986), «Marginal tax rates on labour and capital in OECD countries», *OECD Economic Studies*, 7, págs. 45-101.

MINTZ, J. M., y TSIOPOULOS, T. (1995), «Corporate income taxation and foreign direct investment in central and Eastern Europe», en SHAH, E. (ed.), *Fiscal Incentives for Investment and Innovation*, Banco Mundial, págs. 455-503.

MUSGRAVE, R. A., y MUSGRAVE, P. B.(1989), *Hacienda pública teórica y aplicada*, MCGRAW-HILL. Madrid, 1991. (Traducción de la 5ª edición de *Public Finance in Theory and Practice* por Juan Francisco Corona, Juan Carlos Costas y Amelia Díaz).

NADAL, M. (1994), «Una nota sobre la sustitución de cotizaciones sociales por IVA», *Cuadernos de Actualidad*, nº 4/94, Instituto de Estudios Fiscales.

OWENS, J. (1993), «Incentivos tributarios a la inversión nacional y extranjera: lecciones de Europa», *Hacienda Pública Española*, número 126/3, págs. 119-127.

— (1997), «Nuevos temas en materia de reforma fiscal. El punto de vista de un administrador internacional (I)», *Hacienda Pública Española*, nº 143, págs. 71-106.

PAREDES, R. (1992), *Criterios para la reforma del Impuesto de Sociedades en España: aspectos técnicos y condicionantes comunitarios*, Investigaciones, número 1, Instituto de Estudios Fiscales. Publicación de la tesis doctoral dirigida por Emilio Albi Ibañez.

PRICE WATERHOUSE (1995), *Corporate Taxes: A Worldwide Summary*, Nueva York.

RAYMOND, J. L.; GARCÍA, J., y POLO, C. (1986), «Factores explicativos de la demanda de empleo», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, número 26, págs. 180-195.

RODRÍGUEZ, L. (1987), «Elasticidades de sustitución entre *inputs* primarios en las grandes empresas industriales españolas», *Investigaciones Económicas*, nº XI, págs. 399-426.

ROMERO, D. (1999), «El crédito fiscal a la inversión en presencia de restricciones financieras: análisis de su impacto a partir de microdatos tributarios», tesis doctoral dirigida por Jesús Ruíz-Huerta Carbonell, Universidad Complutense de Madrid.

— (2000a), «Crédito fiscal a la inversión en el Impuesto de Sociedades y neutralidad impositiva: más evidencia para un viejo debate», *Papel de Trabajo* 1/00, Instituto de Estudios Fiscales.

— (2000b), «El ahorro fiscal por crédito a la inversión y el empleo en el Impuesto de Sociedades. Un análisis con microdatos tributarios de la empresa manufacturera española para el período 1991-1994», *Hacienda Pública Española*, nº 154/2.

SALAS, R., y VILCHES, G. (1994), «La sustitución de cuotas a la seguridad social por IVA: Resultados empíricos», *Cuadernos de Actualidad*, nº 4/94, Instituto de Estudios Fiscales.

— (1995), «Incidencia de variables fiscales y no fiscales en el proceso de formación de precios y salarios», *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, nº 13/95.

SANZ, J. F. (1994), *Un análisis de las distorsiones impositivas sobre las rentas del capital en España a través del concepto de tipo impositivo efectivo*. Investigaciones, nº 3, Instituto de Estudios Fiscales. Publicación de la tesis doctoral dirigida por Emilio Albi Ibañez.

SERRANO, F. (2000), «Los incentivos fiscales por actividades de investigación y desarrollo en la Unión Europea: Una nota», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, nº 81, págs. 211-218.

SERVEN, L. (1988), «La sustitución de cotizaciones sociales por IVA: una evaluación», FEDEA.

TRUJILLO, J. A. (1985), «Estimación de las desgravaciones fiscales por inversión», FEDEA, *Documento* 85/02.

ZABALZA, A.; MOLINAS, C., y LASHERAS, M. A. (1987), «Una evaluación de la política de sustitución de cuotas a la seguridad social por IVA», *Documento de Trabajo*, nº D-87001, Dirección General de Planificación.

Resumen

En este trabajo se realiza una revisión de la literatura existente sobre los incentivos fiscales a la inversión y al empleo, prestando especial atención a la evidencia empírica disponible para el caso español.

Palabras clave: incentivos fiscales, imposición marginal, inversión, empleo.

Abstract

In this paper we carry out a review of the literature on investment and employment tax incentives, laying special emphasis on the empirical evidence available for the Spanish case.

Key words: tax incentives, marginal taxation, investment, employment.

JEL classification: H21, H24, H25, H32.

INCENTIVOS FISCALES E INVERSIÓN TRANSNACIONAL

Miguel Ángel VÁZQUEZ TAÍN

INTRODUCCIÓN

La pretensión de esta nota es resaltar la posible influencia de la tributación del capital sobre la eficiencia en su asignación internacional. Se acepta de forma generalizada que la eficiencia en la asignación del capital –tanto interna como internacional– se asocia al principio de neutralidad. Por lo tanto, lo que tendremos que considerar serán las posibles distorsiones que los impuestos generan sobre la asignación previa que realiza el mercado.

En una perspectiva internacional, si las condiciones de inversión fuesen idénticas desde el punto de vista impositivo, tanto dentro de los distintos países como entre ellos, y no existiese restricción alguna a la libre movilidad de capitales, se lograría una localización eficiente de las inversiones, lo que daría lugar a una tasa de rendimiento igual para todas ellas a escala mundial. Cualquier inversión, con independencia del país o del sector en que se realizase, generaría la misma tasa de rendimiento antes y después de impuestos, indicándonos la diferencia entre esas dos tasas el tipo impositivo efectivo sobre los ingresos del capital. Por lo tanto, cuanto mayor sea la igualdad de los tipos impositivos efectivos entre los distintos países menor será el efecto de la imposición sobre la inversión, con independencia de su cuantía. El objetivo que hay que garantizar es que el capital se mueva libremente hacia aquellas oportunidades con mayores tasas de rendimiento antes de impuestos, sin tener en cuenta su localización, maximizando de este modo el bienestar mundial.

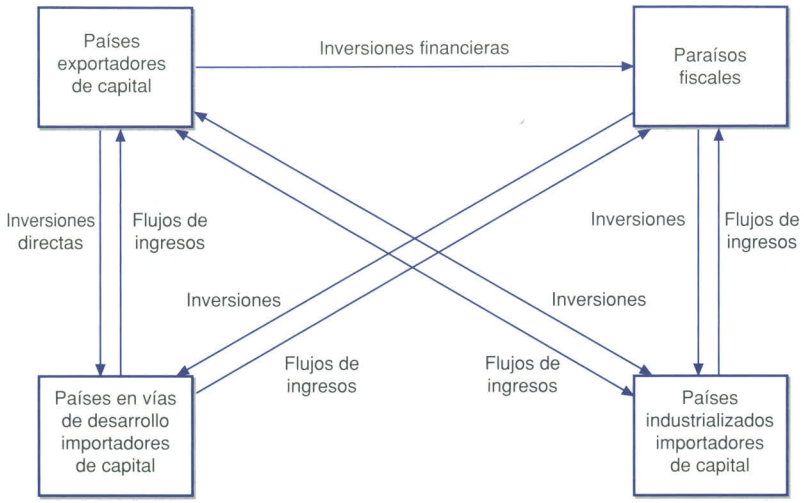
Sin embargo, las diferencias impositivas pueden alterar las condiciones en las que operan las inversiones, tanto dentro de los países como entre ellos, generando incentivos y desincentivos que empujan al capital hacia una u otra dirección. Aunque la imposición no debe ser uno de los determinantes de las inversiones, la realidad parece mostrarnos que aquélla condiciona de forma importante las decisiones de invertir tanto en el ámbito nacional como en el internacional (1).

Si consideramos los movimientos de capital que entre los distintos países se vienen produciendo en los últimos tiempos (gráfico 1), podremos corroborar en parte la afirmación anterior. En principio, los países exportadores de capital, fundamentalmente los países industrializados, canalizan sus capitales financieros hacia los paraísos fiscales, desde donde son posteriormente recolocados mediante inversiones en los países importadores de capital, ya sean éstos países industrializados o en vías de desarrollo. También desde los países exportadores de capital los flujos se dirigen a los países importadores, sean éstos industrializados o en vías de desarrollo, mediante inversiones directas. Los rendimientos de estas inversiones volverán al país desde el que se emprendieron. No obstante, los flujos de ingresos que llegan a los paraísos fiscales no suelen volver a los países exportadores, salvo excepciones y aprovechando posibilidades de eludir impuestos. Obviamente, los flujos descritos son los más frecuentes, aunque caben otras muchas posibilidades, en función de las oportunidades que brindan los distintos sistemas tributarios. Parece claro que, tanto en esta última observación como en el contenido del gráfico 1, se resalta la importancia de la imposición en la localización del capital.

Junto a la tendencia de los flujos de capital, que se representa en el gráfico 1, resulta también importante preguntarse en qué cuantía se producen esos movimientos internacionales, es decir, cuál es el grado de movilidad internacional del capital, para así ponderar adecuadamente la importancia de las cuestiones presentadas.

Feldstein y Horioka (1980), en un estudio pionero en la literatura al respecto, concluyen que las tasas de ahorro e inversión nacional presentan una estrecha correlación dentro de los países de la OCDE, lo que supone que los cambios en el ahorro nacional se trasladan a la inversión interna y no a los flujos de capital. Summers (1986) llega también al mismo resultado, subrayando la incidencia que la política de los gobiernos tiene sobre la limitación en los flujos de capital. French y Poterba (1991) constatan que la mayoría de la propiedad de las empresas está en manos de los inversores nacionales. Feldstein (1994) argumenta que, aunque el capital presenta libertad de movimientos, las preferencias de los inversores y de los directivos de las empresas dan lugar a que los incrementos del ahorro nacional se materialicen en inversiones en el país en el que se genera ese ahorro, debido principalmente a la aversión al riesgo político o de fluctuación de las monedas. En contraposición a los resultados anteriores, Edey y Hviding (1995) comprobaron que, en la década de los ochenta, las transacciones financieras transfronterizas se habían multiplicado por seis para los siete países más industrializados, pasando de representar un 9,6 por 100 del PIB al 64 por 100. Asimismo, un reciente trabajo de Leibfritz, Thornton y Bibbee (1997), que readaptó y actualizó el modelo de Feldstein y Horioka (1980) para los países de la OCDE, llegó al resultado de que para el período 1977-96 en torno a la mitad del incremento del ahorro nacional se queda en el propio país, materializándose en inversiones interiores, y que la otra mitad se agrega al *pool* de ahorro mundial en busca de las mayores tasas de rendimiento.

GRÁFICO 1
MOVIMIENTOS DE CAPITAL EN UN MUNDO ECONÓMICAMENTE INTEGRADO



FISCALIDAD Y EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN DEL CAPITAL

El hecho de que la movilidad internacional del capital sea una realidad en progresión obliga a profundizar en la influencia de la fiscalidad sobre la eficiencia en su asignación (2).

El concepto de eficiencia se basa en la asunción generalizada de que la productividad será mayor si los factores de producción se asignan por los mecanismos del mercado, sin interferencia del sector público. Es decir, el sistema tributario de un determinado país será eficiente, desde el punto de vista de la asignación interna, cuando sea neutral y, por lo tanto, grave de igual forma los rendimientos de los factores de producción y, desde nuestra óptica, el factor capital, sea cual sea la forma en la que éste se materialice. Ese concepto de eficiencia asociado a la neutralidad se ve parcialmente trastocado en un contexto internacional, en el que la interacción entre los sistemas tributarios de los distintos países puede generar ganancias o pérdidas de bienestar. Llegados a este punto, surgen dos objetivos diferentes a alcanzar mediante la asignación internacional del capital: la maximización del bienestar mundial, o eficiencia mundial –*worldwide efficiency*–, y la maximización del bienestar nacional, o eficiencia nacional –*national efficiency*. Por lógica, la articulación de los sistemas tributarios para la materialización de cada uno de estos objetivos difiere sustancialmente.

Desde el punto de vista de la maximización del bienestar mundial, y en ausencia de impuestos, ya sean sobre los rendimientos del capital o sobre el movimiento de los bienes, tanto el capital como los bienes producidos circularán libremente entre los diferentes países, logrando una producción y un consumo eficientes. Unos países exportarán capital hacia otros, dependiendo de las oportunidades de inversión productiva o de las diferencias en las tasas de rendimiento del ahorro y, al mismo tiempo, los bienes serán producidos y comercializados de forma eficiente. Es decir, bajo el supuesto formulado, y en ausencia de otros efectos externos, la combinación de neutralidad y de eficiencia redundaría en beneficio del bienestar mundial. Estas conclusiones serían también válidas si se estableciesen impuestos sobre todos los rendimientos del capital a escala mundial y a un tipo uniforme. Obviando que los impuestos pueden alterar las pautas de consumo, se seguiría produciendo una eficiencia en la localización, por la cual el capital sería utilizado en las inversiones más productivas.

En la práctica, la realidad muestra que los distintos países no sólo no aplican tributos sobre los rendimientos del capital a tipos impositivos uniformes, sino que, además, en el ejercicio de su soberanía, gravan tanto los rendimientos generados dentro de su territorio como las rentas obtenidas por sus residentes. Todo ello rompe la neutralidad de los sistemas tributarios y puede poner en entredicho la localización eficiente del capital. Surgen entonces diferentes conceptos de neutralidad fiscal asociados a la eficiencia en la localización internacional del capital, siempre desde el punto de vista de la maximización del bienestar global de la economía, siendo los más significativos la «neutralidad en la exportación del capital» –*capital export neutrality* (CEN)– y la «neutralidad en la importación del capital» –*capital import neutrality* (CIN)–. Aunque ambos conceptos aparecen con anterioridad en la literatura de la imposición internacional, la primera definición explícita la encontramos en Musgrave (1960: 84-85) (3), para el que la neutralidad en la exportación del capital supone que un inversor debe pagar la misma cantidad de impuestos, tanto nacionales como extranjeros, con independencia de que el origen de sus rentas sea una inversión nacional o extranjera. Por el contrario, la neutralidad en la importación del capital vendrá dada por la competencia en igualdad de condiciones fiscales de los inversores de los distintos países en un mercado nacional determinado.

Los anteriores conceptos de neutralidad tratan de dar respuesta a dos cuestiones relacionadas con la eficiencia económica desde el punto

de vista internacional: dónde y por quién debe ser invertido el capital (Devereux y Pearson, 1989: 16). Desde el punto de vista de la eficiencia, las inversiones deben localizarse en el país en el que su producción se realice con el mínimo coste y han de ser acometidas por los inversores que pueden ejecutar el proyecto también con el mínimo coste (4).

Asimismo, dentro de la literatura sobre la imposición internacional óptima, las dos alternativas de neutralidad formuladas se asocian a dos conceptos de eficiencia diferentes: la eficiencia en la producción *–productive efficiency–*, que implica la equiparación de las tasas de rendimiento antes de impuestos de las diferentes alternativas de inversión, por lo que no podría mejorarse, en el sentido paretiano, la situación mundial mediante una relocalización de los recursos, y la «eficiencia de cambio» *–exchange efficiency–*, que requiere que todos los inversores obtengan el mismo rendimiento después de impuestos, por lo que, si no se alcanza, una mejora paretiana tendrá lugar transfiriendo ahorro desde los individuos que obtienen un mayor rendimiento después de impuestos a los que obtienen menor rendimiento después de la tributación. En un contexto internacional, la CEN tendrá lugar cuando un inversor soporte el mismo tipo impositivo efectivo, con independencia del lugar en el que localice sus inversiones, por lo que las desviaciones de la CEN implicarán ineficiencia en la producción. Asimismo, la CIN se materializará cuando todas las inversiones en un determinado país soporten los mismos tipos impositivos efectivos, por lo que desviaciones de la CIN implicarán ineficiencia de cambio (Keen, 1990; Devereux, 1992: 2).

La consecución de la CEN y de la CIN supondrá, respectivamente, optar, dentro de los criterios de tributación internacional, por el principio de residencia o por el principio de la fuente. La exención en origen o un sistema de crédito total tendrá el mismo efecto sobre la localización internacional del capital que un sistema de tributación del capital basado estrictamente en el principio de residencia. Por el contrario, la utilización del método de exención en destino para corregir la doble imposición internacional hace que los ingresos del capital tributen exclusivamente atendiendo al principio de la fuente. Dado que ambos principios –el principio de residencia y el principio de la fuente– conllevan determinadas ineficiencias sobre la localización internacional, y ante la coexistencia de ambos, se hace necesario analizar su coste en términos de pérdida de bienestar. Es decir, resulta importante evaluar las ventajas e inconvenientes asociados a cada una de las neutralidades referidas, con la finalidad de graduar su posible superioridad, desde el punto de vista del bienestar mundial y, en caso de que sea posible y necesario, optar entre ellas.

Del repaso a los distintos enfoques utilizados para evaluar las ventajas e inconvenientes asociados a la *neutralidad en la exportación* y a la *neutralidad en la importación del capital* (5), no se puede concluir una opción unánime entre ambos principios. En función de las propuestas realizadas y de los objetivos atribuidos a los sistemas tributarios, se produce una alternancia en su validez. No obstante, desde la óptica de la maximización del bienestar de la economía mundial, el objetivo de la neutralidad en la exportación del capital parece, a nuestro entender, el principio de neutralidad más apropiado en relación con la tributación internacional del capital. De tener que optar entre ambos, éste debería ser el objetivo a perseguir.

TIPOS IMPOSITIVOS MARGINALES EFECTIVOS Y TIPOS IMPOSITIVOS MEDIOS EFECTIVOS

Con la finalidad de contrastar empíricamente la posible influencia de la fiscalidad sobre la localización internacional del capital, resulta interesante definir y cuantificar determinados conceptos impositivos. Desde los inicios de la década de los ochenta, el nuevo marco de análisis en esta área se basa en dos conceptos introducidos originariamente en los años sesenta: *el tipo impositivo efectivo*, desarrollado inicialmente por Harberger (1962, 1966), y *el coste de uso del capital*, de Jorgenson (1963, 1965). Ambos conceptos sirvieron de base para el desarrollo del tipo impositivo efectivo marginal por parte de Auerbach y Jorgenson (1980).

Por coste de uso del capital se entiende, de forma amplia, la tasa mínima de rendimiento antes de impuestos que debe generar un proyecto de inversión para que sea llevado a cabo (6). Del coste de uso del capital, y desde nuestra perspectiva, nos interesará valorar su componente fiscal.

Partiendo de la definición de coste de uso de capital, se han desarrollado dos conceptos muy útiles para el análisis de la tributación sobre los rendimientos del capital: la cuña o brecha fiscal *–tax wedge* (TW)– y los tipos impositivos marginales efectivos *–effective marginal tax rate* (EMTR).

La cuña fiscal indica la diferencia entre la rentabilidad real antes de impuestos de un proyecto de inversión y la rentabilidad real neta de impuestos que recibe el ahorrador que financió esa inversión. Si se trata de un proyecto marginal, la brecha fiscal *–effective marginal tax wedge* (EMTW)– vendrá dada por la diferencia entre la rentabilidad real antes de impuestos requerida de esa inversión, es decir, el coste del capital, y la rentabilidad real después de impuestos del ahorro.

A su vez, el tipo impositivo marginal efectivo *–effective marginal tax rate* (EMTR)– refleja el tipo de gravamen al que se ve sometido el rendimiento de una inversión marginal, pudiendo considerar en su definición sólo los impuestos empresariales o la combinación de éstos con los personales.

Desde el trabajo seminal de King y Fullerton (1984), en el que se desarrolla la metodología necesaria para el cálculo de los tipos marginales efectivos, muchos han sido los análisis de la incidencia de la fiscalidad sobre la inversión del capital llevados a cabo mediante su cómputo.

La amplia utilización de los tipos marginales efectivos y del coste de uso del capital en los análisis de incidencia impositiva se debe a que ambos conceptos «facilitan la representación de las características económicamente relevantes, de sistemas tributarios altamente complejos, de forma muy sencilla» (Jorgenson, 1993: 4), siendo capaces de absorber y representar una suma casi ilimitada de detalles descriptivos sobre políticas impositivas alternativas. El coste del capital resume una serie de informaciones en relación con las consecuencias futuras de las inversiones realizadas, esenciales para las decisiones actuales sobre la localización del capital. A su vez, los tipos impositivos marginales efectivos caracterizan las consecuencias fiscales de las decisiones de inversión de una forma particularmente útil para el análisis comparativo de las diferentes alternativas de política fiscal.

La mayoría de los estudios, tanto teóricos como empíricos, que tratan de analizar la influencia de la fiscalidad sobre las decisiones de inversión se centran en los tipos impositivos marginales efectivos. La razón es sencilla: se asume que los inversores emprenderán todos los proyectos de inversión que al menos permitan obtener la tasa de rendimiento marginal y, por lo tanto, de lo que se trata es de analizar cómo incide la fiscalidad sobre esa tasa de rendimiento marginal. Incluso en los estudios de competencia fiscal entre países se utilizan también los tipos impositivos marginales efectivos, al considerar que los inversores de cualquier país tratan de alcanzar la tasa de rendimiento marginal después de impuestos de las distintas alternativas de inversión.

No obstante, para el análisis de la incidencia de la fiscalidad sobre las decisiones de inversión, sobre todo para las inversiones transnacionales, quizá deban contemplarse otros supuestos. Normalmente, a la hora de tomar decisiones sobre las inversiones transnacionales, de lo que se trata es de optar entre proyectos de inversión excluyentes, por lo que su análisis no se puede llevar a cabo de forma individualizada, sino comparativa; y, al mismo tiempo, la expectativa de beneficio supera normalmente la tasa de rendimiento marginal.

Si se dan estas dos circunstancias, los tipos impositivos relevantes serán los tipos medios y no los marginales. Los tipos impositivos medios –*avarage tax rate* (ATR)– generalmente utilizados son los que miden el gravamen que recae sobre los activos ya instalados, es decir, los que reflejan los flujos de caja que durante un ejercicio fluyen desde las empresas a los propietarios del capital y a los gobiernos. Se calculan poniendo en relación los impuestos pagados con la renta generada por las inversiones preexistentes, extrayendo esa información de los estados financieros de las empresas o de la recaudación impositiva. Estas medidas pueden ser relevantes para reflejar el efecto de los impuestos sobre las decisiones pasadas de inversión y, de acuerdo con ellos, prever las consecuencias sobre las inversiones futuras. No obstante, para examinar adecuadamente la incidencia fiscal, debemos preguntarnos cómo se ve afectado el valor actual de las nuevas inversiones por el efecto de los impuestos.

Para dar respuesta a esta cuestión, Devereux y Griffith (1998) desarrollaron un nuevo concepto de tipo impositivo medio efectivo –*effective average tax rate* (EATR)–, que trata de medir la proporción que representan los impuestos pagados sobre el flujo de ingresos antes de impuestos de los nuevos proyectos de inversión. Al tener en cuenta los aspectos futuros asociados a los proyectos de inversión, permite valorar la incidencia que tienen sobre los proyectos de inversión tanto las diferentes características de los sistemas fiscales como las distintas variables económicas.

Los desarrollos de los tipos impositivos marginales efectivos y de los tipos impositivos medios efectivos se basan en la metodología de King y Fullerton (1984) para las inversiones nacionales y en la de la OECD (1991) para las inversiones transnacionales. Aunque esta metodología permite cuantificar y analizar muchas de las complejas características de los sistemas fiscales, importantes aspectos del mundo económico actual, como la planificación fiscal, la elusión impositiva, el incumplimiento de las obligaciones tributarias, etc., no pueden ser valorados adecuadamente mediante estas variables. No obstante, las diferencias generadas por sistemas tributarios en función de cómo, dónde y en qué se invierte, o la forma en la que se financia la inversión, sí pueden ser puestas de manifiesto con el cómputo de estas variables.

En Vázquez Taín (1998) se realiza una adaptación metodológica para la cuantificación de los citados tipos impositivos en el supuesto de las inversiones transnacionales, se analizan las variables fiscales en vigor para los años 1991 y 1998 en los países de la OCDE, y se procede a la cuantificación del coste de uso del capital y de los tipos impositivos efectivos utilizando la metodología desarrollada. El cómputo de estas variables resulta extremadamente complejo debido a las implicaciones inherentes a las inversiones transnacionales, en las que interaccionan los sistemas de los países de origen y de residencia, junto con las diferentes formas de financiar y de materializar las inversiones. En los cuadros nºs 1, 2, 3 y 4 se reflejan los principales resultados de los cómputos realizados (7).

CONCLUSIONES

Las conclusiones que se extraen de la cuantificación del coste de uso

CUADRO Nº 1

COSTE DEL CAPITAL 1998. CUADRO RESUMEN

	FILIAL FINANC. CON RETENC. DE BENEFICIO					FILIAL FINANC. CON AMPL. DE CAPITAL (1)					FILIAL FINANC. CON DEUDA (1)					FILIAL FINANC. CON DEUDA EN PAÍS FUENTE					FILIAL FINANC. CON MIX (1)				
	Residencia			Fuente		Residencia			Fuente		Residencia			Fuente		Residencia			Fuente		Residencia			Fuente	
	Inver. nac.	Media pond.	DS	Media pond.	DS	Inver. nac.	Media pond.	DS	Media pond.	DS	Inver. nac.	Media pond.	DS	Media pond.	DS	Inver. nac.	Media pond.	DS	Media pond.	DS	Inver. nac.	Media pond.	DS	Media pond.	DS
UE																									
Alemania	8,7	7,1	0,72	8,7	0,00	6,2	5,2	1,05	6,4	0,73	2,5	7,1	0,43	5,0	0,91	2,5	3,7	0,51	2,5	0,00	6,3	6,4	0,54	6,6	0,37
Austria	6,6	7,1	0,72	6,6	0,00	6,6	6,1	1,17	6,1	1,13	3,4	5,8	0,39	5,6	0,45	3,4	3,7	0,51	3,4	0,00	5,5	6,3	0,59	6,1	0,43
Bélgica	6,5	7,1	0,72	6,5	0,00	6,5	5,9	0,92	5,8	0,88	2,8	6,1	0,38	4,9	0,58	2,8	3,7	0,51	2,8	0,00	5,2	6,3	0,50	5,7	0,33
Dinamarca	6,7	7,1	0,72	6,7	0,00	6,7	5,9	1,07	5,9	0,65	3,6	5,6	0,65	5,8	0,41	3,6	3,7	0,51	3,6	0,00	5,6	6,1	0,58	6,1	0,28
España	7,1	7,1	0,72	7,1	0,00	7,1	6,2	1,12	6,6	1,13	3,8	5,7	0,58	5,9	0,78	3,8	3,7	0,51	3,8	0,00	6,0	6,3	0,61	6,5	0,47
Finlandia	6,4	7,1	0,72	6,4	0,00	6,4	6,1	1,06	5,9	0,78	4,0	5,3	0,51	6,1	0,39	4,0	3,7	0,51	4,0	0,00	5,6	6,1	0,55	6,1	0,31
Francia	7,0	7,1	0,72	7,0	0,00	7,0	5,8	0,91	6,3	0,91	3,6	5,9	0,38	5,7	0,73	3,6	3,7	0,51	3,6	0,00	5,8	6,2	0,51	6,3	0,39
Grecia	6,6	7,1	0,72	6,6	0,00	6,6	6,7	1,43	5,6	0,49	3,4	5,8	0,39	5,5	0,40	3,4	3,7	0,51	3,4	0,00	5,5	6,5	0,64	5,9	0,24
Holanda	6,9	7,1	0,72	6,9	0,00	6,9	5,9	0,88	6,2	0,93	3,6	5,8	0,39	5,8	0,42	3,6	3,7	0,51	3,6	0,00	5,7	6,2	0,51	6,2	0,33
Irlanda	5,5	7,1	0,72	5,5	0,00	5,5	6,4	1,31	5,4	1,48	4,7	5,6	0,44	6,4	0,73	4,7	3,7	0,51	4,7	0,00	5,2	6,4	0,63	5,7	0,54
Italia	7,7	7,1	0,72	7,7	0,00	7,7	6,0	0,90	7,1	1,15	3,5	6,2	0,37	5,9	0,45	3,5	3,7	0,51	3,5	0,00	6,2	6,4	0,52	6,8	0,36
Luxemburgo	6,9	7,1	0,72	6,9	0,00	6,9	5,9	1,08	6,3	1,15	3,4	6,0	0,38	5,6	0,42	3,4	3,7	0,51	3,4	0,00	5,7	6,3	0,57	6,2	0,40
Portugal	6,9	7,1	0,72	6,9	0,00	6,9	6,3	1,32	6,6	1,26	3,4	6,0	0,38	5,5	0,71	3,4	3,7	0,51	3,4	0,00	5,7	6,4	0,65	6,3	0,49
R. Unido	6,9	7,1	0,72	6,9	0,00	6,9	6,3	0,76	6,0	0,64	4,1	5,6	0,40	6,1	0,73	4,1	3,7	0,51	4,1	0,00	5,9	6,2	0,47	6,3	0,34
Suecia	6,5	7,1	0,72	6,5	0,00	6,5	6,1	1,10	5,8	0,76	4,1	5,4	0,40	6,1	0,70	4,1	3,7	0,51	4,1	0,00	5,7	6,1	0,56	6,1	0,37
Media UE	**6,9**	**7,1**		**6,9**		**6,7**	**6,1**		**6,1**		**3,6**	**5,9**		**5,7**		**3,6**	**3,7**		**3,6**		**5,7**	**6,3**		**6,2**	
DS UE	0,68	0,00		0,68		0,48	0,32		0,43		0,51	0,41		0,38		0,51	0,00		0,51		0,31	0,10		0,31	
CVP UE	0,10	0,00		0,10		0,07	0,05		0,07		0,14	0,07		0,07		0,14	0,00		0,14		0,05	0,02		0,05	
Resto OCDE																									
Australia	7,6	7,1	0,72	7,6	0,00	7,6	7,0	1,12	6,5	0,49	4,0	5,9	0,38	6,4	0,44	4,0	3,7	0,51	4,0	0,00	6,3	6,6	0,53	6,8	0,24
Canadá	7,3	7,1	0,72	7,3	0,00	7,3	6,5	0,87	7,5	0,91	4,1	6,2	0,37	6,3	0,42	4,1	3,7	0,51	4,1	0,00	6,1	6,6	0,47	7,0	0,31
EE. UU.	7,4	7,1	0,72	7,4	0,00	7,4	6,6	0,59	7,3	1,33	3,5	6,1	0,38	5,7	0,79	3,5	3,7	0,51	3,5	0,00	6,1	6,5	0,39	6,8	0,47
Islandia	6,9	7,1	0,72	6,9	0,00	3,7	8,3	2,15	5,0	1,61	4,5	5,6	0,59	6,0	0,44	4,5	3,7	0,51	4,5	0,00	5,7	6,9	0,78	5,9	0,59
Japón	8,7	7,1	0,72	8,7	0,00	8,7	7,9	0,62	8,4	0,78	3,0	6,8	0,36	5,6	0,51	3,0	3,7	0,51	3,0	0,00	6,7	7,2	0,33	7,5	0,20
Noruega	6,7	7,1	0,72	6,7	0,00	6,7	6,6	0,93	6,6	0,94	4,2	4,6	1,26	6,4	0,40	4,2	3,7	0,51	4,2	0,00	5,9	6,0	0,65	6,5	0,36
N. Zelanda	7,5	7,1	0,72	7,5	0,00	7,5	7,1	1,25	8,5	1,21	4,3	5,7	0,39	6,6	0,44	4,3	3,7	0,51	4,3	0,00	6,4	6,5	0,54	7,5	0,38
Suiza	6,3	7,1	0,72	6,3	0,00	6,3	6,5	1,21	6,1	0,88	3,9	5,4	0,42	5,9	0,39	3,9	3,7	0,51	3,9	0,00	5,4	6,3	0,60	6,1	0,35
Turquía	8,0	7,1	0,72	8,0	0,00	8,0	7,7	0,90	7,0	0,97	3,5	6,4	0,37	6,0	0,45	3,5	3,7	0,51	3,5	0,00	6,4	7,0	0,44	6,9	0,36
Media total	**7,1**	**7,1**	**0,72**	**7,1**	**0,00**	**6,8**	**6,5**	**1,07**	**6,5**	**0,97**	**3,7**	**5,9**	**0,46**	**5,9**	**0,54**	**3,7**	**3,7**	**0,51**	**3,7**	**0,00**	**5,9**	**6,4**	**0,55**	**6,4**	**0,37**
DS total	0,72					0,92					0,51					0,51					0,39				
CVP total	0,10					0,14					0,14					0,14					0,07				

(1) asumido por la matriz.

Inflación: 2 por 100.

Medias ponderadas: Maquinaria 50 por 100, edificios 28 por 100 y existencias 22 por 100.

Retención de beneficios 55 por 100, ampliación de capital 10 por 100 y deuda 35 por 100 (para la matriz).

Retención de beneficios 33,3 por 100, ampliación de capital 33,3 por 100 y deuda 33,3 por 100 (para la filial).

del capital y de los tipos impositivos efectivos para las inversiones transnacionales, contemplando diferentes supuestos, se pueden concretar en los puntos siguientes:

• Los sistemas fiscales de los países de la OCDE suelen primar las inversiones nacionales frente a las inversiones que sus residentes realizan en el exterior o las que los extranjeros realizan en su territorio. Los niveles adicionales de gravamen que afectan a los beneficios transnacionales incrementan las tasas de rendimiento exigidas a esas inversiones.

• El coste de capital se ve fuertemente influenciado por la forma en la que se financian las inversiones en el exterior. El diferente trato fiscal de las distintas alternativas de repatriación de los beneficios, alternativas que vendrán dadas por la forma en la que se financió la filial, condiciona significativamente el gravamen final.

• En relación con la financiación de la inversión transnacional mediante retención de beneficios, el supuesto asumido ha sido que, al no tener en cuenta los impuestos personales, el rendimiento exigido a este tipo de inversiones no diferirá entre países de residencia y vendrá condicionado exclusivamente por la normativa del país de la fuente, requiriendo, por lo tanto, igual tasa de rendimiento que en el supuesto de inversión nacional.

• La ampliación de capital como forma de financiación de la filial, y el consiguiente tratamiento fiscal de los dividendos distribuidos, requiere de un análisis más detallado para la interpretación de los resultados obtenidos. Inicialmente, los beneficios de la filial son

CUADRO Nº 2

COSTE DEL CAPITAL 1991. CUADRO RESUMEN

	FILIAL FINANC. CON RETENC. DE BENEFICIO					*FILIAL FINANC. CON AMPL. DE CAPITAL (1)*					*FILIAL FINANC. CON DEUDA (1)*					*FILIAL FINANC. CON DEUDA EN PAÍS FUENTE*					*FILIAL FINANC. CON MIX (1)*				
	Residencia			*Fuente*		*Residencia*			*Fuente*		*Residencia*			*Fuente*		*Residencia*			*Fuente*		*Residencia*			*Fuente*	
	Inver. nac.	*Media pond.*	*DS*	*Media pond.*	*DS*	*Inver. nac.*	*Media pond.*	*DS*	*Media pond.*	*DS*	*Inver. nac.*	*Media pond.*	*DS*	*Media pond.*	*DS*	*Inver. nac.*	*Media pond.*	*DS*	*Media pond.*	*DS*	*Inver. nac.*	*Media pond.*	*DS*	*Media pond.*	*DS*
UE																									
Alemania	9,4	7,9	1,10	9,4	0,00	5,9	6,0	1,54	7,4	0,77	0,5	7,9	1,31	6,0	2,00	0,5	2,8	0,83	0,5	0,00	6,0	7,2	0,81	7,5	0,74
Austria	7,3	7,9	1,10	7,3	0,00	7,3	7,1	1,77	7,4	1,27	2,3	6,3	1,07	5,7	0,63	2,3	2,8	0,83	2,3	0,10	5,5	7,1	0,95	6,7	0,52
Bélgica	7,1	7,9	1,10	7,1	0,00	7,1	7,1	1,36	7,1	0,73	2,4	6,3	1,07	5,3	1,26	2,4	2,8	0,83	2,4	0,00	5,4	7,0	0,81	6,4	0,44
Dinamarca	7,5	7,9	1,10	7,5	0,00	7,5	6,6	1,33	7,3	1,73	2,7	6,0	1,44	6,0	0,63	2,7	2,8	0,83	2,7	0,00	5,8	6,8	0,83	6,9	0,63
España	7,8	7,9	1,10	7,8	0,00	7,8	7,5	1,42	8,4	2,41	3,2	6,0	1,25	6,4	1,32	3,2	2,8	0,83	3,2	0,00	6,2	7,1	0,82	7,5	1,05
Finlandia	8,0	7,9	1,10	8,0	0,00	8,0	6,5	1,14	7,3	0,72	2,8	6,3	1,30	6,2	0,64	2,8	2,8	0,83	2,8	0,00	6,2	6,8	0,85	7,1	0,33
Francia	7,3	7,9	1,10	7,3	0,00	7,1	6,8	1,38	8,7	2,47	3,2	5,9	1,05	5,1	1,58	3,2	2,8	0,83	3,2	0,00	5,8	6,8	0,77	7,0	0,88
Grecia	7,3	7,9	1,10	7,3	0,00	2,2	9,7	3,45	5,8	0,94	2,2	6,0	1,38	6,3	1,44	2,2	2,8	0,83	2,2	0,00	5,0	7,8	1,18	6,4	0,72
Holanda	7,1	7,9	1,10	7,1	0,00	7,1	6,9	1,54	7,2	2,65	2,8	6,1	1,09	6,1	0,63	2,8	2,8	0,83	2,8	0,00	5,6	6,9	0,89	6,7	0,94
Irlanda	5,5	7,9	1,10	5,5	0,00	5,5	9,2	4,85	6,9	3,63	4,5	6,9	1,36	6,9	1,36	4,5	2,8	0,83	4,5	0,00	5,1	7,9	1,90	6,3	1,16
Italia	9,1	7,9	1,10	9,1	0,00	6,3	7,9	1,18	7,5	0,81	1,9	7,0	1,16	7,6	0,80	1,9	2,8	0,83	1,9	0,00	6,3	7,5	0,73	8,0	0,47
Luxemburgo	8,1	7,9	1,10	8,1	0,00	8,1	7,3	1,86	7,4	1,63	3,0	6,4	1,05	6,4	0,64	3,0	2,8	0,83	3,0	0,00	6,3	7,1	0,90	7,2	0,58
Portugal	7,5	7,9	1,10	7,5	0,00	7,5	12,2	6,05	9,0	2,79	2,3	7,0	1,38	5,4	1,59	2,3	2,8	0,83	2,3	0,00	5,7	9,0	2,23	7,2	1,19
R. Unido	7,7	7,9	1,10	7,7	0,00	7,7	7,1	1,12	6,9	1,26	3,5	5,9	1,06	6,5	1,59	3,5	2,8	0,83	3,5	0,00	6,2	6,9	0,74	6,9	0,49
Suecia	6,3	7,9	1,10	6,1	0,00	5,3	7,1	1,46	6,8	2,94	2,7	5,6	1,05	6,5	1,49	2,7	2,8	0,83	2,6	0,00	4,9	6,8	0,78	6,4	0,99
Media UE	**7,5**	**7,9**		**7,5**		**6,7**	**7,7**		**7,4**		**2,7**	**6,4**		**6,2**		**2,7**	**2,8**		**2,7**		**5,7**	**7,2**		**7,0**	
DS UE	0,94	0,00		0,95		1,47	1,54		0,78		0,83	0,58		0,61		0,83	0,00		0,83		0,46	0,57		0,47	
CVP UE	0,12	0,00		0,13		0,22	0,20		0,11		0,31	0,09		0,10		0,31	0,00		0,31		0,08	0,08		0,07	
Resto OCDE																									
Australia	9,0	7,9	1,10	9,0	0,00	9,0	7,6	1,33	7,9	1,73	3,6	6,4	1,05	7,3	0,70	3,6	2,8	0,83	3,6	0,00	7,1	7,2	0,71	8,0	0,69
Canadá	8,1	7,9	1,10	8,1	0,00	8,1	7,2	1,22	9,0	2,54	3,5	6,6	1,06	6,9	0,76	3,5	2,8	0,83	3,5	0,00	6,4	7,1	0,72	7,9	1,00
EE. UU.	7,6	7,9	1,10	7,6	0,00	7,6	7,0	1,01	7,9	3,31	2,6	6,3	1,07	5,7	1,76	2,6	2,8	0,83	2,6	0,00	5,8	7,0	0,74	7,0	1,32
Islandia	8,0	7,9	1,10	8,0	0,00	8,0	8,2	1,57	9,3	3,86	4,1	7,8	1,12	5,2	0,73	4,1	2,8	0,83	4,1	0,00	6,7	7,9	0,84	7,4	1,27
Japón	9,0	7,9	1,10	9,0	0,00	9,0	8,1	0,98	9,3	2,67	1,6	7,3	1,10	5,5	0,78	1,6	2,8	0,83	1,6	0,00	6,4	7,7	0,75	7,8	0,98
Noruega	10,0	7,9	1,10	10,0	0,00	4,5	9,3	2,36	6,1	1,43	2,4	4,8	4,06	10,4	1,09	2,4	2,8	0,83	2,4	0,00	6,8	7,3	1,49	8,7	0,63
N. Zelanda	8,4	7,9	1,10	9,1	0,00	8,4	8,0	1,15	10,8	3,22	4,0	5,9	1,08	7,6	0,71	4,0	2,8	0,83	3,9	0,00	6,8	7,2	0,57	9,1	1,14
Suiza	6,6	7,9	1,10	6,6	0,00	6,6	7,1	1,35	6,9	1,62	3,1	5,6	1,06	6,3	0,62	3,1	2,8	0,83	3,1	0,00	5,4	6,8	0,83	6,5	0,66
Turquía	9,8	7,9	1,10	9,8	0,00	9,8	8,8	1,13	8,5	2,61	2,5	7,3	1,09	6,4	0,73	2,5	2,8	0,82	2,5	0,00	7,2	7,9	0,75	8,1	0,95
Media total	**7,9**	**7,9**	**1,10**	**7,9**	**0,00**	**7,1**	**7,8**	**1,81**	**7,8**	**2,07**	**2,8**	**6,4**	**1,28**	**6,4**	**1,06**	**2,8**	**2,8**	**0,83**	**2,8**	**0,00**	**6,0**	**7,3**	**0,94**	**7,3**	**0,82**
DS total	1,07					1,58					0,84					0,84					0,62				
CVP total	0,14					0,22					0,30					0,30					0,10				

(1) asumido por la matriz.

Inflación: 2 por 100.

Medias ponderadas: Maquinaria 50 por 100, edificios 28 por 100 y existencias 22 por 100.

Retención de beneficios 55 por 100, ampliación de capital 10 por 100 y deuda 35 por 100 (para la matriz).

Retención de beneficios 33,3 por 100, ampliación de capital 33,3 por 100 y deuda 33,3 por 100 (para la filial).

sometidos a tributación por el impuesto de sociedades del país de la fuente, normalmente en iguales condiciones que en los supuestos de inversión nacional; posteriormente, en el momento de ser repatriados, el país de la fuente puede establecer retenciones sobre esos dividendos; y, finalmente, en el país de residencia pueden estar exentos de impuestos adicionales, o pueden verse sometidos a gravamen, generalmente contemplando sistemas –crédito o deducción– para corregir la doble imposición internacional. Todos estos aspectos deben ser tenidos en cuenta para valorar cada una de esas tasas. La conclusión a la que se llega es que, aunque la financiación con emisión de nuevas acciones por parte de la filial presenta, con carácter general, mayor coste de capital que la inversión nacional, debe evaluarse cada caso concreto, considerando el tratamiento en el país fuente y en el país de residencia de los rendimientos trasnacionales.

• Por otra parte, la financiación transnacional con deuda, y la correspondiente repatriación de beneficios mediante pagos de intereses de la filial a la matriz, presenta mayores tasas de coste de capital que en los supuestos de inversión nacional, lo cual es lógico si se tiene en cuenta que el ahorro fiscal obtenido en el país de la fuente se pierde en el país de residencia –si no están exentos, supuesto general– al tener que integrarlos en la base imponible de la matriz. Además, los países de la fuente pueden aplicar retenciones a este tipo de pagos que, dependiendo del tratamiento –crédito o deducción– que reciban en el país de residencia, puede incrementar la tributación global de estos rendimientos.

CUADRO Nº 3

TIPOS IMPOSITIVOS MARGINALES EFECTIVOS 1998.
Inversión transnacional: filial financiada 33 por 100 retención de beneficios,
33 por 100 ampliación de capital asumido por la matriz y 33 por 100 deuda con matriz

F / R	AL	AU	B	DI	ES	FI	FR	GR	HL	IR	IT	LU	PO	RU	SU	ATL	CA	EU	IS	JP	NO	NZ	SZ	TK	MD	DS	CVP
AL		16,0	11,2	17,8	22,4	17,4	20,3	15,6	19,5	11,6	25,8	18,4	19,0	21,5	18,4	26,9	30,2	25,4	8,0	34,0	22,9	32,8	17,3	27,6	**20,9**	*6,54*	*0,31*
AU	23,0		9,1	15,5	20,3	14,8	18,3	13,2	17,4	7,7	24,2	16,3	17,0	19,2	15,9	25,1	28,0	23,6	11,2	32,8	20,5	37,0	14,5	26,3	**19,6**	*7,03*	*0,36*
B	24,0	14,4		16,4	21,1	15,6	19,1	14,1	18,2	8,5	24,9	17,1	17,8	19,9	16,6	25,8	28,5	24,3	12,4	33,4	24,8	31,1	17,2	27,0	**20,5**	*6,10*	*0,30*
D	23,0	13,6	9,1		9,4	14,8	18,3	13,2	17,4	7,7	24,2	16,3	10,5	19,2	15,9	25,1	28,0	23,6	3,1	32,8	18,7	30,6	12,5	26,3	**18,0**	*7,58*	*0,42*
ES	23,1	13,7	9,2	15,7		15,0	18,4	13,3	17,5	7,9	24,3	16,4	7,6	19,3	16,0	25,2	28,1	25,6	19,2	32,9	22,4	37,0	16,7	26,4	**19,6**	*7,36*	*0,38*
FI	22,0	12,8	8,1	14,7	11,5		17,6	12,4	16,6	7,0	23,5	15,5	16,2	18,4	15,1	24,4	25,5	22,9	1,5	32,3	18,0	30,2	13,8	25,6	**17,6**	*7,27*	*0,41*
FR	23,4	14,0	9,5	15,9	20,7	15,2		13,6	17,7	8,1	24,5	16,7	17,3	19,5	16,2	25,4	24,5	23,9	5,6	31,3	19,0	30,8	14,8	26,6	**18,9**	*6,60*	*0,35*
GR	23,1	14,3	9,2	16,3	20,5	18,7	18,4		17,5	20,2	24,3	16,4	17,1	21,4	19,7	25,2	32,3	34,7	19,2	36,8	26,5	37,0	16,6	26,4	**22,3**	*7,12*	*0,32*
HL	23,1	13,7	9,2	15,7	20,5	15,0	18,4	13,3		7,9	24,3	16,4	17,1	19,3	16,0	25,2	24,4	23,7	11,4	31,1	18,8	30,7	12,7	29,9	**19,0**	*6,47*	*0,34*
IR	22,6	13,4	8,8	15,3	20,1	16,7	18,1	12,9	17,1		23,9	16,0	16,7	19,4	17,7	24,9	22,3	23,4	25,8	32,6	20,4	30,5	16,4	40,9	**20,7**	*6,92*	*0,33*
IT	24,1	14,6	10,2	16,5	21,2	15,8	19,2	14,2	18,3	8,7		17,3	17,9	20,0	16,8	28,5	28,6	24,4	23,7	33,5	26,3	31,2	21,0	27,1	**20,8**	*6,33*	*0,30*
LU	23,5	14,1	9,6	16,0	20,8	15,3	18,8	13,7	17,8	8,2	24,6		17,4	19,6	16,3	25,5	24,6	24,0	11,9	31,4	20,8	37,1	13,0	26,7	**19,6**	*6,81*	*0,35*
PO	23,5	14,1	9,6	16,0	20,7	15,3	18,8	13,7	17,8	8,2	24,6	16,8		19,6	16,3	26,2	32,4	25,9	20,9	36,9	23,8	37,1	18,3	26,7	**21,0**	*7,43*	*0,35*
RU	22,5	13,2	8,6	15,1	20,0	16,1	17,9	12,8	17,0	17,6	23,8	15,9	16,6		17,1	24,7	25,8	23,2	16,4	32,5	20,1	30,4	14,1	25,9	**19,5**	*5,72*	*0,29*
SU	22,0	13,0	8,1	14,7	19,6	14,1	17,6	12,4	16,6	7,0	23,5	15,5	16,2	18,4		24,4	27,5	22,9	1,5	32,3	18,0	30,2	11,7	25,6	**17,9**	*7,34*	*0,41*
ATL	29,5	20,5	16,5	22,0	26,3	21,0	24,4	13,5	23,6	8,0	30,0	27,6	28,2	19,4	22,0		28,1	27,8	11,6	34,9	24,5	30,8	19,0	26,5	**23,3**	*6,42*	*0,28*
CA	30,2	20,9	17,1	22,5	26,8	21,5	23,0	18,6	20,2	8,8	30,5	19,2	28,6	20,1	16,9	26,0		24,5	24,3	33,6	25,0	31,3	19,6	27,2	**23,3**	*5,55*	*0,24*
EU	25,7	17,9	12,0	19,3	24,6	21,5	20,8	16,5	20,5	23,0	26,5	18,9	23,7	24,1	22,5	27,3	25,9		22,2	33,3	25,0	31,0	19,6	26,9	**23,0**	*4,59*	*0,20*
IS	25,3	28,5	24,5	13,6	33,3	17,4	31,4	11,1	31,0	24,3	37,9	30,1	30,7	19,2	18,3	23,2	34,8	38,4		36,6	31,9	40,8	15,2	23,4	**27,0**	*8,24*	*0,31*
JP	31,9	26,5	19,5	28,0	31,5	29,9	28,8	25,7	29,1	31,1	31,9	27,0	29,1	32,1	30,7	34,8	33,6	30,7	30,9		32,8	36,3	28,2	32,2	**30,1**	*3,40*	*0,11*
NO	9,8	13,2	1,0	14,7	23,5	14,1	4,2	12,4	16,6	4,6	29,4	17,6	17,6	5,6	1,8	24,4	27,5	15,9	14,3	30,0		30,2	13,8	25,6	**16,0**	*8,87*	*0,55*
NZ	29,2	25,0	16,2	21,7	30,6	20,8	24,2	13,1	23,4	7,6	29,8	27,5	28,0	19,1	15,8	25,0	27,9	27,5	11,0	34,7	24,2		18,7	26,2	**22,9**	*6,62*	*0,29*
SZ	28,6	15,3	8,1	14,7	23,5	14,1	17,6	12,4	16,6	7,0	29,4	17,6	22,7	18,4	15,1	24,4	27,5	22,9	3,5	32,4	19,8	30,2		28,2	**19,6**	*7,70*	*0,39*
TL	30,4	30,3	17,3	22,8	31,3	24,8	25,1	20,2	23,9	26,2	30,7	28,1	28,7	27,2	25,7	30,3	32,8	35,0	25,7	33,8	28,1	37,3	29,7		**28,1**	*4,58*	*0,16*
																								MD	**21,2**	*6,61*	*0,32*
																									MD		
MD	***24,5***	***17,1***	***11,4***	***17,4***	***22,6***	***17,6***	***19,9***	***14,4***	***19,6***	***12,0***	***26,8***	***19,3***	***20,1***	***20,0***	***17,5***	***26,0***	***28,2***	***25,8***	***14,6***	***33,3***	***23,1***	***33,1***	***17,1***	***27,4***	***21,2***		
DS	*4,37*	*5,30*	*4,86*	*3,50*	*5,60*	*3,90*	*4,99*	*3,14*	*3,91*	*7,37*	*3,62*	*4,73*	*6,08*	*4,37*	*4,97*	*2,39*	*3,14*	*4,74*	*8,38*	*1,74*	*4,06*	*3,30*	*4,43*	*3,28*	*4,42*		
CVP	*0,18*	*0,31*	*0,43*	*0,20*	*0,25*	*0,22*	*0,25*	*0,22*	*0,20*	*0,61*	*0,13*	*0,24*	*0,30*	*0,22*	*0,28*	*0,09*	*0,11*	*0,18*	*0,57*	*0,05*	*0,18*	*0,10*	*0,26*	*0,12*	*0,24*		

MD: media; DS: desviación estándar; CVP: coeficiente de variación de Pearson.
Inflación: 2 por 100.
Medias ponderadas: Maquinaria 50 por 100, edificios 28 por 100 y existencias 22 por 100.
Retención de beneficios 55 por 100, ampliación de capital 10 por 100, deuda 35 por 100 (para la matriz).

• Resalta de forma significativa la disminución en el coste de capital requerido para las inversiones transnacionales, sea cual sea la forma de financiación considerada, entre 1991 y 1998. La relevante disminución de las retenciones en la fuente, sobre todo en el área de la Unión Europea, y el hecho de que, cada vez en mayor medida, los países articulen el método de exención para los ingresos de fuente extranjera, junto con la tendencia a la minoración de la tributación en la inversión nacional, son las causas que explican esta reducción en el gravamen de las inversiones directas en el exterior. Se constata también que la dispersión entre países es menor en el año 1998 en relación con 1991. Se puede concluir, pues, que durante la década de los noventa se ha producido una minoración en la tributación de las inversiones transfronterizas, así como una mayor homogenización de su tratamiento.

• En relación con la neutralidad en la exportación y en la importación del capital, se observa una significativa corrección de las desviaciones detectadas en el año 1991, junto al hecho de que no se manifiesta una opción clara por una de ellas, pues ambas se presentan en magnitudes similares. Aunque no se puede hablar todavía de neutralidad plena en relación con la exportación e importación de capital, sí que se detecta un acercamiento notable a las posiciones de neutralidad, sobre todo en el área de la Unión Europea.

Concluimos, pues, resaltando que en relación con la tributación internacional del capital, aunque no parecen refrendarse las alarmistas predicciones de finales de los años ochenta y principios de los noventa, las implicaciones generadas por los impuestos sobre las inversiones transnacionales sí requieren de una detenida atención, tanto por los estudiosos de la materia como por los artífices de la política fiscal, con la finalidad de mitigar los efectos que el proceso de globalización de la economía introduce en la tributación de las rentas del capital, sobre todo en relación con la eficiencia. A nuestro entender, en materia fiscal deberían producirse los mismos procesos de cooperación y coordinación que se han dado en materia financiera o de comercio. Varios

CUADRO Nº 4

TIPOS IMPOSITIVOS MEDIOS EFECTIVOS 1998.
Inversión transnacional: filial financiada 33 por 100 retención de beneficios, 33 por 100 ampliación de capital asumido por la matriz y 33 por 100 deuda con matriz

F / R	AL	AU	B	DI	ES	FI	FR	GR	HL	IR	IT	LU	PO	RU	SU	ATL	CA	EU	IS	JP	NO	NZ	SZ	TK	MD	DS	CVP
AL		16,4	19,7	16,7	17,9	12,9	18,4	17,0	17,5	0,9	22,1	18,9	18,9	15,2	13,0	19,0	22,1	22,2	-11,9	30,5	15,1	22,1	14,5	23,7	**16,6**	8,06	0,48
AU	29,1		22,7	20,0	21,2	16,6	21,6	20,3	20,8	5,8	25,0	22,0	22,0	18,7	16,7	22,2	23,7	24,6	15,7	31,9	18,1	26,8	17,5	26,4	**21,3**	5,16	0,24
B	28,9	19,4		19,7	20,9	16,1	21,3	19,9	20,5	5,0	24,7	21,7	21,7	18,3	16,2	21,9	23,6	24,4	14,9	31,9	20,1	23,6	18,3	26,2	**20,8**	5,14	0,25
D	29,1	19,8	22,7		10,0	16,6	21,6	20,3	20,8	5,8	25,0	22,0	17,1	18,7	16,7	22,2	23,7	24,6	8,4	31,9	17,0	23,7	16,4	26,4	**20,0**	6,08	0,30
ES	29,1	19,8	22,6	20,0		16,5	21,6	20,2	20,8	5,7	25,0	22,0	13,3	18,7	16,6	22,2	23,7	25,5	20,4	31,9	19,2	26,8	18,5	26,4	**21,2**	5,30	0,25
FI	29,0	19,9	22,6	20,1	14,2		21,7	20,3	20,9	6,2	24,9	22,0	22,0	18,9	16,9	22,2	22,7	24,5	9,6	31,6	17,2	23,7	17,6	26,3	**20,7**	5,49	0,27
FR	29,0	19,7	22,6	19,9	21,1	16,4		20,1	20,7	5,5	24,9	21,9	21,9	18,6	16,5	22,1	21,6	24,5	9,8	31,2	16,9	23,7	17,4	26,4	**20,5**	5,44	0,26
GR	29,1	20,1	22,6	20,3	21,2	18,7	21,6		20,8	13,2	25,0	22,0	22,0	19,9	18,8	22,2	25,7	29,3	20,4	33,4	21,4	26,8	18,5	26,4	**22,6**	4,27	0,19
HL	29,1	19,8	22,6	20,0	21,2	16,5	21,6	20,2		5,7	25,0	22,0	22,0	18,7	16,6	22,2	21,7	24,6	15,6	31,1	17,0	23,7	16,3	28,2	**20,9**	5,15	0,25
IR	29,1	19,8	22,7	20,1	21,3	17,9	21,7	20,3	20,9		25,0	22,0	22,1	19,1	18,0	22,2	20,8	24,6	23,7	31,8	18,3	23,7	18,6	33,7	**22,5**	4,08	0,18
IT	28,8	19,3	22,3	19,6	20,8	16,0	21,2	19,8	20,4	4,8		21,6	21,6	18,2	16,1	23,5	23,5	24,3	22,1	31,9	20,8	23,5	20,1	26,2	**21,2**	4,95	0,23
LU	29,0	19,6	22,5	19,9	21,1	16,4	21,5	20,1	20,7	5,4	24,9		21,9	18,6	16,5	22,0	21,6	24,5	15,3	31,2	18,0	26,9	16,2	26,4	**20,9**	5,20	0,25
PO	29,0	19,6	22,6	19,9	21,1	16,4	21,5	20,1	20,7	5,4	24,9	21,9		18,6	16,5	22,5	25,7	25,5	21,1	33,5	19,8	26,9	19,1	26,4	**21,7**	5,26	0,24
RU	29,1	19,9	22,7	20,1	21,3	17,6	21,7	20,3	20,9	12,1	25,0	22,1	22,1		17,7	22,2	22,7	24,6	19,3	31,8	18,2	23,7	17,6	26,4	**21,7**	4,03	0,19
SU	29,0	19,9	22,6	20,1	21,3	16,8	21,7	20,3	20,9	6,2	24,9	22,0	22,0	18,9		22,2	23,6	24,5	9,6	31,6	17,2	23,7	16,6	26,3	**21,0**	5,37	0,26
ATL	31,9	22,8	25,4	23,0	24,2	19,8	24,5	20,2	23,7	5,6	27,7	26,8	26,8	18,6	19,9		23,7	26,4	15,5	32,7	20,3	23,7	19,6	26,4	**23,0**	5,45	0,24
CA	31,9	22,5	25,2	22,8	23,9	19,5	23,3	22,1	21,4	4,7	27,6	22,6	26,7	18,1	16,0	21,7		24,3	22,3	31,9	19,9	23,5	19,3	26,1	**22,5**	5,33	0,24
EU	29,9	21,3	23,4	21,4	23,0	19,8	22,4	21,3	21,9	14,3	25,8	22,8	24,8	21,0	19,9	23,0	22,2		21,6	31,9	20,3	23,6	19,6	26,3	**22,7**	3,48	0,15
IS	28,8	25,5	27,4	19,3	26,8	18,1	27,0	19,5	26,4	14,7	30,1	27,2	27,2	19,0	18,2	21,4	26,5	29,9		32,0	23,6	28,0	17,9	25,1	**24,3**	4,68	0,19
JP	31,5	24,2	25,2	24,5	25,4	22,9	25,3	24,4	25,0	17,4	27,2	25,4	26,2	24,1	23,0	26,1	25,2	26,5	24,7		23,3	25,5	22,7	27,7	**24,9**	2,43	0,10
NO	32,8	19,9	14,8	20,1	23,1	16,8	1,6	20,3	20,9	3,5	27,5	22,9	20,0	5,3	5,0	22,2	23,6	-1,9	18,5	30,8		23,7	17,6	26,3	**18,1**	9,13	0,51
NZ	31,9	24,8	25,3	23,0	26,1	19,8	24,5	20,3	23,8	5,9	27,7	26,7	26,8	18,8	16,7	22,2	23,7	26,4	15,8	32,6	20,3		19,7	26,4	**23,0**	5,54	0,24
SZ	31,6	20,9	22,6	20,1	23,1	16,8	21,7	20,3	20,9	6,2	27,5	22,9	24,8	18,9	16,9	22,2	23,6	24,5	11,3	31,6	18,2	23,7		28,4	**21,7**	5,63	0,26
TL	31,8	25,4	25,1	22,7	26,0	21,0	24,2	22,6	23,2	15,6	27,5	26,6	26,7	22,3	21,2	24,2	25,5	29,2	22,8	31,8	21,5	26,7	23,9		**24,7**	3,52	0,14
																								MD	**21,6**	**5,17**	**0,25**
																								MD			
MD	***29,9***	***20,9***	***23,0***	***20,6***	***21,6***	***17,6***	***21,4***	***20,4***	***21,5***	***7,6***	***25,9***	***23,0***	***22,6***	***18,5***	***16,9***	***22,3***	***23,5***	***24,2***	***15,9***	***31,8***	***19,2***	***24,7***	***18,4***	***26,7***	**21,6**		
DS	*1,34*	*2,22*	*2,33*	*1,61*	*3,64*	*2,05*	*4,56*	*1,29*	*1,79*	*4,34*	*1,66*	*2,05*	*3,33*	*3,23*	*3,22*	*1,19*	*1,46*	*5,86*	*7,67*	*0,69*	*2,07*	*1,62*	*2,01*	*1,74*	*2,62*		
CVP	*0,04*	*0,11*	*0,10*	*0,08*	*0,17*	*0,12*	*0,21*	*0,06*	*0,08*	*0,57*	*0,06*	*0,09*	*0,15*	*0,17*	*0,19*	*0,05*	*0,06*	*0,24*	*0,48*	*0,02*	*0,11*	*0,07*	*0,11*	*0,06*	*0,14*		

MD: media; DS: desviación estándar; CVP: coeficiente de variación de Pearson.

Inflación: 2 por 100.

Medias ponderadas: Maquinaria 50 por 100, edificios 28 por 100 y existencias 22 por 100.

Retención de beneficios 55 por 100, ampliación de capital 10 por 100, deuda 35 por 100 (para la matriz).

Retención de beneficios 33,3 por 100, ampliación de capital 33,3 por 100, deuda 33,3 por 100 (para la filial).

han sido los intentos en este sentido sin que, hasta el momento, se hayan plasmado en resultados concretos.

NOTAS

(1) En HINES (1997) se puede encontrar un excelente repaso y valoración de los diferentes estudios en relación con la influencia de las normas fiscales internacionales sobre el comportamiento, tanto financiero como real, de las empresas multinacionales.

(2) La movilidad internacional del capital conlleva también importantes implicaciones desde del punto de vista de la equidad –equidad horizontal personal aplicada a escala internacional y equidad entre países– y de la viabilidad y simplicidad administrativa de los propios sistemas tributarios (VÁZQUEZ TAÍN, 1998).

(3) Desarrollos de estos conceptos se pueden encontrar en BERGSTEN, HORST Y MORAN (1978) y en CAVES (1982).

(4) La CIN también es relacionada por algunos con la recaudación nacional no asociada a la eficiencia: ¿cuántos impuestos recaudará cada Gobierno? HUFBAUER (1992: 49).

(5) Trabajos en este sentido se pueden encontrar en DEVEREUX y PEARSON (1989 y 1990), DEVEREUX (1992), OECD (1991), SINN (1987), BOSKING y GALE (1986), ALWORTH (1988), YOUNG (1988) y SORENSEN (1992), entre otros.

(6) En JORGENSON y YUN (1991) se puede encontrar un desarrollo sencillo del concepto «*coste de uso del capital*», resaltando su utilidad para el análisis de la política fiscal sobre los ingresos del capital. A su vez, en HARPER, BERNDT y WOOD (1989) se hace un repaso a la literatura sobre la utilización empírica del coste del capital.

(7) En los cuadros nºs 1 y 2 se recogen los cálculos del coste del capital de las inversiones transnacionales para 24 países de OCDE en los años 1991 y 1998. Dichas magnitudes nos indican la rentabilidad media exigida a las inversiones transnacionales antes de impuestos –en función de las fuentes de financiación y los activos en los que se materializan dichas inversiones– para que, después de impuestos empresariales, la rentabilidad última de esas inversiones sea del 5 por 100. Para cada país, se diferencia en función de que éste actúe como país de residencia –donde radica la matriz–, calculándose las medias ponderadas, las desviaciones y los coeficientes de variación de Pearson.

Los cuadros nºs 3 y 4 recogen cálculos de los tipos marginales efectivos y medios efectivos para el año 1998 de las inversiones transnacionales realizadas por sociedades matrices radicadas en los países de residencia –filas–, mediante filiales establecidas en los países fuente –columnas–, considerando las fuentes de financiación indicadas, así como las medias ponderadas de los activos en los que se invierte.

BIBLIOGRAFÍA

ALWORTH, J. S. (1988), *The Finance, Investment and Taxation Decisions of Multinationals*, (reimp. 1991), Oxford, Basil Blackwell.

AUERBACH, A. J., y JORGENSON, D.W. (1980), «Inflation-proof. Depreciation of assets», *Harvard Business Review*, volumen 58, págs. 113-118.

BERGSTEN, C .F.; HORST, T., y MORAN, T. H. (1978), *American Multinationals and American Interests, Washington*, D. C., The Brookings Institution.

BOSKIN, M. J.; GALE, W. (1986) «New results on the effects of tax policy on the international location of investment», *Working Paper*, nº 1862, National Bureau of Economics Research.

CAVES, R. E. (1982), *Multinational Enterprise and Economic Analyses*, Londres, Cambridge University Press.

DEVEREUX, M. P. (1992), *A note on efficiency criteria in the international taxation of income from capital*, (mimeo), Londres: The Institute for Fiscal Studies.

DEVEREUX, M. P., y GRIFFITH, R. (1998), *Effective Average Tax Rates*, Londres: The Institute for Fiscal Studies.

DEVEREUX, M. P., y PEARSON, M. (1989) «Corporate tax harmonisation and economic efficiency», *Report Series*, nº 35, The Institute for Fiscal Studies.

— (1990), «Harmonising corporate taxes in Europe», *Fiscal Studies*, vol. 11, nº 1, páginas 21-35.

EDEY, M.; HVIDING, K. (1995), «An assessment of financial reform in OECD countries», *Working Paper*, nº 154, OECD.

FELDSTEIN, M. (1994), «Tax policy and international capital flows», *Welt-wirtschaftliches Archiv*, vol. 130.

FELDSTEIN, M.; HORIOCA, C. (1980), «Domestic savings and international capital flows», *Economic Journal*, vol. 90, número 358, páginas 314-329.

FRENCH, K., y POTERBA, J. (1991), «Investor diversification and international equity markets», *Working Paper*, nº 3609, National Bureau of Economic Research.

HARBERGER, A. C. (1962), «The incidence of the corporate income tax», *Journal of Political Economy*, vol. 70, págs. 215-240. (Versión castellana en *Hacienda Pública Española*, nº 75, págs. 179-300).

— (1966), «Efficiency effects of taxes on income from capital», en M. Krzyzanizk (ed.), *Effects of the Corporation Income Tax*, págs. 107-117, Wayne State University Press.

HARPER, M.; BERNDT, E., y WOOD, D. (1989), «Rates of return and capital aggregation using alternative rental prices», en D.W. JORGENSON y R. LANDAU (ed.), *Technology and Capital Formation*, págs. 331-372, MIT Press.

HINES, J. R. Jr. (1997), «Tax policy and the activities of multinational corporations», en A. J. AUERBACH (ed.), *Fiscal Policy: Lessons from Economic Research*, Cambridge, The MIT Press.

HUFBAUER, G. C. (1992), *U.S. Taxation of International Income: Blueprint for Reform*, Washington, D. C., Institute for International Economics.

JORGENSON, D. W. (1963), «Capital theory and investment behavior», *The American Economic Association*, vol. 53, páginas 247-259.

— (1965), «Anticipations and investment behavior», en J. S. DUESENBERRY y otros (ed.), *The Brookings Quarterly Econometric Model of the United States*, págs. 35-92, Chicago, Rand-McNally.

— (1993), «Introduction and summary of tax reform and the cost of capital», en D. JORGENSON y R. LANDAU (ed.), *Tax Reform and the Cost of Capital*, págs. 1-56, Washington, The Brookings Institution.

JORGENSON, D. W., y YUN, K. Y. (1991), *Tax Reform and the Cost of Capital*, Oxford, Oxford University Press.

KEEN, M. (1990), «Corporation tax, foreign direct investment and the single market», en L. A. WINTERS y A. VENABLES (ed.), *European Integration: Trade and Industry*, páginas 165-199, Cambridge, CEPR, Cambridge University Press.

KING, M. A., y FULLERTON, D. (1984), *The Taxation of Income from Capital: A Comparative Study of the US, UK, Sweden and West Germany*, Chicago, National Bureau of Economic Research, The University of Chicago Press.

LEIBFRITZ, W.; THORNTON, J., y BIBBEE, A. (1997), «Taxation and economic performance», *Working Paper*, nº 176, OCDE.

MUSGRAVE, R. A. (1960), «Criteria for foreign tax credit», en *Taxations and Operations Abroad*, Princeton, Tax Institute, Inc.

OCDE (1991), *Taxing Profits in a Global Economy. Domestic and International Issues*, París.

SINN, H. W. (1987), *Capital Income Taxation and Resource Allocation*, Netherlands, North-Holland.

SORENSEN, P. B. (1992), «The effects of taxation on international investment and economic eficiency», en Commision of the European Communities, *Report of the Comittee of Independent Experts on Company Taxation*, anexo 5A, págs. 313-359, Bruselas.

SUMMERS, L. (1986), «Tax policy and international competitiveness», *Working Paper*, número 2007, Cambridge, National Bureau of Economic Research.

VÁZQUEZ TAÍN, M. A. (1998), *La tributación del capital en una economía globalizada: especial referencia a la eficienca en la asignación*, tesis doctoral, Servicio de Publicaciones, Universidad de Santiago de Compostela.

YOUNG, K. H. (1988), «The effects of taxes an rates of return on foreign direct investment in the U. S.», *National Tax Journal*, volumen 41, nº 1, págs. 109-121.

Resumen

El objetivo último de esta nota es resaltar la influencia que la fiscalidad pueda tener sobre las inversiones transnacionales, en especial desde la óptica de la eficiencia en su asignación y, por lo tanto, de la localización internacional del capital. Para ello, se utilizan los tipos impositivos medios y marginales efectivos valorando su cómputo, junto con el del coste de uso del capital, para las inversiones directas entre los países de la OCDE. La conclusión última es que, aun con diferencias importantes en función de cómo se financie o cómo se materialice la inversión, la tributación sobre los rendimientos del capital puede estar condicionando su localización internacional y, por lo tanto, alterando su asignación eficiente.

Palabras clave: fiscalidad y asignación internacional del capital, coste de capital, tipos impositivos efectivos.

Abstract

The ultimate aim of this note is to point out the influence that taxation may have on transnational investments, especially from the standpoint of efficiency in their allocation and, therefore, of international capital localisation. For this purpose, we use the effective mean and marginal tax rates, evaluating their calculation, together with that of the cost of use of capital, for direct investments between the OECD countries. The final conclusion is that despite major differences in accordance with how investment is funded and what form it takes, taxation on income from capital may determine its international localisation and therefore affect its efficient allocation.

Key words: taxation and international capital allocation, capital cost, effective tax rates.

JEL classification: F21, H21, H22.

SUBSIDIOS FISCALES A LA VIVIENDA

Miguel-Ángel LÓPEZ GARCÍA (*)

I. INTRODUCCIÓN

NO parece muy original comenzar este trabajo afirmando que el que se ha venido en llamar «el problema de la vivienda» es uno de los temas que más preocupación genera en la sociedad española. Tampoco es nada novedoso proseguir diciendo una de las políticas que se suelen sugerir como solución a aquél está constituida por los subsidios a la vivienda, tanto a la propiedad como al alquiler, en la imposición sobre la renta personal. Y entre estos últimos, el tratamiento fiscal favorable concedido a la forma de tenencia en propiedad emerge de forma preponderante, hasta el punto de constituir una de las «preferencias fiscales» con mayor apoyo ciudadadano.

El análisis económico de estos subsidios a la vivienda habitada por su propietario suscita diversas cuestiones. Éstas van desde los efectos sobre las decisiones de vivienda propiamente dichas y sobre la elección entre formas de tenencia, a los efectos en términos de eficiencia y equidad, sin olvidar su coste de oportunidad en términos de recaudación impositiva no materializada. En cuanto a las decisiones de vivienda, parece haber acuerdo en que estas disposiciones reducen el precio relativo de la propiedad frente al alquiler, y que inducen una mayor cantidad de vivienda bajo el primer régimen. Respecto a los efectos sobre la eficiencia en la asignación de los recursos, el tratamiento fiscal favorable concedido a la vivienda en propiedad introduce una cuña entre la valoración marginal de los servicios/*stock* de vivienda y su coste marginal, dando lugar a la aparición de un exceso de gravamen. Y en lo referido a los efectos sobre la equidad, se suele con frecuencia señalar con un dedo acusador a estos subsidios tildándolos de regresivos. Incluso se ha llegado a apuntar que en unos tiempos en que el sector público quiere ampliar la base impositiva para reducir los tipos de gravamen, y con ellos los efectos sobre los incentivos, los gastos fiscales derivados de la vivienda en propiedad merecen una reconsideración detallada.

La iniciativa del entonces Ministerio de Obras Públicas y Transportes de auspiciar el Informe del Comité de Expertos sobre Vivienda (1992) puede considerarse como un primer intento de suscitar un debate abierto sobre los objetivos y los instrumentos de la política de vivienda en general y de los subsidios fiscales a la misma en particular. Desde entonces han aparecido diversos volúmenes que, de una u otra forma, tratan sobre temas de vivienda. Este es el caso del Libro Blanco del Sector Inmobiliario, impulsado por la Fundación de Estudios Inmobiliarios (1999), del estudio de García Montalvo y Mas (2000), y de la obra colectiva coordinada por Taltavull (2000). Estas obras contienen abundante material descriptivo y estadístico que nos exime de profundizar en estos aspectos.

El propósito del presente trabajo es analizar con cierta profundidad algunos aspectos asignativos que se siguen del tratamiento favorable concedido a la vivienda en propiedad en el impuesto sobre la renta personal. El apartado II caracteriza las decisiones de vivienda del consumidor-propietario con base en la noción de «coste de uso». Para ello, se examinan los efectos de la fiscalidad sobre el coste de uso, así como la condición de arbitraje que existe entre los precios de las viviendas nuevas y usadas y los impuestos y subsidios que les son de aplicación. El apartado III utiliza el marco anterior para realizar una evaluación de los efectos de la reforma del IRPF de 1998. Se argumenta que ésta genera tanto un «efecto renta» como un «efecto precio», y que el resultado neto de ambos dista de estar claro. En el apartado IV, se ensanchan las miras para proporcionar un marco que permite caracterizar la evolución tanto del *stock* de capital residencial como de su precio. Este marco se usa en el apartado V para responder a algunas preguntas concretas. Éstas se refieren a los «efectos capitalización» que con frecuencia se imputan a la política de subsidios fiscales, al papel del (precio del) suelo y sus implicaciones para los mercados inmobiliarios, a los resultados referidos a la reforma del IRPF que surgen de un modelo de simulación, y a la distinción entre «incentivos al ahorro» e «incentivos a la inversión» en vivienda. El apartado VI termina con algunos comentarios finales, y el apéndice recoge algunos aspectos más técnicos.

II. UNA CARACTERIZACIÓN DE LAS DECISIONES DE VIVIENDA

El propósito de este apartado es realizar una primera aproximación a las decisiones de vivienda, en su forma de tenencia en propiedad, como forma de caracterizar, también en una primera fase, las consecuencias derivadas del tratamiento preferencial de aquélla en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Para ello, se realiza un paralelismo con la noción de «coste de uso del ca-

pital» de la teoría neoclásica de la inversión, y se subraya cómo afectan a este coste de uso los distintos impuestos y subsidios que giran en torno a la vivienda. La decisión de vivienda propiamente dicha se modelizará de la manera más sencilla posible, en el sentido de que, como cualquier otra mercancía, el consumidor-propietario elegirá aquella cantidad para la cual la valoración marginal es igual al coste marginal, siendo éste precisamente el coste de uso de la vivienda habitada por su propietario. En este apartado el significado preciso de la expresión «vivienda» es deliberadamente vago, y tan sólo se habla de ésta para referirse a las «unidades» de la misma. Más adelante, concretamente en el apartado IV, se introducirá la distinción entre los conceptos de *stock* y flujo en este contexto. El procedimiento adoptado tiene la ventaja de ir desvelando los diversos conceptos en los distintos estadios del análisis sin caer en complejidades innecesarias que podrían, con facilidad, hacer pasar por alto puntos importantes.

1. La fiscalidad y el coste de uso de la vivienda habitada por su propietario

Consideremos el sistema impositivo actualmente vigente en nuestro país en su relación con la vivienda en propiedad. En concreto, el tratamiento fiscal favorable que se le concede en el impuesto sobre la renta personal se traduce en que:

1) No se efectúa imputación de cantidad alguna en el IRPF como rendimientos del capital inmobiliario asociados a la vivienda habitual, de forma que no se grava la renta en especie producida por la inversión en vivienda.

2) Existe una deducción en la cuota del IRPF por vivienda habitual, con un límite conjunto por principal e intereses de capitales ajenos de 1.500.000 pesetas, y unos porcentajes del 25 por 100 en los dos primeros años y el 20 por 100 en los restantes para las primeras 750.000 ptas. y del 15 por 100 para las restantes 750.000.

3) Los incrementos de patrimonio puestos de manifiesto con ocasión de la enajenación de una unidad de vivienda se someten a gravamen a tipos reducidos y, bajo ciertas condiciones, se hallan totalmente exentos.

En relación con las restantes figuras tributarias, concretamente el impuesto sobre la propiedad y los impuestos que recaen sobre las transmisiones de la vivienda:

4) El Impuesto sobre Bienes Inmuebles se recauda sobre una base constituida por el valor catastral, y los pagos asociados no son deducibles ni de la base ni de la cuota del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

5) Las transacciones de viviendas de nueva creación se gravan al tipo reducido del Impuesto sobre el Valor Añadido, al que debe añadirse el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados con ocasión de la inscripción registral.

6) Las transacciones de viviendas usadas están sometidas al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.

Una forma natural de comenzar el análisis consiste en discutir, en el presente contexto, la noción del «coste de uso» e indagar, en un primer estadio, los efectos de los diversos tipos de impuestos sobre éste, para, posteriormente, analizar las decisiones de vivienda propiamente dichas. Por el momento, sólo se considerarán los impuestos que gravan las transmisiones de viviendas ya construidas, y los que lo hacen sobre las viviendas nuevas se relegan hasta el epígrafe II. 3. Como veremos, esta elección no comporta ninguna pérdida de generalidad, ya que los precios de las viviendas nuevas y usadas se hallarán relacionados por una condición de arbitraje, en la que aparecerán los impuestos que recaen (y los subsidios que pueden invocarse) tanto sobre las adquisiciones de unidades de vivienda de nueva construcción como sobre las existentes. Este proceder tiene la ventaja de subrayar la interacción entre la fiscalidad y la vivienda sin que el análisis se vea desdibujado por la condición mencionada. Alternativamente, y si así se desea, puede considerarse como primera aproximación (y así es efectivamente el caso en algunas comunidades autónomas) la igualdad de ambos tipos de gravamen.

Consideremos una economía doméstica que es propietaria de la vivienda que habita, y sea *H* la cantidad de «unidades de vivienda» que posee. Los costes totales asociados a la propiedad de una vivienda en un instante cualquiera están consituidos por: a) el coste de oportunidad de los fondos propios invertidos en la vivienda, *CFP*, es decir, los rendimientos del capital que hubiera generado la mejor inversión alternativa posible realizada con fondos propios; b) los intereses de los capitales ajenos utilizados si la compra entraña endeudamiento, *HIP*, es decir, los intereses del préstamo suscrito para la adquisición; c) los gastos asociados a la depreciación de la unidad de vivienda, *DEP*, y el mantenimiento de la misma, *MAN*; d) los impues-

tos sobre la propiedad inmobiliaria que puedan exigirse a escala local, es decir, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, *IBI*, y e) los costes debidos a cambios en el valor de la propia vivienda, ΔPAT, lo que, si ésta aumenta en valor, comporta una ganancia de capital o incremento de patrimonio, es decir, un «coste negativo».

Por tanto, podemos afirmar que, en un instante dado, el «coste de uso de la vivienda», *CUH*, vendrá dado por:

$$CUH = CFP + HIP + DEP + MAN + IBI - \Delta PAT \quad [1]$$

Resulta conveniente analizar con más detalle los diferentes epígrafes que aparecen en la expresión [1]. Para ello, debe distinguirse en primer lugar entre el precio nominal y el precio real de una unidad de vivienda. El primero de ellos será el producto del nivel general de precios, P, que podemos normalizar igual a la unidad, y el precio *real* de la vivienda, P_H. Este último es el precio *al productor* en términos reales de las viviendas existentes. Sin embargo, para obtener el precio al consumidor antes de los subsidios deben añadirse los impuestos que, al tipo τ_{ITP} del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, gravan la transmisión de las unidades de vivienda ya construidas, dando lugar a que el precio (bruto) al consumidor sea $(1 + \tau_{ITP})P_H$.

Si i_p es el coste del préstamo, i_o el coste de oportunidad de los fondos propios, ambos en términos nominales, r la relación préstamo/valor y c el que denominaremos «tipo efectivo de deducción de la cuota» del IRPF asociado a 2) más arriba, la suma de *CFP* y *HIP* puede aproximarse (suponiendo que no son vinculantes los límites establecidos) por $[ri_p(1 - c) + (1 - r)i_o(1 - \tau_{IRPF})]$ veces el precio de la unidad de vivienda, donde τ_{IRPF} es el tipo marginal del IRPF. Ello es consecuencia de que si bien i_p es el tipo de interés de los capitales ajenos, su deducibilidad de la cuota del impuesto sobre la renta hace que el tipo de interés efectivo del endeudamiento se convierta en $i_p(1 - c)$. Por su parte, si el coste de oportunidad i_o fuera sujeto al impuesto como rendimiento del capital mobiliario, la tasa de rendimiento neta sería $i_o(1 - \tau_{IRPF})$ (1).

En cuanto a la depreciación y el mantenimiento, puede suponerse sin más que constituyen ciertos porcentajes, d y m, respectivamente, del valor de la vivienda. Por lo que se refiere a la imposición sobre la propiedad, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles puede describirse mediante un tipo impositivo τ_{IBI} que grava el valor catastral. Si este último se representa como cierto porcentaje k del valor de mercado (en términos brutos), $k(1 + \tau_{ITP})P_H$, el importe total por este concepto es $\tau_{IBI}k(1 + \tau_{ITP})P_H$. Por su parte, la deducción de la cuota del IRPF por adquisición o rehabilitación de vivienda resumida en el porcentaje c hace que el precio *al consumidor después de los subsidios*, es decir, el precio (neto) que satisface el comprador por una unidad de vivienda, acabe siendo $(1 - c)(1 + \tau_{ITP})P_H$.

Por último, las ganancias de capital ΔPAT en [1] suscitan tanto la propia naturaleza de las mismas como el hecho de que estén sujetas o no a gravamen (y en el primer caso, a qué tipo) en el impuesto sobre la renta personal. Puesto que el aumento relevante es el del precio nominal de la vivienda ($P.P_H$), los incrementos de patrimonio podrán resultar tanto de un aumento del nivel general de precios como de un incremento del precio real de la vivienda. Denominando π a la tasa de inflación general, y ΔP_H a la variación en el precio *real* de la vivienda, las ganancias de capital nominales de la vivienda vendrán dadas por $(\pi + \Delta P_H / P_H)$ veces el precio relevante de la misma. Si g es la proporción de plusvalía gravada y $\tau_{\Delta PAT}$ el tipo impositivo a que se somete, las ganancias de capital nominales en términos netos serían $(1 - g\,\tau_{\Delta PAT})(\pi + \Delta P_H / P_H)$. Si $g = 0$ existe plena exención, si $g = 1$ pleno gravamen, y variando ese parámetro es posible abarcar todo el abanico de situaciones intermedias (es decir, coeficientes correctores del valor de adquisición, etc.). Sea como fuere, en muchas ocasiones suele considerarse que el gravamen efectivo sobre las ganancias de capital derivadas de la vivienda es nulo. Ello puede ser consecuencia de la exención de los incrementos de patrimonio derivados de la venta de una unidad de vivienda cuando el importe de ésta se usa para la adquisición de otra unidad, o de la posibilidad de que éstas devengan exentas una vez transcurrido cierto período de tiempo (2).

A nuestros efectos, lo importante es que el coste de uso de la vivienda por unidad de tiempo podrá escribirse como cierto porcentaje ω de su precio real, es decir:

$$CUH = \omega P_H \quad [2]$$

donde ω depende de todos los parámetros, fiscales y no fiscales, mencionados más arriba, y tiene una interpretación directa como el coste de uso, en cada instante temporal, asociado a una unidad de vivienda cuyo precio real es P_H. La forma concreta de la expresión [2] tal y como se ha discutido más arriba es algo farragosa y se relega al Apéndice (3).

2. El coste de uso y las decisiones de vivienda

Puede contemplarse a un individuo que habita su propia vivienda como si realizara la siguiente «transacción». En tanto que propietario, se alquila así mismo, esta vez como inquilino, la vivienda cuya propiedad ostenta, y por ello, de nuevo como inquilino, paga un alquiler que, finalmente, recibe como propietario de la vivienda en cuestión. El «alquiler» asociado a esta transacción nocional puede interpretarse como una medida de la valoración marginal de la vivienda. O, expresado de otra manera, capturará la disponibilidad al pago por una unidad de vivienda, en el sentido marginal relevante, medida en términos de bienes de consumo.

Denominando $VM(H)$ a este valor de alquiler marginal en función de la cantidad H, el consumidor elegirá aquella cantidad de vivienda para la que se verifique la igualdad entre la valoración marginal y el coste de uso:

$$VM(H) = \omega P_H \qquad [3]$$

es decir, consumirá vivienda hasta el punto en que el valor de alquiler marginal que se paga a sí mismo sea igual al coste marginal en que incurre.

Para obtener expresiones compactas para el coste de uso, invocaremos el supuesto simplificador de que el tipo de interés de los préstamos, teniendo en cuenta la desgravación por vivienda, y el coste de oportunidad del capital propio, neto de impuestos, son los mismos. Este supuesto puede ser bastante más inocuo de lo que podría parecer en una primera aproximación. En efecto, por un lado, el tipo interés de los préstamos se ve reducido en un c por 100, una cifra que oscilará, como cota superior, entre el 25 por 100 invocable los dos primeros años, y el 15 por 100 para el exceso desde 750.000 hasta el máximo de 1.500.000 pesetas. Por el otro, las ganancias de capital integradas en la parte especial de la base imponible del contribuyente (por haber constituido parte de su patrimonio durante más de dos años) son objeto de gravamen al 18 por 100. Esto apunta a diferencias de carácter menor entre el tipo de interés del endeudamiento tras la desgravación fiscal y el coste de oportunidad, neto de impuestos, de los fondos propios.

También en aras de la simplicidad, supondremos que el coste del endeudamiento y el coste de oportunidad de los fondos propios son iguales, de suerte que $i\ (= i_p = i_o)$ es el tipo de interés nominal. Este supuesto de que el mercado de capitales es perfecto, de manera que las economías domésticas pueden prestar o tomar prestado al mismo tipo de interés, permite simplificar la discusión sin comportar una gran pérdida de generalidad. Por último, tal y como se sugirió más arriba, supondremos que el tipo impositivo efectivo sobre las ganancias de capital nominales derivadas de la vivienda es, en esencia, nulo (4).

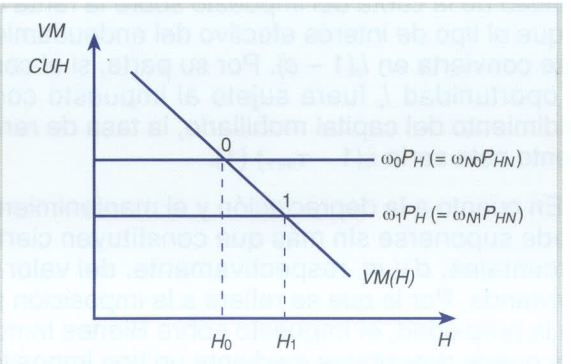
Bajo estas condiciones, la expresión que caracteriza el comportamiento de una economía doméstica propietaria de su vivienda puede reescribirse como:

$$VM(H) = \{(1-c)[i(1-c) + d + m - q] + k\tau_{IBI}\}\,(1 + \tau_{ITP})P_H \qquad [4]$$

donde $q = (\pi + \Delta P_H / P_H)$ es la tasa de aumento de los precios nominales de la vivienda. La intuición que se esconde tras la expresión [4] es como sigue. El término $i(1 - c)$ entre corchetes hace referencia al tipo de interés neto del endeudamiento, al que debe sumarse la depreciación y el mantenimiento, y restarse la apreciación monetaria de la vivienda. A su vez, ese corchete está afectado por $(1 - c)$ porque el porcentaje de deducción en la cuota por vivienda lo es también para los pagos de principal. A lo anterior debe añadírsele el pago por los impuestos sobre la propiedad. Y, por último, debe tenerse en cuenta que el precio al consumidor se ve encarecido por los impuestos sobre las transacciones de viviendas, en este caso usadas.

El gráfico 1 permite ilustrar el significado de la expresión [4], así como mostrar algunos efectos derivados de la concesión a la vivienda en propiedad del tratamiento fiscal favorable modelizado más arriba. Sus ejes son, por un lado, vivienda y, por el otro, valoraciones y costes marginales, de manera que no es muy diferente de un diagrama estándar de li-

GRÁFICO 1
LAS DECISIONES DE VIVIENDA Y LOS EFECTOS DE SU TRATAMIENTO FISCAL FAVORABLE



bro de texto referido al capital y a su producto marginal. En realidad, como veremos en el apartado IV, la vivienda puede considerarse en el presente contexto como *capital residencial*, de suerte que resulta directa la interpretación de la línea *VM*(*H*) como la valoración marginal para diversas cantidades de vivienda, así como su forma decreciente (y el hecho de que la expresión *CUH* usada hasta ahora se forme con las dos primeras letras de «coste de uso del capital vivienda»). Las situaciones sin y con tratamiento favorable se asocian respectivamente a los subíndices 0 y 1. Las disposiciones fiscales en consideración harán que, para un precio de la vivienda dado, el coste de uso disminuya de $\omega_0 P_H$ a $\omega_1 P_H$, cuya interacción con la línea que representa la valoración marginal se manifiesta en un incremento de la cantidad de vivienda de H_0 a H_1.

La influencia de las diversas variables relevantes, tanto fiscales como no fiscales, sobre el coste de uso y, por ende, sobre las decisiones de vivienda puede obtenerse de forma directa a partir de la expresión [4] y el gráfico 1. Así, cuanto mayor sea el tipo de interés nominal, *i* (y lo mismo es de aplicación a los tipos i_p e i_o anteriores), las tasas de depreciación y mantenimiento, *d* y *m*, los tipos de gravamen de los impuestos sobre las transacciones de vivienda y sobre la propiedad inmobiliaria, τ_{ITP} y τ_{IBI} (y, en su caso, sobre las ganancias de capital, $\tau_{\Delta PAT}$), así como los porcentajes de relación entre los valores catastral y de mercado, *k* (y, también en su caso, de gravamen de las ganancias de capital, *g*), mayor será el coste de uso de la vivienda. Igualmente, cuanto mayor sea el porcentaje de deducción de la cuota del impuesto sobre la renta por adquisición de vivienda, *c*, menor será el coste de uso. Los efectos de las variaciones en la tasa de apreciación nominal de la vivienda, *q*, y en concreto de la tasa de inflación general, π, resultan algo más sutiles. Después de todo, es de esperar que los cambios en la tasa de inflación también afecten a los tipos de interés. Si esta relación es, aproximadamente, de uno a uno, los aumentos en π reducirán el coste de uso ω, e inducirán una mayor cantidad de *H* en el gráfico 1 (un resultado que, como se muestra en el apéndice, se mantiene cuando se someten a imposición las ganancias de capital nominales en tanto en cuanto el tipo efectivo que las grava sea menor que el porcentaje *c*).

Por su parte, los incrementos en la medida de la renta relevante para las decisiones de vivienda de las economías domésticas, es decir, la renta permanente o de ciclo vital, darán lugar, aceptando sin más discusión una elasticidad-renta positiva, a una mayor disposición al pago por cada cantidad de vivienda. En términos del gráfico 1, la línea que caracteriza la valoración marginal se desplazaría hacia arriba (o hacia la derecha), reflejando que para cada cantidad de vivienda las economías domésticas pueden permitirse pagar más (o que para cada «precio» desean consumir más vivienda).

3. Precios de las viviendas usadas, precios de las viviendas nuevas y coste de uso

Las dos subsecciones anteriores se desarrollaron bajo el supuesto explícito de que el propietario-consumidor de vivienda tan sólo adquiría unidades de vivienda a partir del *stock existente*. Se argumentó que aquel procedimiento no comportaba pérdida de generalidad alguna, y se hizo referencia a una condición de arbitraje que relaciona los precios de las viviendas nuevas con los de sus contrapartidas usadas, así como con una variedad de parámetros fiscales. En este epígrafe se relaja el anterior supuesto y se pone de manifiesto la relación existente entre los precios de las dos modalidades de vivienda.

En primer lugar, debe subrayarse que si bien las viviendas de nueva creación y las usadas son consideradas aquí como homogéneas, sus precios *al productor* (es decir, antes del impuesto que grava sus transacciones y de la desgravación invocable en el impuesto sobre la renta), P_{HN} para las nuevas y P_H para las pre-existentes, pueden diferir como consecuencia de su diferente consideración a efectos fiscales. En otras palabras, si existen *impuestos diferentes sobre las transacciones y/o subsidios diferentes en la adquisición* de ambos tipos de unidades de vivienda, el precio al productor P_{HN} de la vivienda nueva *diferirá* de su contrapartida P_H para la vivienda existente.

En efecto, las transacciones de una vivienda ya construida, de precio al productor P_H son objeto de gravamen al tipo τ_{ITP} del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, de forma que su precio al consumidor antes de la deducción de la cuota en el impuesto sobre la renta es $P_H (1 + \tau_{ITP})$. Por su parte, una vivienda de nueva creación, cuyo precio al productor es P_{HN}, está sujeta al pago del Impuesto sobre el Valor Añadido, y su inscripción registral al Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados, gravámenes ambos que resumiremos en cierto tipo impositivo τ_{IVA}. En su conjunto, esto hace que su precio al consumidor, antes de invocar la desgravación en el impuesto sobre la renta, sea $P_{HN}(1 + \tau_{IVA})$.

Adicionalmente, y si bien actualmente ambos tipos de vivienda pueden acogerse al mismo subsidio a la compra de vivienda, con independencia de

si se trata de una unidad ya construida o de nueva creación, nada obliga a que esto deba ser necesariamente así. Para ello, consideremos la situación en que, junto al porcentaje efectivo c de desgravación por adquisición de una vivienda ya construida, existe un programa de incentivo a la vivienda nueva materializado en un subsidio, s_N, dirigido única y exclusivamente a la adquisición de una unidad de vivienda de nueva construcción. Puede pensarse en el subsidio s_N como una deducción incrementada de la cuota del IRPF que puede invocarse en los pagos de principal (pero no de intereses) asociados a la compra de una vivienda nueva, pero no de una vivienda usada, para la que rige c.

Puesto que unidades de vivienda con las mismas características, ya sean nuevas o usadas, deberán tener al mismo precio *neto al consumidor* (es decir, una vez considerados tanto el impuesto que grava sus transacciones como los subsidios a los que pueda acogerse), existirá una condición de arbitraje entre los precios al consumidor de éstas tras los impuestos y subsidios. Esta condición exigirá la igualdad de los precios al consumidor netos en ambas modalidades, es decir, $P_{HN}(1 + \tau_{IVA})\ (1 - s_N) = P_H\ (1 + \tau_{ITP})\ (1 - c)$, que, a su vez, permite escribir el precio al productor de las viviendas nuevas como:

$$P_{HN} = P_H \frac{(1 + \tau_{ITP})\ (1 - c)}{(1 + \tau_{IVA})\ (1 - s_N)} \qquad [5]$$

A partir de esta expresión, resulta inmediato comprobar que los precios al productor de las viviendas viejas y nuevas, P_H y P_{HN}, serán los mismos *sólo* si lo son los tipos τ_{ITP} y τ_{IVA} que gravan sus transacciones y los tipos de los subsidios que se pueden invocar en su adquisición, c y s_N. En caso contrario, los precios P_{HN} y P_H simplemente diferirán. En la ordenación vigente en la actualidad, en que los subsidios a la compra de la vivienda no distinguen entre las modalidades nueva y usada, es decir, $c = s_N$, la condición de arbitraje anterior tan sólo incorporará los tipos de gravamen sobre aquéllas, $P_{HN}(1 + \tau_{IVA}) = P_H\ (1 + \tau_{ITP})$, con lo que el precio al productor de las viviendas de nueva creación se obtiene, de forma obvia, cancelando los términos que incorporan c y s_N en [5].

Como consecuencia, las expresiones [3] y [4], que describen la igualdad entre la valoración marginal y el coste de uso de la vivienda, pueden reescribirse como $VM(H) = \omega_N P_{HN}$ donde ω_N constituye la contrapartida, respecto a las unidades de vivienda nuevas, del coeficiente ω de las subsecciones anteriores. Así, usando [5] con $c = s_N$, resulta:

$$VM(H) = \{(1 - c)[i(1 - c) + d + m - q] + k\tau_{IBI}\}\ (1 + \tau_{IVA})P_{HN} \qquad [6]$$

De nuevo en términos del gráfico 1, las disposiciones fiscales en consideración harán que, para un precio de la vivienda nueva dado, el coste de uso disminuya de $\omega_{N0}P_{HN}$ $(= \omega_0 P_H)$ a $\omega_{N1}P_{HN}$ $(= \omega_1 P_H)$, generando un incremento de la cantidad de vivienda de H_0 a H_1.

III. UNA VALORACIÓN DE LA REFORMA DEL IRPF DE 1998

Una vez establecidos algunos fundamentos analíticos, podemos pasar a realizar una primera aproximación a los efectos sobre la vivienda derivados de la reforma del IRPF de 1998 (5). A los presentes propósitos, las principales características del tratamiento de la vivienda en el impuesto sobre la renta personal existente con anterioridad a esta reforma de 1998 eran:

1) Se imputaba un porcentaje del valor catastral de la unidad de vivienda como renta en especie derivada de la propiedad de la vivienda.

2) Existía una deducción en la base imponible del IRPF, con ciertos límites (800.000 pesetas en declaración individual y 1.000.000 en declaración conjunta), por los intereses de los capitales ajenos utilizados para la adquisición de la vivienda habitual.

3) Existía una deducción de la cuota del impuesto del 15 por 100 asociada a los pagos por adquisición o rehabilitación de la vivienda, también con limitaciones máximas en las cuantías (de suerte que, junto con las demás deducciones, no podía exceder del 30 por 100 de la base imponible).

4) Los incrementos de patrimonio puestos de manifiesto con ocasión de la enajenación de una unidad de vivienda también se sometían a gravamen a tipos reducidos y, bajo ciertas condiciones, se hallaban totalmente exentos.

Por mera inspección resulta claro que la expresión del coste de uso del capital residencial, *CUH*, puede ahora (en rigor, podía entonces) escribirse de la misma manera que en [1] con tal sólo añadir como sumando *IRPF*, es decir, el pago de impuesto por la renta imputada a la vivienda. Denominando a al porcentaje del valor catastral que determina la renta imputada del capital inmobiliario, sujeta al tipo impositivo marginal τ_{IRPF} del IRPF, tipo al que eran deducibles de la base los intereses de los capitales ajenos, y s al porcentaje de deducción de la cuota por adquisición de vivienda, y bajo las mismas condiciones que en el apartado II, la caracterización de las decisiones de vivienda pasa a convertirse en:

$$VM(H) = \{(1 - s)[i(1 - \tau_{IRPF}) + d + m - q] + k[(1 - \tau_{IRPF})\tau_{IBI} + \tau_{IRPF}\, a]\}\ (1 + \tau_{ITP})P_H \qquad [7]$$

Por tanto, deben compararse los costes de uso unitarios antes y después de la reforma, que denotaremos como ω_0 y ω_1 respectivamente en [4] y [7]. Por un lado, el desplazamiento de la deducción por intereses de la base a la cuota, al pasar del tipo marginal τ_{IRPF} a cierto tipo efectivo *c*, resultante de la interacción de los dos tramos existentes y del período de tiempo de vigencia de cada uno de ellos, comporta una disminución generalizada del porcentaje al cual pueden deducirse los intereses de los capitales ajenos utilizados en la compra o rehabilitación de la vivienda. Esto tenderá a aumentar el coste de uso del capital residencial. Adicionalmente, el propio porcentaje *c* sólo puede invocarse hasta el límite mencionado de 1.500.000 pesetas en vez de hasta el 30 por 100 de la base imponible, y este endurecimiento de los límites de la deducción también apunta hacia un aumento del coste de uso. Y todo esto, desde luego, interactúa con la supresión de imputación de rendimientos del capital inmobiliario y de la deducibilidad de los impuestos sobre la propiedad satisfechos, cuyo efecto depende también del tipo τ_{IRPF} a que se hacía frente con anterioridad a la reforma fiscal.

Para avanzar en el análisis, podemos computar ω_0 y ω_1 para valores plausibles de los diversos parámetros implicados. Como valores de referencia pueden tomarse un tipo de interés nominal $i = 5{,}5$ por 100, una tasa de inflación $\pi = 1{,}5$ por 100, una tasa de aumento del precio nominal de la vivienda $q = 2{,}5$ por 100 (es decir, un aumento del precio real de un 1 por 100), un porcentaje por depreciación y mantenimiento $d + m = 4$ por 100, un porcentaje de imputación como renta presunta $a = 2$ por 100, un cociente valor catastral sobre valor de mercado $k = 30$ por 100, unos tipos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y sobre Transmisiones Patrimoniales $\tau_{IBI} = 1$ por 100 y $\tau_{ITP} = 6$ por 100 respectivamente, una desgravación por vivienda antes de la reforma $s = 15$ por 100, y un porcentaje efectivo de deducción de la cuota tras la reforma $c = 20$ por 100.

Los resultados se presentan en el cuadro nº 1 para unos tipos marginales del IRPF antes de la reforma $\tau_{IRPF} = 25$, 35 y 45 por 100. Los valores resultantes son $\omega_0 = 5{,}4656$ por 100, $\omega_0 = 5{,}0018$ por 100 y $\omega_0 = 4{,}5381$ por 100, respectivamente, antes de la reforma. Por su parte, el coste de uso tras la reforma es $\omega_1 = 5{,}3212$ por 100, y es, por construcción, independiente del tipo marginal del IRPF. Estas cifras sugieren que es perfectamente concebible que la reforma en consideración dé lugar a un *incremento en el coste de uso* del capital residencial habitado por su propietario, o al menos que lo haga para algunos de ellos. En efecto, como puede observarse en la columna $\Delta\omega/\omega_0$, si bien para el primero de los tipos marginales mencionados la reforma comporta una reducción del 2,64 por 100 en el coste de uso, para el segundo el aumento es del 6,38 por 100, y para el tercero alcanza el 17,25 por 100. En realidad, comparando ω_0 y ω_1 para los valores propuestos, puede comprobarse, tal y como se muestra en cuadro nº 1, que el valor crítico de τ_{IRPF} para el que ω_0 coincide con ω_1 es el 28,11 por 100. Así, para tipos marginales superiores (inferiores) al 28 por 100, la reforma comportaría un aumento (reducción) en el coste de uso por unidad de capital residencial (6).

CUADRO Nº 1

ALGUNOS VALORES ILUSTRATIVOS DEL COSTE DE USO DEL CAPITAL RESIDENCIAL ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA DEL IRPF

τ_{IRPF}	ω_0	ω_1	$\Delta\omega/\omega_0$ *(porcentaje)*
0,25	0,054656	0,053212	–2,64
0,2811	0,053212	0,053212	0,00
0,35	0,050018	0,053212	6,38
0,45	0,045381	0,053212	17,25

Fuente: Elaboración propia a partir de las expresiones de ω_0 y ω_1 en [4] y [7] para los valores de los parámetros $i = 0{,}055$, $\pi = 0{,}015$, $q = 0{,}025$, $d+m = 0{,}04$, $a = 0{,}02$, $k = 0{,}3$, $\tau_{IBI} = 0{,}01$, $\tau_{ITP} = 0{,}06$, $s = 0{,}15$ y $c = 0{,}2$. La columna τ_{IRPF} representa tipos marginales del IRPF antes de la reforma.

Con todo, un aspecto, de diferente índole, pero que resulta especialmente relevante en el presente contexto, es que la reforma del IRPF de 1998 se ha predicado sobre la base de que ha comportado una reducción de la carga impositiva, con una rebaja general de los tipos de gravamen, la reducción de los tramos y la introducción del denominado «mínimo personal y familiar exento». De esta manera, tal y como se avanzó de forma sucinta al final del epígrafe II. 1, la reforma impositiva puede haber modificado no sólo el coste de uso de la vivienda, sino *también* la valoración marginal de la vivienda por parte de las economías domésticas, vía el cambio experimentado por su renta disponible.

No parece claro si el marco de referencia comporta una aproximación de «incidencia de presupuesto equilibrado» o de «incidencia diferencial». La distinción entre las dos aproximaciones enunciadas deviene importante. Como es bien sabido, la perspectiva de incidencia de presupuesto equilibrado hace referencia a los efectos derivados de la reforma en un(os) impuesto(s) con un gasto público que se ajusta al alza o a la baja, de forma endó-

gena, para mantener equilibradas las cuentas públicas. Por el contrario, bajo un prisma de incidencia diferencial, las modificaciones en un(os) impuesto(s) comporta(n) la modificación de otro(s) de forma que se mantenga invariado el total de gasto público.

Si la reforma del IRPF se manifiesta en una recaudación y un gasto menores, el hecho de que el gasto público no realizado tenga asociado un equivalente en renta hace que no resulte directo afirmar que la renta «real» (entendida como la suma de la renta para uso privado y del equivalente en renta mencionado) de las economías domésticas sea mayor. Lo mismo resulta de aplicación si la pérdida de recaudación se acaba compensando con incrementos en otras figuras impositivas para mantener invariado el volumen de gasto. En realidad, no resulta aventurado afirmar que buena parte de las discusiones respecto a los efectos de la reforma parecen estar asociadas a una falta de definición (¡y de respuestas!) respecto al marco de referencia utilizado.

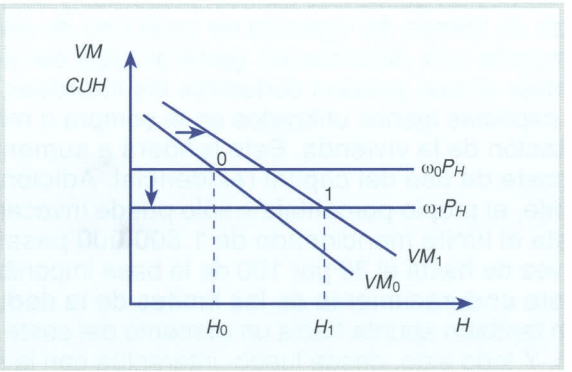
Por nuestra parte, en el razonamiento que sigue aceptaremos sin más discusión que la reducción de los pagos impositivos sobre la que se ha predicado la reforma se manifiesta en un incremento de la renta disponible de las familias. Adicionalmente, y este paso no emerge en modo alguno como directo, daremos por sentado que el aumento relevante es el de la renta permanente o de ciclo vital, de suerte que la demanda de vivienda se verá incrementada. Las prevenciones anteriores son de aplicación directa aquí.

En suma, la reforma parece generar dos tipos de efectos, que pueden etiquetarse como un *efecto renta* y un *efecto precio*. Mientras el efecto renta presumiblemente dará lugar a una demanda incrementada de vivienda, el efecto precio, asociado a la variación del coste de uso, no está exento de ambigüedad. Si a un efecto renta positivo se une un efecto precio negativo, es decir, una disminución del coste de uso, es de esperar que aumente el consumo de vivienda. Como muestra el gráfico 2 (A), en este caso la valoración marginal se desplazaría de VM_0, antes de la reforma, a VM_1 tras ella, y el coste de uso disminuiría, para un precio de la vivienda dado, de $\omega_0 P_H$ a $\omega_1 P_H$. Denotando como 0 y 1 respectivamente las situaciones antes y después de la reforma, el resultado sería un aumento en la vivienda de una cuantía $(H_1 - H_0)$.

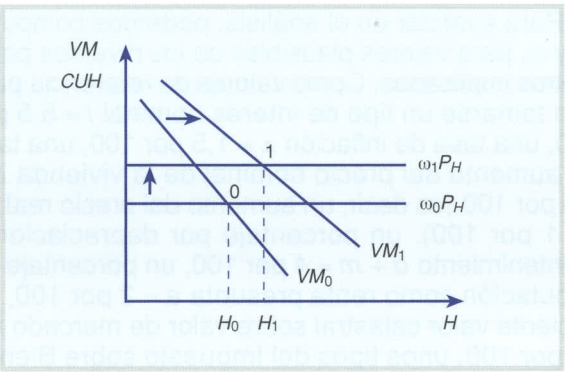
Sin embargo, si el coste de uso aumenta tras la reforma, su interacción con una demanda incrementada no sugiere resultados definidos. Esta indeterminación puede comprobarse con la ayuda

GRÁFICO 2

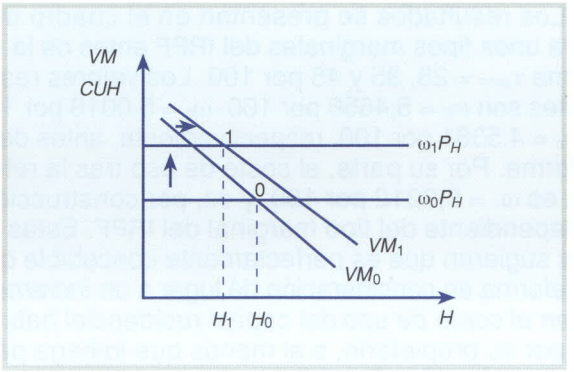
(A) UN EFECTO RENTA POSITIVO Y UN EFECTO PRECIO NEGATIVO: *H* AUMENTA TRAS LA REFORMA



(B) UN EFECTO RENTA POSITIVO Y UN EFECTO PRECIO POSITIVO: *H* AUMENTA TRAS LA REFORMA



(C) UN EFECTO RENTA POSITIVO Y UN EFECTO PRECIO POSITIVO: *H* DISMINUYE TRAS LA REFORMA



del gráfico 2 (B) y (C). En ambos, la demanda se desplaza hacia la derecha, de VM_0 a VM_1, y el coste de uso aumenta de $\omega_0 P_H$ a $\omega_1 P_H$ pero ilustran dos situaciones completamente diferentes. Así, en (B) la demanda incrementada y el aumento del coste de uso dan lugar a un *aumento* en el *stock* de capital residencial, dado por $(H_1 - H_0)$. Por el contrario, en (C) hay una *disminución* del *stock* de vivienda, que se reduce de H_0 a H_1.

IV. PRECIOS DE LA VIVIENDA Y *STOCK* DE CAPITAL RESIDENCIAL

La discusión efectuada en los apartados II y III permitió realizar una aproximación a las decisiones de vivienda y avanzar una primera valoración de los efectos de la reforma del IRPF de 1998. Con todo, la discusión anterior adolece de diversos problemas. Así, los precios de la vivienda se tomaron como dados cuando deberían ser endógenos al análisis. Igualmente, si alguna curva de oferta de vivienda ha aparecido hasta ahora se ha considerado como infinitamente elástica (como en los gráficos 1 y 2), cuando es bien sabido que la oferta es sumamente inelástica a corto plazo, e incluso totalmente inelástica. Y, por último, no se ha realizado mención alguna hasta ahora a la industria de la construcción. El propósito de este apartado es precisamente apuntar de forma sucinta, y lo más intuitiva posible, algunas características de un modelo de la determinación del precio de la vivienda y del *stock* de capital residencial (7).

En primer lugar, el análisis debe ampliarse para incorporar la distinción entre «servicios de vivienda» y «*stock* de vivienda». Ésta es, de hecho, la forma estándar de tratar la heterogeneidad de la vivienda, y parte de la base de postular la existencia de una mercancía homogénea inobservable denominada «servicios de vivienda», que es la mercancía básica cuyas características son deseables para los consumidores. Ésta se produce, a su vez, usando «*stock* de vivienda» además de otros factores productivos, que no es necesario especificar aquí. Y, a renglón seguido, debe diferenciarse entre el *stock* de vivienda existente y el de nueva construcción (8).

Comenzando por el «mercado de servicios de vivienda», la demanda de éstos dependerá de forma inversa, como la de cualquier otra mercancía, de su «precio», R, de la medida relevante de la renta, Y, que, como se avanzó más arriba, es la renta permanente o de ciclo vital, y toda una serie de variables sociodemográficas que se toman como exógenas. Por su parte, la oferta de servicios dependerá de la cantidad de *stock* existente. La curva de oferta de servicios es totalmente inelástica, en el sentido de que están determinados por la cantidad de *stock* existente. El equilibrio en este mercado permite caracterizar el valor de alquiler marginal de los servicios de vivienda generados por un *stock* de vivienda para niveles dados de las variables exógenas, que escribiremos directamente como $R = R(H, Y)$. Este alquiler «nocional» que un propietario se paga a sí mismo es precisamente la valoración marginal $VM(H)$ de los apartados anteriores.

En cuanto al «mercado de la vivienda como activo», la condición de equilibrio es precisamente la igualdad entre la valoración marginal y el coste de uso del capital residencial, $VM(H) = \omega P_H$, que, a la luz del párrafo anterior, podemos reescribir directamente como la igualdad entre el valor de alquiler marginal generado por una unidad de *stock* de vivienda y el coste de uso de ese *stock*, $R(H, Y) = \omega P_H$. Uno de los términos que incluye el coste de uso ω es la variación en los precios reales del activo vivienda, ΔP_H, y esto suscita el carácter esperado o realizado de las ganancias de capital sobre la vivienda. Así, el término que hasta ahora se ha escrito e interpretado como la variación *efectiva* del precio real de la vivienda, ΔP_H, debe referirse, en rigor, a la variación *esperada* en ese precio, ΔP_H^e.

En el presente contexto emergen de forma natural dos casos polares que, en algún sentido, acotan un intervalo razonable de resultados. El primero de ellos es el de *expectativas estáticas*, en el sentido de que los agentes esperan que los precios de las viviendas se mantendrán constantes. Haciendo $\Delta P_H^e = 0$ en la condición [4] se obtiene una relación entre el precio real de la vivienda y el *stock* de ésta para valores de las variables exógenas, tanto fiscales como no fiscales.

El segundo es el de *expectativas racionales*, de manera que la variación esperada del precio de las viviendas coincide con la efectiva. Los individuos tienen ahora «previsión perfecta», con lo que, por así decirlo, «aciertan» el cambio en el precio real de sus viviendas. La sustitución de $\Delta P_H^e = \Delta P_H$ en [4] da lugar a una expresión que caracteriza la evolución temporal del precio real de la vivienda como activo, ΔP_H, en función de ese mismo precio, del *stock* de capital residencial, de las variables exógenas y de los diversos parámetros impositivos relacionados con la vivienda.

La inversión residencial, es decir, la producción de *stock* de vivienda de nueva creación, permite cerrar el modelo. La construcción de viviendas nuevas,

es decir, la inversión residencial bruta, I, dependerá de las cantidades utilizadas de los factores productivos suelo, trabajo y materiales de construcción. En consecuencia, la oferta de viviendas dependerá del precio de las viviendas *nuevas*, P_{HN}, y de los precios de aquellos factores, P_F, así como de una serie de variables exógenas al mercado de vivienda, de las que el precio de las construcciones alternativas a la vivienda y el estado de la tecnología constituyen dos ejemplos. Formalmente, la inversión residencial bruta podrá escribirse como $I = I(P_{HN}, P_F)$, de manera que I será una función creciente P_{HN} y decreciente de P_F. Sustituyendo la condición de arbitraje [5] en la función de oferta de vivendas de nueva construcción y restando la depreciación como porcentaje del *stock* existente, puede obtenerse la inversión residencial neta, $\Delta H = I - dH$, la cual, a su vez, proporciona la evolución temporal del *stock* de capital residencial, ΔH, como función del precio de las viviendas usadas, del *stock* de viviendas existentes, de los tipos impositivos gravados a las viviendas nuevas y usadas, además de las variables consideradas como exógenas.

Dadas unas condiciones iniciales, resulta posible caracterizar las *trayectorias temporales* del precio de la vivienda y del *stock* de capital residencial bajo los mecanismos mencionados de formación de expectativas, así como los estados estacionarios, entendidos como *equilibrios a largo plazo*. Estos últimos están constituidos por las situaciones en que tanto el precio de la vivienda como el *stock* de capital residencial no varían, es decir, $\Delta P_H = \Delta H = 0$, de manera que no existen ni ganancias ni pérdidas de capital vivienda y la inversión residencial neta es nula. De esta manera, el modelo reseñado proporciona un marco de referencia con el que evaluar los efectos de diferentes políticas. Adicionalmente, éstas pueden ser, por un lado, permanentes o transitorias y, por el otro, anticipadas o no anticipadas.

V. ALGUNAS APLICACIONES DEL ANÁLISIS

Podemos ahora usar el modelo esbozado en el apartado anterior para discutir algunas cuestiones más concretas. Éstas van desde la existencia y magnitud de los efectos capitalización que pueden aparecer tras la introducción de las políticas públicas, o, en general, tras la variación de las variables exógenas, al papel del suelo y su precio (¡del cual tan sólo se ha hablado de pasada!), pasando por algunos resultados de simulación referidos a la reforma del IRPF, o la propuesta de una medida de política que podría incrementar el *stock* de vivienda reduciendo, a la vez, los precios de ésta.

1. «Efectos capitalización» como consecuencia de la política

Como primera aplicación del análisis, consideremos la proposición que afirma que el tratamiento fiscal favorable concedido a la vivienda habitada por su propietario acabará capitalizándose en el precio de venta de las viviendas, y que, en definitiva, será cosechado por los vendedores de las unidades de vivienda, especialmente los constructores-promotores. El argumento reza algo así como que, puesto que la oferta de vivienda es inelástica, los incrementos en la demanda hechos posibles por los subsidios fiscales no generarán una mayor cantidad de vivienda, sino que se trasladarán hacia unos precios mayores. De esta manera, aparecerían como bastante inútiles, por no hablar del dedo acusador que los señalaría como distributivamente perversos.

El argumento parece intuitivo a primera vista. Una aproximación más cercana, sin embargo, sugiere que adolece de no diferenciar entre los servicios y el *stock* de vivienda. Desde luego, como se señaló en el apartado IV, la oferta de *servicios* de vivienda es totalmente inelástica en el sentido de que, dado un *stock* de vivienda, el flujo de servicios que puede «emitir» ese *stock* estaría determinado. Con todo, la proposición bajo examen parece referirse a que es la oferta de *stock* de vivienda la que es totalmente inelástica, y que es el precio de ese *stock* el que aumenta como consecuencia de los subsidios fiscales. Desde luego, *en un momento dado*, la disponibilidad de capital es la que hay, ni más ni menos, y en ese sentido puede caracterizarse como inelástica. Pero esto no es, en modo alguno, sinónimo de constancia. Es precisamente la construcción residencial la que, restando la depreciación, determina la inversión residencial neta, y, en suma, *la variación en el tiempo* del capital residencial.

La validez del argumento sería, por tanto, total, si el *stock* de vivienda estuviera dado como una constante, y no sería muy diferente de la proposición ricardiana estándar de que un impuesto sobre un factor de oferta inelástica es plenamente soportado por ese factor, que vería cómo su precio (como activo) baja en el valor presente descontado de la corriente de impuestos futuros. La mejor forma de ver hasta qué punto puede haber o no efectos capitalización es considerar una situación inicial sin tratamiento fiscal favorable y rastrear los efectos derivados de su introducción. Para fijar las ideas, consideraremos la introducción de una subvención «universal», en el sentido de que puede invocarse tanto para una vivienda nueva como para una usa-

da, tal vez en forma del porcentaje *c* de deducción en la cuota del IRPF actualmente vigente en nuestro país. Adicionalmente, supondremos que tal política es permanente y que, en el caso en que las expectativas son racionales, no es anticipada por los agentes económicos.

El gráfico 3, cuyos ejes son el precio de la vivienda (obviando los adjetivos nueva y usada por ser un tratamiento igual para ambas) y el tiempo, permite mostrar los *efectos capitalización* de la política entendidos como variaciones de los precios del activo vivienda *en el momento en que se instaura (anuncia)* aquélla. La situación de partida está caracterizada por un precio de la vivienda P_{H0}, y en el instante 0 se anuncia y se introduce la política en cuestión. Puesto que el *stock* de vivienda es fijo en ese instante, también lo será el alquiler que «vacía» el mercado. Como la política hace disminuir el coste marginal de los servicios de vivienda y el alquiler nocional no ha experimentado variaciones, el efecto será una presión sobre los precios de las viviendas existentes. Con unas expectativas estáticas, el precio de la vivienda «saltaría» de forma instantánea hasta $\hat{P}_{H0}$, un aumento superior al asociado al caso de expectativas racionales, en que sólo lo haría hasta $\tilde{P}_{H0}$. A partir de ese instante el precio de la vivienda describiría las trayectorias dibujadas en el gráfico 3, convergiendo hacia el nuevo precio P_{H1} en el largo plazo (nada impide que las trayectorias se entrecrucen). Comparando los equilibrios inicial y final, resulta claro que los precios de la vivienda han aumentado, pero el efecto capitalización tuvo lugar *en el instante 0*. Y fueron los propietarios del capital residencial existente en ese instante los que obtuvieron una ganancia de capital «caída del cielo», algo de lo que no pudieron beneficiarse los que adquirieron su vivienda con posterioridad, puesto que los subsidios fiscales ya se habían «capitalizado» en los precios. Adicionalmente, el aumento en los precios de la vivienda respecto al nivel inicial inducirá un incremento en la construcción residencial, y éste se traduciría en una mayor cantidad de *stock* de vivienda a largo plazo. El gráfico 4, cuyos ejes son el *stock* de vivienda y el tiempo ilustra las trayectorias (que, de nuevo, pueden cortarse) desde el equilibrio inicial H_0 hasta el equilibrio a largo plazo H_1.

2. Precios de la vivienda y precios del suelo

En el apartado anterior se presentó un marco para el análisis de la evolución temporal del precio de activo vivienda y del *stock* de capital residencial. Para ello se modelizó el comportamiento de los consumidores y el de la industria de la construcción de viviendas nuevas. En cuanto a los consumidores, sus decisiones de demanda de servicios/*stock* de vivienda dependían del coste de uso del capital residencial y, por extensión, de una variedad de parámetros fiscales. Por su parte, la inversión residencial bruta/neta se veía afectada tanto por los precios de las viviendas nuevas como por los costes de los factores productivos requeridos para su producción.

GRÁFICO 3
EFECTOS DE UNA SUBVENCIÓN «UNIVERSAL» A LA VIVIENDA SOBRE LOS PRECIOS INMOBILIARIOS

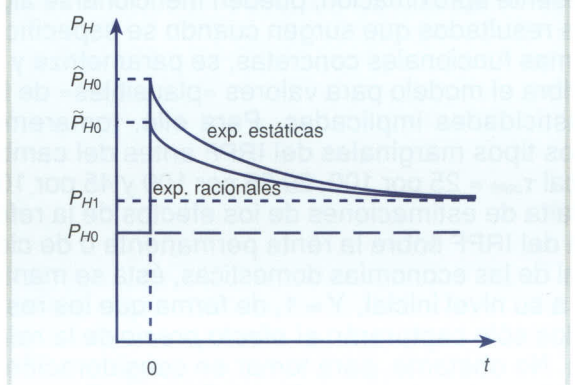
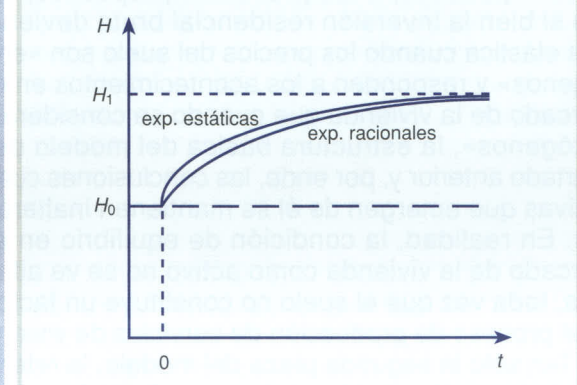


GRÁFICO 4
EFECTOS DE UNA SUBVENCIÓN «UNIVERSAL» A LA VIVIENDA SOBRE EL *STOCK* DE CAPITAL RESIDENCIAL



A buen seguro que el lector perspicaz hará un buen rato que se pregunta por qué no se habla del *suelo* y de su precio, los cuales suelen ser acusados desde multitud de frentes como los grandes causantes/culpables de la situación de la vivienda en nuestro país. De hecho, la única referencia que se ha hecho al suelo hasta ahora en este trabajo ha sido al referirse a su papel como factor productivo en la construcción de viviendas nuevas y la relevancia de su precio, junto con los otros factores, en la determinación de la inversión residencial bruta.

En realidad, de lo anterior se sigue que el suelo *no* es un factor en la producción de servicios de vivienda, pero que sí que lo es, y muy importante, en la producción de *stock* de vivienda de *nueva* creación. Con todo, tanto la intuición como la evidencia informal, por no hablar de las discusiones públicas, apuntan a la existencia de interrelaciones entre los mercados de vivienda y de suelo. De ello se sigue que postular el precio del suelo como exógeno resulta insatisfactorio, lo que conduce directamente a la introducción de ese precio como una variable endógena en los modelos de vivienda agregados.

A este respecto, tanto el *stock* de vivienda como la tasa de variación de este *stock*, es decir, la propia inversión residencial, emergen como candidatos a constituir algunos de sus principales condicionantes (9). El primero por un argumento de tipo ricardiano, en el sentido de que cuanto mayor sea el *stock* de vivienda mayor será el precio del suelo. La segunda porque el comportamiento de la construcción residencial proporciona una indicación de la «temperatura» del mercado inmobiliario. Naturalmente, a estas dos variables habría que añadir las relacionadas con las regulaciones referidas al uso del suelo por parte de los diversos niveles de gobierno, particularmente los gobiernos locales.

Lo importante, a los presentes propósitos, es que si bien la inversión residencial bruta deviene más elástica cuando los precios del suelo son «endógenos» y responden a los acontecimientos en el mercado de la vivienda que cuando se consideran «exógenos», la estructura básica del modelo del apartado anterior y, por ende, las conclusiones cualitativas que emergen de él se mantienen inalteradas. En realidad, la condición de equilibrio en el mercado de la vivienda como activo no se ve alterada, toda vez que el suelo no constituye un factor en el proceso de producción de servicios de vivienda. Tan sólo la segunda pieza del modelo, la referida a la inversión residencial, se ve afectada por la endogeneización del precio del suelo.

Vale la pena también señalar que de la modelización propuesta de las influencias del precio del suelo en el mercado de vivienda se sigue, de forma directa, una relación entre los precios del suelo y los precios de la vivienda, en el sentido de que los primeros se ven afectados por los segundos. Cuanto mayor sea el precio de la vivienda nueva (y, por arbitraje, también el de la usada), mayor será el precio del suelo. El mecanismo de transmisión de los precios de la vivienda nueva a los precios del suelo es simple: unos precios incrementados de la vivienda nueva están asociados a una mayor inversión residencial, y ésta, a su vez, presionará sobre los precios del suelo.

3. Efectos de la reforma del IRPF sobre los precios y el *stock* de vivienda

El marco utilizado en el apartado III permitió aproximar los efectos de la reforma del IRPF sobre el *stock* de vivienda como la resultante de la interacción entre el coste de uso y una medida de la valoración marginal por parte de las economías domésticas antes y después del cambio fiscal. Sin embargo, el análisis fue sumamente parcial, en el sentido de que se tomaba como dado el precio real de la vivienda, y no resultaba posible explicar las variaciones en ese precio. Por su parte, el marco presentado en el apartado IV permitió explicar no sólo el comportamiento del *stock* de vivienda, sino también de su precio. La discusión de los efectos de la reforma en este marco ampliado permite afirmar que las variaciones en el precio de la vivienda correrán *paralelas* a las variaciones del *stock* de capital residencial. Es decir, si, como consecuencia de la interacción del efecto renta y el efecto precio, el segundo aumenta (disminuye), también aumentará (disminuirá) el primero (10).

A modo de ejemplo de las potencialidades de la presente aproximación, pueden mencionarse algunos resultados que surgen cuando se especifican formas funcionales concretas, se parametriza y se calibra el modelo para valores «plausibles» de las elasticidades implicadas. Para ello, tomaremos unos tipos marginales del IRPF antes del cambio fiscal τ_{IRPF} = 25 por 100, 29,25 por 100 y 45 por 100. A falta de estimaciones de los efectos de la reforma del IRPF sobre la renta permanente o de ciclo vital de las economías domésticas, ésta se mantiene a su nivel inicial, $Y = 1$, de forma que los resultados sólo capturarán el *efecto precio* de la reforma. No obstante, para tomar en consideración el efecto renta, al menos de una forma indirecta, se proporciona una discusión en términos de cuál se-

ría el valor crítico, Y^*, que hace que el efecto precio y el efecto renta se compensen mutuamente, de suerte que se mantiene *invariado* el estado estacionario tomado como punto de partida. Para capturar los efectos de la reforma sin que se vean desdibujados por otras consideraciones, se supone que los precios del suelo son exógenos.

Para un valor τ_{IRPF} = 25 por 100, los efectos a largo plazo de la reforma serían un aumento tanto en el precio como en el *stock* de vivienda de un 1,6 por 100. El nivel Y^*, tal que el efecto renta y el efecto precio se neutralizan, es de un 97 por 100, lo que indica que incluso si la reforma redujera la renta de los agentes en un 3 por 100 respecto a la situación inicial (lo que va en contra de la hipótesis de que el efecto renta es positivo), no habría efectos a largo plazo. Para un valor τ_{IRPF} = 29,25 por 100, no existen efectos a largo plazo sobre el precio de la vivienda y el *stock* de capital residencial, con lo que Y^* es igual al 100 por 100. Por último, para un τ_{IRPF} = 45 por 100 antes de la reforma fiscal, la reducción tanto en el precio como en la cantidad de vivienda ascendería al 6,1 por 100, y el nivel requerido de Y^* sería el 113 por 100, de manera que la renta de ciclo vital de los agentes debería aumentar en un 13 por 100 tan sólo para mantener inalterada la situación tomada como punto de partida.

4. «Incentivos al ahorro» e «incentivos a la inversión» en vivienda

Una distinción que aparece como crucial en las políticas públicas que tienen como objetivo generar un aumento en la cantidad de servicios/*stock* de vivienda es la que existe entre los «incentivos al ahorro en vivienda» y los «incentivos a la inversión en vivienda». La diferencia entre ambos tipos de incentivos es consecuencia del distinto tratamiento otorgado a las viviendas de nueva construcción respecto a las ya construidas. Los incentivos al ahorro, en tanto en cuanto pueden aplicarse a la adquisición de una vivienda con independencia de si es o no de nueva creación, mantienen inalterado el precio relativo de las viviendas nuevas y usadas. Por el contrario, los incentivos a la inversión sólo pueden aplicarse a la compra de una vivienda nueva y, por tanto, modifican los precios relativos de ambos tipos de vivienda.

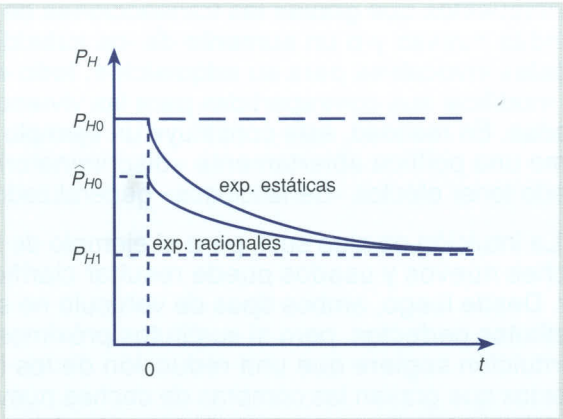
Un ejemplo de incentivo al ahorro en vivienda es el discutido en el epígrafe V. 1, es decir, la introducción de una desgravación «universal», en el sentido de que es invocable tanto para una vivienda nueva como para una usada. Como mostraron los gráficos 3 y 4, los efectos serían un aumento, durante la trayectoria de convergencia y en el nuevo equilibrio a largo plazo, tanto del precio de la vivienda como del *stock* de capital residencial. Por el contrario, un ejemplo de incentivo a la inversión en vivienda estaría constituido por una reducción de los impuestos que gravan las transacciones de viviendas nuevas y/o un aumento de los subsidios fiscales invocables para su adquisición, todo ello sin modificar sus contrapartidas para las viviendas usadas. En realidad, éste constituye un ejemplo de cómo una política abiertamente «discriminatoria» puede tener efectos «beneficiosos» generalizados.

La intuición es algo sutil, pero el ejemplo de los coches nuevos y usados puede resultar clarificador. Desde luego, ambos tipos de vehículo no son sustitutos perfectos, pero sí sustitutos próximos, y la intuición sugiere que una reducción de los impuestos que gravan las compras de coches nuevos se debería manifestar en una disminución del valor de los coches de segunda mano. Al estar restringidos a las adquisiciones de capital residencial de nueva creación, los incentivos específicos para la vivienda nueva tratan de forma más favorable al capital nuevo que al capital existente. Y puesto que, por la condición de arbitraje discutida más arriba, unidades de vivienda igualmente atractivas deben venderse al mismo precio, este tipo de política dará lugar a un precio *menor* para el capital residencial existente. Adicionalmente, esto es sólo una parte de la historia, pues si bien los subsidios dirigidos a la vivienda nueva disminuyen el precio de las viviendas existentes, generarán una mayor actividad constructora. El resultado será entonces un aumento en el *stock* de capital residencial.

Estos efectos se ilustran en el gráfico 5 para la dinámica de los precios, y su contrapartida para el *stock* de vivienda es similar a la representada en el gráfico 4. Con unas expectivas racionales, la política permanente y no anticipada de incentivo a la inversión daría lugar a una reducción instantánea del precio de la vivienda, que «saltaría» del nivel inicial P_{H0} a $\hat{P}_{H0}$, y que seguiría bajando hasta el nuevo precio P_{H1} en el largo plazo. Si, alternativamente, las expectativas son estáticas, el perfil sería más «suave», y no existirían efectos capitalización en el instante 0 en que se anuncia e instaura la política.

Esta discusión sugiere que resulta posible conseguir los *mismos* efectos sobre el *stock* de capital residencial a largo plazo con ambos tipos de política, pero que los efectos sobre los precios inmobiliarios a largo plazo son totalmente *distintos*. En efecto, en el caso de un incentivo al ahorro en vivienda, el resultado es un aumento, mientras que con un in-

GRÁFICO 5
EFECTOS DE UN «INCENTIVO A LA INVERSIÓN» EN VIVIENDA SOBRE LOS PRECIOS INMOBILIARIOS



centivo a la inversión el resultado es una disminución. Adicionalmente, y desde luego no menos importante, los efectos a corto plazo sobre los precios del activo vivienda son también radicalmente diferentes. Mientras la introducción de un incentivo al ahorro en vivienda se capitaliza en precios *mayores* de las viviendas existentes, un incentivo a la inversión, si los agentes tienen expectativas racionales, se capitalizará en unos precios *menores* del *stock* de capital residencial. Esto ilustra la importancia de distinguir entre las políticas que incentivan el «ahorro» en vivienda de las que restringen los beneficios fiscales a la «inversión» en vivienda (11).

VI. UN COMENTARIO FINAL

El objetivo de este trabajo ha sido presentar de forma sistemática, pero relativamente accesible, algunas modelizaciones y resultados referidos a los efectos sobre los precios de la vivienda y el *stock* de capital residencial de los subsidios a la vivienda, en su forma de tenencia en propiedad, que se hallan implícitos en la imposición sobre la renta personal. La experiencia reciente a este respecto en nuestro país, resumida en el que se acuñó como «el *boom* inmobiliario español», y la preocupación de los españoles por «el problema de la vivienda», no hace más que indicar su gran transcendencia social. Por el tipo de problemas implicados, y sobre todo por las consecuencias de todo tipo que se siguen de ellos, difícilmente se puede negar que éste constituye uno de los campos en que mayor puede ser la productividad marginal social del análisis económico.

APÉNDICE

El coste de uso, en cada instante temporal, de una unidad de capital residencial cuyo precio real es P_H, en función de los diversos parámetros implicados, tanto fiscales como no fiscales, puede aproximarse mediante la expresión:

$$\omega = (1-c)\,[[ri_p(1-c) + (1-r)i_o(1-\tau_{IRPF})] + d + m - (1-g\tau_{\Delta PAT})\,(\pi + \frac{\Delta P_H}{P_H})]\,(1+\tau_{ITP}) + k\tau_{IBI}(1+\tau_{ITP}) \quad [A.1]$$

Bajo las condiciones supuestas en el apartado II respecto a los tipos de interés nominales, la condición que caracteriza el comportamiento de una economía doméstica propietaria de su vivienda deviene:

$$VM(H) = \{(1-c)\,[i(1-c) + d + m - (1-g\tau_{\Delta PAT})\,(\pi + \frac{\Delta P_H}{P_H})] + k\tau_{IBI}\}\,(1+\tau_{ITP})P_H \quad [A.2]$$

que, a su vez, se convierte en [4] cuando $g\tau_{\Delta PAT} = 0$. Suponiendo que $\partial i/\partial\pi \approx 1$, y que, en esencia, las ganancias de capital vivienda no se gravan, resulta inmediato comprobar que el efecto sobre el coste unitario de uso de un aumento en la tasa de inflación es negativo, es decir, $\partial\omega/\partial\pi = -c(1-c)(1+\tau_{ITP}) < 0$. Si, alternativamente, se someten a gravamen, la derivada anterior se convierte en $\partial\omega/\partial\pi = (g\tau_{\Delta PAT} - c)(1-c)(1+\tau_{ITP})$, que seguirá siendo negativa en tanto en cuanto el tipo impositivo efectivo que grava las ganancias de capital vivienda, $g\tau_{\Delta PAT}$, sea inferior al porcentaje c.

En la situación existente con anterioridad a la reforma del IRPF de 1998, la condición de igualdad entre el valor marginal y el coste marginal de la vivienda podía aproximarse mediante:

$$VM(H) = \{(1-s)\,[i(1-\tau_{IRPF}) + d + m - (1-g\tau_{\Delta PAT})\,(\pi + \frac{\Delta P_H}{P_H})]\,k\,[(1-\tau_{IRPF})\tau_{IBI} + \tau_{IRPF}\,a]\}(1+\tau_{ITP})P_H \quad [A.3]$$

que se convierte en [7] cuando $g\tau_{\Delta PAT} = 0$. Suponiendo, de nuevo, que $\partial i/\partial\pi \approx 1$, y que no se gravan las ganancias de capital vivienda, el efecto sobre el coste unitario de uso de un aumento en la tasa de inflación es negativo, es decir, $\partial\omega/\partial\pi = -\tau_{IRPF}(1-s)(1+\tau_{ITP}) < 0$. Cuando $g\tau_{\Delta PAT} > 0$ y las ganancias de capital se someten a cierto tipo impositivo efectivo, la derivada anterior se transforma en $\partial\omega/\partial\pi = (g\tau_{\Delta PAT} - \tau_{IRPF})(1-s)(1+\tau_{ITP})$, que mantiene la negatividad para valores de ese tipo menores que el tipo marginal del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

De esta manera, tanto antes como después de la reforma, los incrementos en la tasa de inflación tienden a reducir el coste de uso del capital residencial y, en la

medida en que los agentes no se hallen constreñidos por razones de liquidez, incrementan el atractivo de ser propietario de la vivienda. Una diferencia importante entre ambas situaciones es que antes de la reforma la disminución en el coste de uso resultaba mayor para los individuos que hacían frente a mayores tipos marginales del IRPF. Ello es consecuencia de que antes de la reforma los intereses eran deducibles de la base, mientras que tras aquélla la deducción es independiente del tipo marginal. Esto puede comprobarse computando la segunda derivada $\partial^2\omega/\partial\pi\partial\tau_{IRPF}$, que resulta ser negativa e igual a $-(1-s)(1+\tau_{ITP})$ antes de la reforma, y nula tras ella.

NOTAS

(*) Este trabajo se enmarca en un proyecto más amplio auspiciado por el Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Hacienda), cuya ayuda a la investigación se señala con agradecimiento. El autor desea también agradecer el apoyo institucional de la Dirección General de Investigación (Proyecto Nº BEC2000-0415) y del Comissionat per a Universitats i Recerca (Proyecto Nº SGR99-107).

(1) Además de la distinción analizada entre el coste de los fondos propios y el del endeudamiento, el marco utilizado puede extenderse para considerar restricciones en el volumen del crédito total disponible así como la existencia de primas al riesgo (positivas o negativas) asociadas a la inversión en vivienda. Véase POTERBA (1984,1991) y MEEN (1990).

(2) Esta hipótesis es generalmente aceptada por los analistas en el caso de Estados Unidos, que, a estos efectos, tiene una ordenación no muy diferente de la discutida en este apartado para nuestro país. En cualquier caso, como señalan POTERBA (1984) y ROSEN (1985), ésta puede muy bien constituir una primera aproximación. De hecho, BOVER (1993) también realiza de forma implícita este supuesto.

(3) Obsérvese que ω es el que podría denominarse coste de uso «instantáneo», es decir, aproximado a través de la perspectiva del periodo anual. Otra perspectiva, no incompatible con la anterior, pondría el acento en que el conjunto de incentivos asociado al tratamiento fiscal favorable de la vivienda en el IRPF se produce a lo largo de todo el periodo en el que se mantiene la propiedad de la unidad de vivienda. Esta aproximación subrayaría que, en el caso de financiación ajena, la dinámica temporal de los ahorros impositivos ligados a la deducción de la cuota por intereses y principal estaría determinada por la estructura temporal de los préstamos, determinante, a su vez, según leyes financieras específicas (por ejemplo, el sistema francés, el más común), de la distribución en el tiempo de intereses y principal. Dado el horizonte temporal definido de aquellos incentivos fiscales, su incidencia sobre el coste de uso debería aparecer en términos de valor presente. Este tipo de aproximación es la que subyace al análisis de SANZ SANZ (2000). Un ejemplo de los supuestos requeridos para obtener una expresión sencilla para ω a partir de una condición en términos de valor presente puede hallarse en HENDERSHOTT y SHILLING (1982). En cualquier caso, no son de esperar grandes variaciones en los valores de los costes de uso en función de la aproximación utilizada.

(4) A este respecto, nótese que la reforma del IRPF de 1998 declaró exentos los incrementos de patrimonio puestos de manifiesto con ocasión de la transmisión de la vivienda habitual por las personas mayores de sesenta y cinco años, lo que proporciona un argumento adicional para considerar las ganancias de capital derivadas de la vivienda como esencialmente no gravadas.

(5) Este apartado se basa en LÓPEZ GARCÍA (1999). Los efectos sobre la vivienda derivados de la reforma del IRPF de 1998 son también objeto de análisis en ONRUBIA y SANZ SANZ (1999) y SANZ SANZ (2000), si bien tanto la perspectiva como el instrumental son diferentes.

(6) Vale la pena apuntar que, con independencia de las cifras ilustrativas concretas, estos resultados son coherentes con los presentados por ONRUBIA y SANZ SANZ (1999). Estos autores evalúan el cambio en el tratamiento de la vivienda habitual asociado a la reforma del IRPF utilizando la noción de «ahorro fiscal marginal». La conclusión principal a que llegan es la gran heterogeneidad de los resultados, tanto en el sentido de los efectos propiamente dichos, es decir, la existencia de ganancias y pérdidas derivadas de la reforma, como en lo referido a la magnitud de los efectos.

(7) El modelo es el discutido en LÓPEZ GARCÍA (1996 y 1999), y constituye una aproximación a la realidad española de la contribución de POTERBA (1984). Deben mencionarse también TOPEL y ROSEN (1988), MANKIW y WEIL (1989) y POTERBA (1991). LÓPEZ GARCÍA (1997 y 2000a) ofrece también una versión del modelo desarrollado en este apartado.

(8) Sobre los conceptos de «servicios» y «*stock*» de vivienda, así como sobre las diversas posibilidades de analizar la heterogeneidad, véase FALLIS (1985), que constituye una excelente aproximación al análisis económico de la vivienda. Los trabajos de ARNOTT (1987), OLSEN (1987) y SMITH, ROSEN y FALLIS (1988), así como LÓPEZ GARCÍA (1992), proporcionan también panoramas introductorios generales.

(9) Esta especificación se sigue de los trabajos de TOPEL Y ROSEN (1988), y DIPASQUALE y WHEATON (1994). Adicionalmente, TOPEL y ROSEN (1988) subrayan vigorosamente las diferencias entre las funciones de oferta de inversión residencial a «corto» y a «largo» plazo.

(10) La discusión de GONZÁLEZ-PÁRAMO (1999) también sugiere que la reforma del IRPF puede comportar un aumento en el coste de uso del capital residencial habitado por su propietario, cuyo efecto sería una disminución del *stock* de vivienda (y, añade el autor, una ganancia en eficiencia). Debe observarse, sin embargo, que sus cálculos se basan en un modelo de equilibrio parcial asociado a una condición no muy diferente de [4] ó [7], pero que no incorpora la otra ecuación (la inversión residencial) que permitiría «cerrar» el modelo. Una consecuencia de esto es precisamente que el resultado del aumento del coste de uso sea inevitablemente una reducción del *stock* de viviendas. Ello es así porque GONZÁLEZ-PÁRAMO supone (implícitamente) una demanda compensada de servicios/*stock* de vivienda. En términos del gráfico 2, el hecho de usar una relación de demanda compensada equivale a imponer unos efectos renta nulos. Este supuesto resulta adecuado para el análisis de eficiencia, en que se pone el énfasis en los efectos sustitución, pero no parece la mejor elección en el presente contexto.

(11) En LÓPEZ GARCÍA (2000b) se presenta un conjunto de resultados de simulación que emergen de un modelo de vivienda agregado (sin y con precios del suelo endógenos) especificado y calibrado para replicar la situación del mercado inmobiliario en nuestro país. Las políticas concretas analizadas son: a) la eliminación del actual tratamiento fiscal favorable de la vivienda en propiedad en el IRPF; b) la reducción de los impuestos que gravan las transacciones de viviendas; c) la introducción de un incentivo genuino a la inversión en vivienda, y d) la supresión de los subsidios a las viviendas usadas y su restricción a las viviendas nuevas.

BIBLIOGRAFÍA

ARNOTT, R. (1987), «Economic theory and housing», en MILLS, E.S. (ed.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. II, Amsterdam, North Holland, págs. 959-988.

BOVER, O. (1993), «Un modelo empírico de la evolución de los precios de la vivienda en España (1976-1991)», *Investigaciones Económicas*, vol. 17, págs. 65-86.

DIPASQUALE, D., y W. C. WHEATON (1994), «Housing market dynamics and the future of housing prices», *Journal of Urban Economics*, vol. 35, págs. 1-27.

FALLIS, G. (1985), *Housing Economics*, Toronto, Butterworths.

FUNDACIÓN DE ESTUDIOS INMOBILIARIOS (1999), *Libro Blanco del Sector Inmobiliario*, Ministerio de Fomento, Madrid.

GARCÍA MONTALVO, J., y M. MAS (2000), *La vivienda y el sector de la construcción en España*, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, Valencia.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (1999), «La reforma del IRPF: Efectos sobre el crecimiento y el bienestar», en J. F., CORONA, J. M., GONZÁLEZ-PÁRAMO, y C., MONASTERIO (eds.), *Reforma fiscal y creci-*

miento económico, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, nº 47.

HENDERSHOTT, P. H., y J. D. SHILLING (1982), «The economics of tenure choice: 1955-79», en C. SIRMANS (ed.), *Research in Real Estate*, vol. 1, JAI Press, Greenwich, CT, págs. 105-133.

LÓPEZ GARCÍA, M.A. (1992), «Algunos aspectos de la economía y la política de la vivienda», *Investigaciones Económicas*, vol. 16, págs. 3-41.

— (1996), «Precios de la vivienda e incentivos fiscales a la vivienda en propiedad en España», *Revista de Economía Aplicada*, vol. 4, páginas 37-74.

— (1997), «La fiscalidad y la política de vivienda en España», *Hacienda Pública Española*, nº 141/142, págs. 287-334.

— (1999), «Efectos de la reforma del IRPF sobre la vivienda», *Revista de Economía Aplicada*, vol. VII, nº 21, págs. 95-120.

— (2000a), «Sobre la relación entre vivienda y fiscalidad», en P. TALTAVULL (ed.), *Vivienda y familia*, Colección Economía Española, vol. 13, Fundación Argentaria, Madrid, págs. 501-531.

— (2000b), «Un marco para la discusión de los efectos de la política impositiva sobre los precios y el *stock* de vivienda», *Papel de Trabajo* 8/00, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda.

MANKIW, N. G., y D. N., WEIL (1989), «The baby boom, the baby bust, and the housing market», *Regional Science and Urban Economics*, vol. 19, págs. 235-258.

MEEN, G. P. (1990), «The removal of mortgage market constraints and the implications for econometric modelling of UK house prices», *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 52, páginas 1-23.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES - COMITÉ DE EXPERTOS DE VIVIENDA (1992), *Informe para una nueva política de vivienda, V90*, Centro de Publicaciones, MOPT, Madrid.

OLSEN, E. O. (1987), «The demand and supply of housing service: A critical survey of the empirical literature», en MILLS, E.S. (ed.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. II, Amsterdam, North Holland, págs. 989-1022.

ONRUBIA, J., y J. F., SANZ SANZ (1999), «Análisis de los incentivos a la adquisición de vivienda habitual en el nuevo IRPF a través del concepto de ahorro fiscal marginal», *Hacienda Pública Española*, número 148, págs. 227-244.

POTERBA, J. M. (1984), «Tax subsidies to owner-occupied housing: An asset-market approach», *Quarterly Journal of Economics*, volumen 99, págs. 729-752.

— (1991), «House price dynamics: The role of tax policy and demography», *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 2, páginas 143-183.

ROSEN, H. S. (1985), «Housing subsidies: Effects on housing decisions, efficiency and equity», en A. J., AUERBACH, y M., FELDSTEIN (eds.), *Handbook of Public Economics*, vol. I, Amsterdam, North Holland, págs. 375-420.

SANZ SANZ, J.F. (2000), «Las ayudas fiscales a la adquisición de inmuebles residenciales en la nueva Ley del IRPF: un análisis comparado a través del concepto de coste de uso», *Hacienda Pública Española*, nº 155, págs. 149-176.

SMITH, L. B.; ROSEN, K. T., y FALLIS, G. (1988), «Recent developments in economic models of housing markets», *Journal of Economic Literature*, vol. 26, págs. 29-64.

TALTAVULL, P. (ed.) (2000), *Vivienda y Familia*, Colección Economía Española, vol. 13, Fundación Argentaria, Madrid.

TOPEL, R., y S., ROSEN (1988), «Housing Investment in the United States», *Journal of Political Economy*, vol. 96, págs. 718-740.

Resumen

En este trabajo se analizan algunos aspectos asignativos que se siguen del tratamiento favorable concedido a la vivienda en propiedad en el impuesto sobre la renta personal. Las decisiones de vivienda se caracterizan en base a la noción de «coste de uso», y se realiza una evaluación de los efectos de la reforma del IRPF de 1998. Se argumenta que ésta genera tanto un «efecto renta» como un «efecto precio», cuyo resultado neto dista de estar claro. Se describe también brevemente un modelo que permite la determinación tanto del *stock* de capital residencial como de su precio. Este marco se usa para discutir los «efectos capitalización» de los subsidios fiscales, el papel del (precio del) suelo y la distinción entre «incentivos al ahorro» e «incentivos a la inversión» en vivienda.

Palabras clave: vivienda, imposición sobre la renta personal, reforma fiscal, coste de uso del capital residencial, incentivos al ahorro y a la inversión.

Abstract

In this article we examine certain allocative aspects stemming from the favourable treatment given to home ownership with regard to the personal income tax. Housing decisions are characterised on the basis of the «user cost», and we make an assessment of the 1998 income tax reform. We argue that this generates both an «income effect» and a «price effect», the net result of which is far from clear. We also briefly describe a model that allows us to determine both the stock of residential capital and its price. This framework is used to discuss the «capitalisation effects» of tax subsides, the role of the (price of) land and the distinction between housing «saving and investment incentives».

Key words: housing, income tax, tax reform, user cost of residential capital, saving and investment incentives.

JEL classification: H22, H24, R21.

FISCALIDAD Y NUEVAS TECNOLOGÍAS EN EL COMERCIO Y LA INFORMACIÓN

José A. RODRÍGUEZ ONDARZA
Juan José RUBIO GUERRERO

I. INTRODUCCIÓN

UN elemento de influencia decisiva en la configuración actual del marco de las actividades económicas de carácter empresarial y profesional lo constituye el abanico de posibilidades y prestaciones ofrecido por el empleo de las nuevas tecnologías de la información. Estamos asistiendo a una nueva revolución tecnológica y social y, por tanto, jurídica, que ha sido denominada comúnmente «sociedad de la información», y que principalmente va a modificar la conciencia del mundo empresarial y de los particulares. La sociedad de la información ha encontrado en internet un canal de flujo hecho a medida, rápido, barato y cada vez más extenso y eficiente.

El término «comercio electrónico», en su significado original, era sinónimo de compra electrónica. Actualmente se ha extendido y abarca todos los aspectos de los procesos de mercado y empresa habilitados por internet y las tecnologías de la *World Wide Web*. El comercio electrónico está consolidándose en nuestro país, y se espera que los próximos años sean el periodo de mayor crecimiento de esta modalidad, gracias a la implantación definitiva de los protocolos que garantizarán la seguridad de las transacciones y al incremento progresivo de usuarios de la red.

Situado en ese proceso de creciente expansión, el comercio electrónico se presenta como una modalidad distinta de desarrollo de las transacciones, cuyas múltiples connotaciones (económicas, jurídicas, fiscales, etcétera) ponen de relieve la necesidad de delimitar los aspectos básicos que caracterizan su funcionamiento.

En este sentido, cabe destacar, por ejemplo, los problemas surgidos en el ámbito del comercio electrónico relativos a la delimitación de la jurisdicción competente a la hora de resolver los conflictos derivados de los contratos electrónicos, o, por otra parte, a la seguridad en el tráfico jurídico o a la «propiedad intelectual en internet». Este último caso conlleva, entre otros, la protección de la página *Web*, afectando a su diseño, contenidos y gráficos, etc. como obra original, según la normativa de propiedad intelectual que resultare aplicable. El éxito del comercio electrónico está, en buena medida, condicionado por la seguridad y certeza en la autoría, la integridad y el no repudio de los mensajes, la autentificación y la confidencialidad de los documentos electrónicos transmitidos.

Asimismo, cabe destacar una serie de cuestiones esenciales, como son las relativas al estudio de las condiciones específicas de la «contratación en la red», a los «medios de pago y facturación telemática» (atendiendo siempre a la seguridad de dichas transacciones), a la «elaboración de bases de datos» dentro del marco legal adecuado, al «sistema de garantías» (firma digital y certificados digitales) y al estudio del «sistema de responsabilidad civil» (atendiendo a la peculiaridad de cada uno de los países de destino y de cada uno de los productos en cuestión) y a la «normativa aplicable» (tanto normativa nacional como internacional).Otra cuestión esencial es la relativa a la «red de distribución comercial de los productos».

Finalmente, están los aspectos relativos a la «planificación fiscal internacional y aspectos tributarios del negocio virtual». La incidencia impositiva en el desarrollo de cualquier actividad tiene una gran relevancia ante cualquier planteamiento de negocio. El desarrollo del comercio electrónico no iba a ser menos. Inciden tanto los impuestos directos, sobre los beneficios, como los indirectos, básicamente el IVA. El *e-comercio* se encuentra sujeto a las normativas nacionales e internacionales sobre tributación. Todos los aspectos anteriormente expuestos, conllevarán el estudio de la incidencia tributaria en cada uno de aquéllos, tanto del *e-comercio* propiamente dicho como de la red de distribución, en su caso.

II. FISCALIDAD DEL COMERCIO ELECTRÓNICO: ASPECTOS GENERALES

El comercio electrónico se configura como un fenómeno que se halla actualmente todavía en una fase inicial, de expansión y constante evolución. Desde el punto de vista tributario, empiezan a plantearse los primeros problemas, pero las soluciones normativas a éstos aún se encuentran, en general, en un período de planteamiento de principios generales o directrices que han de guiar la futura regulación en este campo.

Los principales problemas que atañen a la fiscalidad del comercio

electrónico pueden reconducirse a uno solo: la disminución de recaudación que pueda implicar el uso de las nuevas tecnologías en el ámbito comercial. En efecto, los estados y las organizaciones internacionales y supranacionales han mostrado su preocupación por que el empleo de las nuevas tecnologías de la información en las relaciones comerciales, especialmente en el ámbito internacional, pueda suponer una caída de la recaudación fiscal, motivada, básicamente, por los problemas de calificación de las rentas obtenidas y de las operaciones realizadas en el comercio electrónico, las dificultades en la localización de las actividades comerciales en un ámbito telemático y, finalmente, los problemas con que se encuentran las administraciones tributarias para controlar las transacciones comerciales electrónicas y luchar contra el fraude en este terreno.

Estas cuestiones tributarias conflictivas afectan, principalmente, a los impuestos sobre la renta (personal y societaria) y al IVA. También inciden, desde luego, sobre otros tributos (por ejemplo, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, o los impuestos aduaneros, etcétera), pero es en los tres primeros impuestos donde se producen, hoy en día, los problemas más relevantes.

Para solucionar los citados problemas tributarios planteados por el comercio electrónico, se han contemplado diversas vías de solución (creación de impuesto selectivos tipo *bit tax*, exención integra de las operaciones de comercio electrónico,...).

Quizá la vía más razonable sea la iniciada por el Informe del Tesoro Norteamericano de 1996 y seguida inmediatamente tanto por la OCDE como por la Unión Europea.

Su fundamento radica en la necesidad de que cualquier reforma normativa en este terreno sea prudente, dada la fase inicial en la que se encuentra el comercio electrónico y su constante y acelerada evolución, estando atentos a las nuevas prácticas empresariales y comerciales. Asimismo, dicha reforma debe conducir a una normativa clara sobre el particular, que permita tener la suficiente seguridad jurídica al efectuar las transacciones comerciales, introduciendo la mínima presión fiscal indirecta sobre las partes contratantes, y utilizando y potenciando los medios telemáticos en las relaciones entre la Administración tributaria y el contribuyente, así como en la asistencia mutua entre estados.

En esta línea, la postura más aceptada pasa por el mantenimiento de las actuales figuras impositivas fundamentales, limitándose la reforma normativa al ámbito de cuestiones puntuales que permitan la debida adecuación de los impuestos existentes a las nuevas realidades surgidas en al ámbito del comercio electrónico. Por tanto, los tributos que gravan el comercio electrónico siguen siendo los que recaen sobre el comercio en general. Es decir, por un lado, los impuestos sobre la renta y, por el otro, los impuestos sobre el tráfico empresarial y, en menor medida, no empresarial. Respecto al pago por medios electrónicos, recaen sobre él los impuestos sobre la renta, especialmente en lo relativo a las normas anti-paraísos fiscales.

III. COMERCIO ELECTRÓNICO E IMPOSICIÓN DIRECTA

En el presente apartado, se consideran las principales cuestiones que el desarrollo del comercio electrónico suscita a la fiscalidad en el ámbito de las obligaciones materiales, dejando para mejor ocasión las cuestiones relativas a las obligaciones formales y la gestión tributaria, que, siendo trascendentales, razones de espacio limitado nos impiden abordar con la profundidad que se merecen. Exponemos, sin embargo, gran parte de las soluciones ofrecidas a la amplia y compleja problemática suscitada en ese contexto, con referencia especial al debate abierto en la OCDE sobre este particular.

1. Calificación de las rentas obtenidas

Sin duda, las implicaciones originadas por la revolución digital se han manifestado también en la propia calificación de los flujos de renta transfronterizos, y en particular en la problemática específica de su distinción según la naturaleza del soporte utilizado en la operación y según, por otra parte, que el origen de tales rentas sean entregas de bienes o prestaciones de servicios.

Un aspecto esencial en este sentido es la aparición de serios problemas de calificación de rentas y, como consecuencia, la inevitable recalificación de algunos tipos de operaciones que puede comportar el comercio electrónico y las consiguientes repercusiones fiscales que de ello se pueden derivar. A ello cabe añadir las consecuencias que, en términos de planificación fiscal, pueden surgir de las decisiones que se adopten en cuanto a la calificación fiscal de las rentas derivadas del uso del comercio electrónico.

Esta situación, a su vez, adquiere una especial dimensión en el caso de las operaciones internacionales entre países cuyas relaciones fiscales se rigen por la firma de convenios de doble imposición internacional. En dicho

supuesto, la calificación de la renta de una u otra forma determinará su posible tributación en uno u otro Estado, con la aparición en ocasiones de situaciones de doble imposición o, incluso, de ausencia de imposición, lo que puede agravarse, en ocasiones, por la dificultad de controlar y, en su caso, de determinar la naturaleza de las operaciones efectuadas y de las rentas obtenidas. Ello explica la importancia que viene concediéndose a la existencia en este ámbito de un cierto grado de coordinación normativa internacional que evite la aparición de esas situaciones tanto de doble imposición internacional como da ausencia de imposición.

Empezando por la cuestión relativa a la calificación de las rentas obtenidas, se hace necesario diferenciar entre los problemas tributarios que se pueden plantear cuando la contratación por vía telemática tenga por objeto bienes o servicios que no se suministran o prestan a través de la red (comercio *off line*) y las que se presenten cuando los bienes y servicios circulen por la red y se adquieran a través de ésta mediante la simple transmisión digital, de ordenador a ordenador, de los mismos (comercio *on line*).

En el caso del comercio *off line* se trata, en la mayoría de las ocasiones, de operaciones donde el cliente elige un bien material recogido en un catálogo *on line* y le solicita al vendedor que se lo suministre por los medios convencionales. Asimismo, puede tratarse de la prestación de algún servicio profesional, en sentido estricto, cuya contratación se efectúa a través de la red.

Se trata, en definitiva, de contratos electrónicos que tienen por objeto bienes materiales o servicios que no se entregan o se prestan a través de la red. Desde el punto de vista del ámbito objetivo de la contratación electrónica, la cuestión es determinar la incidencia en este tipo de operaciones de la vía telemática como mecanismo de contratación.

En general, la venta de bienes materiales o la prestación de servicios a través de esta modalidad de contratación electrónica no plantea especiales problemas desde el punto de vista de la imposición directa. No se trata de bienes o derechos derivados de la propiedad intelectual, y por tanto no nos encontramos ante cesiones de uso, que dan lugar a cánones. En este sentido, se puede concluir que, en este tipo de contratos, es irrelevante el hecho de la utilización de la vía telemática, desde el punto de vista del ámbito objetivo de la contratación electrónica.

Por consiguiente, el objeto de esta modalidad de contratación tributa con arreglo al régimen general aplicable en el ámbito de la imposición sobre la renta: bien sea en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas como rendimientos de actividades económicas, bien en el Impuesto sobre Sociedades como beneficio gravable; o bien como renta sometida a tributación en el Impuesto sobre la Renta de No Residentes. En consecuencia, se trata de aplicar a las rentas obtenidas la normativa general del Impuesto sobre Sociedades (Ley 43/1995, de 27 de diciembre), del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Ley 40/1998, de 9 de diciembre) o del Impuesto sobre la Renta de los No Residentes (Ley 41/1998, de 9 de diciembre), que grava los beneficios de las ventas realizadas o los servicios prestados.

No obstante, el objeto de este tipo de contratación por red puede consistir en bienes o derechos derivados de la propiedad intelectual (por ejemplo, la adquisición a través de una página *web* de un programa de ordenador contenido en un *diskette* y no mediante la descarga electrónica de la información en el ordenador del adquiriente). Ahora bien, lo habitual en el ámbito del comercio electrónico es que cuando estamos en presencia de bienes o derechos derivados de la propiedad intelectual (programas de ordenador, obras literarias, musicales, etc.), su transmisión se realice de forma telemática entre los ordenadores del proveedor y del adquirente.

En cualquier caso, los problemas de mayor relevancia, que obligan a realizar una destacada labor interpretativa y de calificación de rentas, se plantean cuando los bienes o servicios se descargan de forma electrónica, efectuándose su transmisión a través de la red. Esto es así porque es en este campo donde las tecnologías de la información han registrado los avances más importantes: la utilización de la vía telemática para «transportar» las mercancías –es decir, para transmitir, vía electrónica– los bienes o servicios directamente desde el proveedor al adquirente, gracias a la posibilidad de digitalizar determinados productos o servicios.

A ello deben añadirse necesariamente las dificultades de control de este tipo de operaciones. Así, por ejemplo, en el caso de la adquisición de una aplicación informática mediante la correspondiente descarga del archivo que la contiene en el ordenador del adquirente, convierte en una tarea complicada la determinación del volumen de ventas de dicha aplicación y, con ello, de la renta generada en esa actividad. Pues bien, aceptada la dificultad que existe de determinar a posteriori el número exacto de las descargas de archivos efectuadas, una solución factible pasaría, por ejemplo, por imponer a los pro-

veedores de servicios de internet que tienen alojados los sitios *web* una obligación de suministro de información sobre el volumen de las descargas efectuadas en cada sitio *web*. No obstante, nuevos problemas surgen derivados de la imposibilidad de considerar cada descarga como una venta (p. e.; descargas gratuitas, descarga de versiones no operativas que exigen el registro posterior para la obtención de la versión plenamente operativa, etcétera).

Volviendo a la cuestión principal de la calificación de las rentas correspondientes a las operaciones de comercio electrónico desarrolladas de forma *on line*, cabe comenzar señalando que en este caso las condiciones de adquisición del producto digitalizado pueden consistir bien en la adquisición de un producto en soporte informático, de la misma forma que podría hacerse en otro tipo de soporte, o bien en la obtención de un derecho para su uso. En cualquier caso, y por lo que se refiere a la contratación electrónica de bienes o servicios que circulan por la red, el soporte telemático no debe implicar, necesariamente y en todos los casos, la calificación de la renta obtenida como una cesión de uso.

Puede darse perfectamente una adquisición de un bien digitalizado (un libro, una obra musical, una película, etc.) por medio de la red, sin que tenga que calificarse como una cesión de uso únicamente porque su soporte no sea material (el papel, un *compact-disc*, una cinta de vídeo, etc.). En otras ocasiones, la renta derivada de ese comercio de bienes inmateriales responderá expresamente al concepto de cesión de uso, planteándose en este caso especiales problemas relativos a la determinación del volumen y valor de las operaciones realizadas.

Las consecuencias fiscales, desde el punto de vista de la imposición directa, son, en cada caso, diversas. En el primero, estamos sencillamente ante una contraprestación por una adquisición de un bien o una prestación de un servicio. En el segundo, ante pagos por el uso o la cesión de un derecho de uso, es decir, ante lo que en el ámbito de los convenios para evitar la doble imposición internacional se denominan «cánones».

Respecto a las rentas de las compraventas internacionales, normalmente, son calificadas en los convenios de doble imposición internacional como rentas empresariales (artículos 7 y 14 del MC) o ganancias de capital (artículo 3 del MC), en cuyo caso su tributación, también como norma, sólo procederá en el Estado de residencia del perceptor de las mismas, y no en el de su origen o fuente. La regla es, de acuerdo con el modelo de convenio de la OCDE (MC), la tributación exclusiva en el Estado de residencia del beneficiario.

En cuanto a las rentas vinculadas a la cesión de uso, esto es, los cánones, es preciso matizar su definición y forma de tributación a efectos de los convenios de doble imposición internacional.

Empezando por la definición de cánones, el MC establece que: «El término «cánones» utilizado en el presente artículo comprende las remuneraciones de cualquier clase pagadas por el uso o la cesión de uso de un derecho de autor sobre una obra literaria, artística o científica, incluidas las películas cinematográficas, de una patente, marca de fábrica o comercial, dibujo o modelo, plano, fórmula o procedimiento secreto, y por las informaciones relativas a experiencias (*know-how*) industriales, comerciales o científicas».

A su vez, el MC reconoce el derecho exclusivo de gravamen al Estado de residencia del beneficiario, siempre que sea el beneficiario efectivo de los cánones. Por tanto, la exención en el Estado fuente no se aplica cuando un intermediario, como por ejemplo un agente u otro mandatario, se interpone entre el acreedor y el deudor, y ello salvo que el beneficiario efectivo sea un residente del otro Estado contratante. En cualquier caso, esta disposición no resulta aplicable a los cánones procedentes de un tercer Estado ni a los cánones procedentes de un Estado contratante atribuibles a un establecimiento permanente que una empresa de dicho Estado posea en el otro Estado contratante.

España, en consonancia con su carácter de país importador neto de tecnología, tiene formuladas, en relación con los cánones, diversas reservas al Modelo de Convenio, atribuyéndose, por un lado, el derecho de gravar los cánones en la fuente y, por otro, el derecho a gravar en la fuente en concepto de cánones las rentas procedentes de la asistencia técnica relacionada con el uso o la cesión de uso de derechos o informaciones no divulgadas (*know-how*) y del arrendamiento de equipos o de contenedores.

Por otra parte, el MC de 1992 rompe con la línea seguida en los anteriores MC (los de 1963 y 1977) consistente en incluir en la definición de cánones las «rentas derivadas del uso o la cesión de uso de un equipo industrial, comercial o científico», optándose en el nuevo MC por incluir tales rentas de alquileres en el ámbito de los beneficios empresariales, resultando de aplicación, en consecuencia, lo dispuesto en los artículos 5 (establecimiento permanente) y 7 (beneficios empresariales) del MC. No obstante, debe matizarse al respecto que España tiene formulada

una reserva a este punto del MC, atribuyéndose nuestro país el derecho a seguir gravando en la fuente, en concepto de cánones, las rentas derivadas del alquiler de equipos industriales, comerciales o científicos y, asimismo, de contenedores.

En cuanto a las rentas generadas por la venta de tales equipos, su tratamiento fiscal en el MC es el correspondiente a las ganancias de capital. Cuando en un contrato se combinen ambos elementos (alquiler y venta), la determinación de la naturaleza de las rentas y su correspondiente trato fiscal quedará determinado en función del elemento predominante y de la intención de las partes en la propia configuración del contrato.

Atención especial se dedica en los comentarios al modelo de convenio (CMC) al trato fiscal aplicable a las rentas derivadas de los programas informáticos (*software*), destacando al respecto el rápido desarrollo de las tecnologías informáticas en los últimos años, así como el volumen alcanzado durante los últimos años por las transferencias tecnológicas internacionales en el campo de la informática. Se define el programa informático como un programa, o una serie de programas, que contiene las instrucciones destinadas a un ordenador, a los efectos del funcionamiento operativo del propio ordenador (sistemas operativos) o de la ejecución de otras tareas (sistemas de aplicación). En cualquiera de los casos, se considera que los derechos sobre un programa informático constituyen una forma de propiedad intelectual.

La transferencia de tales derechos, según los CMC, puede efectuarse de diversas formas, que van desde la transmisión de la totalidad de los derechos hasta la venta de un producto de utilización sujeta a diversas restricciones. Asimismo, la remuneración puede revestir diversas formas. Todo ello convierte en una tarea difícil la distinción entre los pagos correspondientes a programas informáticos que deben calificarse de cánones y los que deben considerarse como otro tipo de pagos. En concreto, se fijan tres categorías en cuanto al tipo de rendimiento que pueda obtenerse por las distintas modalidades de explotación económica de los programas informáticos.

El primero es aquél en que los pagos se realizan de tal forma que no se transfiere la totalidad de los derechos sobre el programa informático. En este caso de transferencia parcial de los derechos, la remuneración sólo tendrá la calificación de canon bajo determinadas circunstancias. Ello ocurrirá, en concreto, cuando el transmitente sea el autor del programa (o alguien que haya adquirido del autor los derechos de distribución y reproducción de éste), quien cede una parte de sus derechos a una tercera persona para que ésta a su vez desarrolle o explote comercialmente el programa, particularmente a través de su distribución y desarrollo. En el caso de que esa adquisición del programa informático tenga por objeto su uso personal o profesional por parte del adquirente, la contraprestación deberá tratarse como renta de una actividad económica, conforme a los artículos 7 (beneficios empresariales) o 14 (servicios profesionales independientes) del MC, considerándose, a su vez, irrelevante que el programa informático esté protegido por un derecho de autor o que su utilización por el comprador esté sujeta a restricciones.

El segundo caso que se contempla es aquel en que los pagos se realizan en contraprestación a la enajenación de todos los derechos inherentes al programa informático. En la medida en que el pago es realizado por la transferencia de la plena propiedad, no constituye un canon. A la misma conclusión parece llegarse en determinados supuestos de una enajenación importante aunque parcial de derechos que comprenda: 1) un derecho exclusivo de utilización durante un determinado periodo de tiempo, o en una zona geográfica determinada; 2) el pago de una contraprestación adicional en función de la utilización del programa, o 3) una contraprestación bajo la forma de un pago único a tanto alzado de importancia considerable. En general, se considera que, en el caso de transferencia, total o parcial, de la propiedad de los derechos, la contraprestación no puede referirse al uso de los derechos. La naturaleza de la transacción, que es la de una enajenación, no puede resultar modificada por la forma que adopte la contraprestación, por el pago a plazos de la contraprestación o por el hecho de que los pagos se vinculen a una determinada contingencia.

El tercer caso que se considera es aquel en que los pagos relacionados con el programa informático se realizan como consecuencia de un contrato mixto. Se trata de contratos que comprenden, por ejemplo, ventas de un equipo informático con programas incorporados y concesiones del derecho de uso de un programa junto con prestaciones de servicios. En dicho supuesto, se hace preciso desglosar la parte del precio estipulado en el contrato que corresponda a cada prestación y tratar como canon exclusivamente la relativa a la cesión de uso del programa.

Por su parte, España, en el ámbito de las observaciones formuladas por los países a los CMC, considera que los pagos relativos a los programas infor-

máticos han de interpretarse como cánones si no se transfieren plenamente los derechos sobre ellos, y tanto si los pagos se efectúan como contraprestación a la utilización de un derecho de autor sobre un programa informático para su explotación comercial como si corresponden a un programa informático adquirido para la utilización personal o profesional del comprador.

Según la posición española, por tanto, si no se da una plena transmisión de los programas de ordenador, y aun en el caso de que su destino sea el uso personal, profesional o empresarial del comprador, la renta generada por la transacción podrá ser calificada como canon. Es decir, el citado artículo 12 abarcará las operaciones en las que tenga lugar una transmisión de derechos «parciales», o no plenos, sobre los programas de ordenador, así como aquellas que comprendan la cesión del uso, aun cuando éste se agote en la persona o en el negocio del usuario, y no se destine a su desarrollo o explotación comercial.

Pues bien, en principio, no parecen desprenderse especiales consecuencias de la consideración de las rentas derivadas de los programas de ordenador como beneficios empresariales (artículo 7 modelo de convenio) o como cánones (artículo 12 MC), puesto que, en cualquiera de los dos casos, el modelo de convenio sigue como criterio general la atribución del derecho exclusivo de gravamen al Estado de residencia del beneficiario de la renta. El problema se plantea en el caso de aquellos convenios de doble imposición internacional que, en materia de cánones, han optado por reconocer un derecho limitado de gravamen al Estado de la fuente, como ocurre en el caso de España.

No obstante, y en adición a ese criterio general, debe matizarse que en los convenios españoles más recientes es posible observar una cierta tendencia a introducir criterios alternativos de reparto de la competencia impositiva entre los estados contratantes. Así, por ejemplo, en algunos convenios españoles (Bolivia, Canadá, Francia, Méjico) se ha optado por combinar la tributación exclusiva en el Estado de residencia del beneficiario para determinadas categorías de renta con la aplicación de un tipo único de retención para algunos tipos específicos de renta. En otros convenios españoles (Argentina, China, Estados Unidos, Filipinas, India, Irlanda, Tailandia) se ha optado por establecer tipos de retención diferenciados dentro del régimen de los cánones asociados, cada uno de ellos, a categorías distintas de derechos de autor.

Asimismo, en relación con esta problemática de la calificación fiscal de las rentas derivadas de la comercialización electrónica de los bienes y servicios que circulan a través de la red, deben tenerse en cuenta los criterios específicos que aparecen desarrollados en OCDE (2000b).

Empezando por el supuesto de compra mediante contratación electrónica de bienes o servicios que son suministrados por el vendedor al cliente de forma *off line*, se considera que los pagos derivados de tales operaciones deben incluirse en el ámbito de los beneficios empresariales (artículo 7 del MC) y no en el de los cánones (art. 12 del Modelo de Convenio).

Por su parte, en el caso de que el cliente seleccione un producto de un catálogo de programas informáticos y otros productos digitales, y adquiera el producto directamente de forma electrónica de un proveedor comercial mediante la correspondiente descarga del producto en su ordenador (comercio *on line*), entonces se plantea la dialéctica de la calificación de los pagos correspondientes a esa operación como beneficios empresariales o cánones.

En concreto, se considera que si lo que adquiere el cliente es el derecho a explotar comercialmente los derechos de explotación correspondientes al producto digital, entonces el pago realizado por la cesión de uso de tales derechos será considerado un canon. En el caso, por ejemplo, de un editor que adquiere el derecho de reproducción correspondiente a un dibujo para incluirlo en la cubierta de un libro que está produciendo, el uso se concreta en la reproducción y venta, con fines comerciales, del dibujo objeto del derecho.

Por el contrario, si la adquisición del producto digital no comporta ese derecho a explotar comercialmente el derecho de reproducción correspondiente al producto digital, entonces surgen criterios diferentes.

La opinión que cuenta con mayor aceptación es que los pagos efectuados por el cliente no constituyen cánones, sino beneficios empresariales (artículo 7 del MC), sin que, a su vez, el hecho de que el producto sea entregado de forma electrónica pueda alterar la calificación establecida de la operación. El objetivo de la operación, para el proveedor y el cliente, es la entrega electrónica de un producto digital que el cliente puede utilizar, sin que se permita, sin embargo, al cliente usar el derecho de reproducción correspondiente a ese producto. El método de entrega utilizado responde simplemente a criterios de eficiencia y de costes de distribución.

Sólo un enfoque minoritario considera que el pago efectuado

por el cliente en ese tipo de operación es un canon. Bajo esta perspectiva, el pago no se considera efectuado para adquirir la copia del programa informático u otro producto digital, sino por el derecho a realizar la copia, y, por tanto, por el uso o la cesión de uso del derecho de reproducción. Se mantiene, además, que en este tipo de operaciones no hay propiedad o servicio, sino el derecho a realizar la copia, que es adquirido por el cliente del proveedor. En absoluto puede entenderse que la realización de la copia sea una parte irrelevante de la operación, sino que constituye su esencia. El pago se efectúa íntegramente por adquirir el derecho a copiar y constituye un canon.

Otro supuesto que se contempla es aquel en que el proveedor de programas informáticos u otro producto digital se compromete a entregar al cliente actualizaciones y ampliaciones relativas al producto digital, sin que exista compromiso para producirlas específicamente para un determinado consumidor. También en este caso se mantiene la discrepancia entre la posición dominante, que califica los pagos correspondientes a esas entregas como beneficios empresariales, con independencia de que la entrega sea efectuada sobre un medio material o de forma electrónica, y la posición minoritaria, que califica el pago como canon cuando la entrega es realizada de forma electrónica.

Un supuesto objeto de especial consideración es el del cliente que obtiene el derecho a usar el *software* u otro producto digital durante un periodo de tiempo inferior a la vida útil del producto. Se trata de un producto que bien puede ser suministrado en un soporte tangible (p. e.; un CD) o bien puede ser descargado electrónicamente en un ordenador, y que al término de la licencia todas las copias del producto son borradas o se hacen inservibles. Pues bien, en dicho supuesto se hace preciso diferenciar las situaciones en que el producto es suministrado sobre un soporte tangible de aquellas otras en que es descargado de forma electrónica.

En el primer caso, cuando el producto es suministrado en un soporte tangible, la opinión mayoritaria es que el pago por el suministro comercial de ese producto digital de duración limitada debe incluirse en el ámbito de los beneficios empresariales (art. 7 del MC). No obstante, dado que algunos de los actuales convenios de doble imposición internacional incorporan un concepto de canon que incluye «los pagos por el uso, o el derecho de uso, de un equipo científico, comercial o industrial», se plantea la cuestión de si en esa definición podría entenderse incluido el pago por un producto digital de duración limitada suministrado en un soporte tangible. En la medida en que la disponibilidad temporal de este producto es limitada, podría entenderse que esta operación es equivalente a un alquiler y, por tanto, considerarla incluida en la definición anteriormente expuesta de canon.

Ahora bien, para que ese fuera el caso, se considera que deberían cumplirse tres requisitos: primero, que ese producto digital de duración limitada suministrado en un soporte tangible sea considerado un equipo; segundo, que sea considerado un equipo «científico, comercial o industrial, y tercero, que el pago por el producto sea considerado realizado por «el uso, o el derecho de uso» de ese producto. En este sentido, la opinión mayoritaria es que tal producto no puede ser considerado un «equipo», que tampoco puede ser considerado un equipo «científico, comercial o industrial» y que el pago no debe entenderse efectuado por «el uso, o el derecho de uso». La conclusión, por tanto, es que el pago no debe considerarse canon, sino beneficio empresarial.

En el segundo caso, esto es, el del producto digital de duración limitada que es descargado electrónicamente en el ordenador del cliente, resultan aplicables los comentarios efectuados para el supuesto anteriormente analizado de la adquisición de un producto digital que no comporta el derecho a explotar comercialmente los derechos de autor correspondientes al producto. De nuevo, se diferencia un enfoque mayoritario que califica los pagos como beneficios empresariales (artículo 7 del MC) y una posición minoritaria que defiende su delimitación como cánones (art. 12 del Modelo de Convenio).

Por lo que se refiere a los convenios de doble imposición internacional, en los que la definición de cánones recoge «los pagos por el uso, o el derecho de uso, del equipo científico, comercial o industrial», la opinión mayoritaria, es que en la medida en que el producto digital no sea suministrado en un soporte tangible, no puede ser considerado un equipo, resultando minoritario el enfoque que defiende su consideración de equipo sobre la base de que el resultado funcional es idéntico cuando la copia del programa es entregada sobre un soporte tangible o cuando es descargada y copiada en el ordenador del usuario.

Un caso distinto es aquel en que el cliente adquiere el derecho a usar exclusivamente una vez el programa informático u otro producto digital, pudiendo dicho producto ser descargado electrónicamente o ser usado a distancia (p. e., el uso de un programa informático instalado en un servidor a distancia), y donde, asimismo, el cliente no tiene derecho a rea-

lizar más copia del producto digital que la estrictamente necesaria para utilizar el producto en la forma establecida.

En este caso, las discrepancias surgen entre el criterio que contempla esta operación como una prestación de servicios (considerándose que la propiedad no se transmite por el periodo mínimo de tiempo necesario para poder clasificar la operación de venta o alquiler) y el planteamiento alternativo, que asume las conclusiones expuestas anteriormente para los casos de adquisición electrónica con descarga del producto digital y del *software* de duración limitada en cuanto a la dialéctica beneficios empresariales (criterio mayoritario) frente a cánones (criterio minoritario), reservándose, a su vez, dentro del criterio minoritario la aplicación de los cánones a los casos de descarga del producto en el disco duro del ordenador del cliente.

Otro supuesto especial que se considera es el de la aplicación *hosting* vinculada a una licencia individual. En concreto, se considera un usuario que dispone de una licencia permanente para el uso de un programa informático y que firma un contrato con una entidad *host* por el que dicha entidad le carga la copia del programa informático en un servidor suyo, proporcionándole, además, al usuario el apoyo técnico necesario para la protección contra los fallos del sistema. El usuario puede acceder, ejecutar y operar a distancia la aplicación del programa informático. Dicha aplicación puede ser ejecutada bien desde el ordenador del cliente, después de ser descargada en la memoria RAM, o bien a distancia, desde el servidor de la *host*. Este tipo de contrato resulta aplicable, por ejemplo, a la gestión financiera, el control de existencias, la gestión de recursos humanos u otras aplicaciones *software* de gestión de recursos empresariales.

El criterio dominante establece que este tipo de operaciones origina beneficios empresariales (artículo 7 del MC). No obstante, en el caso de aquellos convenios de doble imposición internacional cuya definición de cánones incluye «los pagos por el uso, o el derecho de uso, de un equipo científico, comercial o industrial», se plantea la cuestión de su aplicabilidad a la totalidad o parte de los pagos derivados de estas operaciones, solución ésta rechazada por el enfoque dominante por entender que, en tales operaciones, la *host* no alquila su equipo al cliente, ocurriendo además que en algunos casos el usuario desconoce el servidor que utiliza para funcionar su aplicación.

Por otra parte, también se plantea la posibilidad de que los pagos derivados de esta operación puedan ser considerados como pagos por servicios de «naturaleza técnica» con arreglo a las disposiciones específicas de aquellos convenios de doble imposición internacional que permiten la imposición en la fuente de las «cuotas técnicas». La opinión mayoritaria es favorable a este planteamiento, de forma especial cuando la *host* proporciona servicios de seguridad en el acceso y copias de seguridad. No obstante, la discrepancia a ese planteamiento parte de la consideración de que el simple *hosting* de una aplicación no constituye una prestación de servicios técnicos, sino más bien de servicios más semejantes al almacenamiento.

Un supuesto alternativo que se tiene presente es el de una aplicación *hosting* vinculada a un contrato de carácter global. Así, por un pago único, una cuota global, el usuario firma un contrato por el que el proveedor, que es también el propietario del derecho de reproducción, le permite el acceso a una o más aplicaciones de programas informáticos, le instala (hospeda) la aplicación del *software* en un servidor poseído y operado por la entidad *host* y le proporciona el apoyo técnico necesario respecto al *hardware* y al programa informático. El usuario puede acceder, ejecutar y operar la aplicación del programa informático a distancia. La aplicación es ejecutada bien a través del ordenador del cliente, después de ser descargada en la RAM o bien a distancia a través del servidor de la entidad *host*. El contrato es renovable anualmente mediante el pago de una cuota adicional.

En este caso, es unánime la opinión de que, con arreglo a los criterios del MC, los pagos correspondientes a esta operación constituyen beneficios empresariales (art. 7), rechazándose su posible calificación de cánones al no obtener, en este caso, el usuario el derecho a copiar el *software* en el disco duro del usuario.

Otro caso que se contempla es el de la «aplicación proveedor de servicios» (ASP). En concreto, se considera que el proveedor obtiene una licencia para usar una aplicación de programa informático en su actividad de proveedor, costituyendo una aplicación proveedor de servicios. El proveedor posibilita al cliente el acceso a un programa informático instalado en el servidor del proveedor. El programa informático automatiza al cliente una determinada función de su negocio. Por ejemplo, el *software* podría automatizar la información, los pedidos, los pagos y la entrega de los bienes y servicios utilizados en la actividad del cliente, como, por ejemplo, los suministros de oficina o las órdenes de viaje. El proveedor no proporciona los bienes o servicios, simplemente proporciona al cliente los medios para automatizar y organizar su relación con los otros

proveedores de esos bienes y servicios. Por su parte, el cliente no tiene derecho a copiar el programa informático ni a usar otro programa informático que el del servidor del proveedor, y tampoco tiene la propiedad o el control sobre la copia del programa informático.

Como en el caso anterior, el criterio, en este caso también unánime, es que, con arreglo a los criterios contenidos en el Modelo de Convenio, los pagos derivados de esta operación constituyen beneficios empresariales, no considerándose, por tanto, cánones.

El ejemplo anterior puede, a su vez, completarse con la consideración de la licencia pagada por el proveedor del servicio al proveedor del programa informático. Se considera, en concreto, el pago de una cuota que es un porcentaje de los ingresos recaudados de los clientes, siendo un año la duración del contrato.

Pues bien, en general, se considera que este tipo de operación (provisión del programa informático para ser utilizado por el proveedor del servicio) plantea las mismas consideraciones que las ya expuestas anteriormente para el supuesto de adquisición electrónica con descarga del producto en el ordenador del cliente, cuando esa adquisición del producto no comportaba el derecho a explotar comercialmente el derecho de reproducción correspondiente al producto digital.

Otro caso frecuente es aquel en que el proveedor ofrece espacio en su servidor para la colocación de páginas *web*. Al proveedor no le corresponde derecho alguno sobre el derecho de reproducción originado por el diseñador del contenido de la página *web*. Por su parte, el propietario del material sujeto al derecho de reproducción y colocado en la página *web* puede manejar a distancia la página, pudiendo incluso modificar el contenido de ésta. El proveedor es retribuido mediante una cuota basada en el paso del tiempo.

La opinión dominante es que, con arreglo a los criterios del Modelo de Convenio, los pagos originados por este tipo de operación deben incluirse en el ámbito de los beneficios empresariales (artículo 7).No obstante, se considera que en el caso particular de aquellos convenios de doble imposición internacional cuya definición de cánones incluye «los pagos por el uso o el derecho de uso de un equipo científico, comercial o industrial», o disposiciones alternativas que permiten la imposición en la fuente de las «cuotas técnicas», deberían replantearse las consideraciones ya expuestas en el apartado dedicado anteriormente al análisis de la denominada aplicación *hosting* vinculada a una licencia individual.

En cuanto al mantenimiento del programa informático, los contratos correspondientes suelen englobar actualizaciones (que suelen constituir la parte principal del contrato) y apoyo técnico, fijando como pago por tales prestaciones una cuota anual única.

En este caso, se considera que debe recurrirse a los principios establecidos (párrafo 11 de los comentarios al art. 12 del Modelo de Convenio) para los contratos de naturaleza mixta. Entonces, si, de acuerdo con esos principios, se admite que parte de los pagos se realiza por la prestación del apoyo técnico, surge la cuestión de la posible aplicación en tales casos de la aplicabilidad de las disposiciones que establecen la imposición en la fuente de las «cuotas técnicas».

Otro tema específico es el relativo al almacenamiento de datos. Se considera el caso de un cliente que almacena sus datos informáticos en el servidor de un proveedor de servicios El cliente puede acceder, cargar, recuperar y manejar los datos a distancia. Esta operación no exige la concesión al cliente de una licencia de programa informático. Un ejemplo sería el de un comerciante minorista que almacena sus datos de existencias en el *hardware* del proveedor, y las personas que desean efectuar pedidos pueden acceder a distancia a esa información permitiéndoles comprobar si los pedidos pueden ser atendidos con las existencias disponibles.

En general, se considera que, según los criterios del MC, los pagos correspondientes a esta operación constituyen beneficios empresariales (art. 7), si bien en el caso particular de aquellos convenios de doble imposición cuya definición de cánones incluye «los pagos por el uso o el derecho de uso de un equipo científico, comercial o industrial» o disposiciones alternativas que permiten la imposición en la fuente de las «cuotas técnicas», entonces surgen los temas ya vistos anteriormente al analizar el caso de la aplicación *hosting* vinculada a una licencia individual.

Un supuesto distinto lo constituye el apoyo al cliente a través de una red informática. En este caso, el proveedor proporciona al cliente apoyo técnico *on line*, incluyendo la asistencia en la instalación y el suministro de información para la resolución de problemas. En concreto, el apoyo puede adoptar la forma de documentación técnica *on line*, una base de datos de resolución de problemas y la comunicación (por ejemplo, vía *e-mail*) con personal técnico.

El enfoque dominante defiende, siguiendo los criterios del Modelo de Convenio, la inclusión de los pagos relativos a esta operación en el ámbito de los beneficios empresariales (art. 7).

El enfoque minoritario acepta esta conclusión sólo en la medida en que la descarga electrónica y la copia de la documentación técnica constituyan una parte irrelevante del pago. Y si bien consideran que la descarga electrónica de la documentación, con el fin exclusivo de su visionado, no constituye el uso de un derecho de reproducción a efectos de la definición de canon, no obstante, mantienen el criterio de que si una parte sustancial del pago corresponde a la descarga electrónica de la documentación en el disco duro, u otro medio, del cliente con el fin de que la documentación esté disponible para su uso, entonces la calificación del pago vuelve a plantear el tipo de consideraciones surgidas al analizar el supuesto de la adquisición y descarga electrónica de productos digitales cuando esa adquisición no comporta el derecho a explotar comercialmente el derecho de reproducción correspondiente al producto.

Alcanzada la anterior conclusión, se plantea en qué medida cabe considerar que el pago es realizado por «información relativa a la experiencia científica, comercial o industrial», y, por tanto, qué constituye un canon. El criterio mantenido es que la asistencia *on line*, la comunicación con técnicos y el uso de bases de datos deberían ser considerados servicios prestados según criterios de demanda antes que prestaciones de *know-how*.

Asimismo, se subraya que, según el párrafo 11 del comentario al artículo 12 del MC, para que la provisión de documentación técnica pueda considerarse, dependiendo de las circunstancias, provisión de *know-how*, será necesario que la información sea «información técnica no divulgada» y, también, que el *know-how* sea «necesario para la reproducción industrial de un producto o de un proceso». Pues bien, en la medida en que el *know-how* sea considerado información técnica relativa a la reproducción industrial de un producto o proceso, entonces la información que simplemente se refiere al funcionamiento o al uso del producto, en contraposición a su producción, no debería incluirse en la definición de canon.

Por otra parte, se considera que la última parte del párrafo 11 del comentario al artículo 12 del Modelo de Convenio, que trata de los contratos mixtos, sería relevante si se considerara que el contrato abarca ambos: servicios y *know-how*.

Asimismo, se plantea si los pagos originados por este tipo de operaciones no deberían ser tratados con arreglo a las disposiciones alternativas que permiten la imposición en la fuente de las «cuotas técnicas», definiendo esta expresión de cuota técnica por referencia a los pagos realizados a cualquier persona, distinta de un empleado de la persona que realiza los pagos, en contraprestación por cualquier tipo de servicio de naturaleza técnica. No obstante, dada la amplitud de esta definición, se hace difícil determinar en qué medida los servicios prestados en el ámbito de la operación descrita anteriormente no constituyen servicios de «naturaleza técnica».

Otro caso objeto de consideración es el de la recuperación de datos. En concreto, el proveedor crea un depósito de información al que pueden acceder los clientes. El valor principal para los clientes radica en la posibilidad que tienen de buscar y extraer un dato específico de entre una gran cantidad de datos disponibles.

En este punto, el criterio dominante es incluir a los pagos derivados de este tipo de operación en el ámbito de los beneficios empresariales. Para algunos se trata de un contrato de prestación de servicios, por cuanto el valor principal de esa base de datos radica en la capacidad para buscar y extraer documentos. Otros consideran que, en esa operación, el cliente paga con el fin de obtener en última instancia el dato que busca. Bajo este enfoque, se considera que la operación es similar a la ya analizada de la adquisición electrónica de un producto digital, en el supuesto de que esa adquisición no implica el derecho a explotar comercialmente el derecho de reproducción correspondiente al producto y, por tanto, que los pagos deben catalogarse como beneficios empresariales. El criterio alternativo defiende su inclusión en la categoría de cánones.

Por otra parte, en la medida en que esas operaciones comportan una prestación de servicios, se plantea la cuestión de si pueden catalogarse de servicios de «naturaleza técnica» sujetos a las disposiciones aplicables a las cuotas técnicas. Y si bien éste es el criterio dominante, también se ha argumentado que tales servicios no puede catalogarse como de naturaleza técnica, incluso en el caso de que el proceso a través del cual se acomete su prestación implique un importante componente tecnológico.

Un caso especial es también el del suministro de datos exclusivos o de alto valor. Como en el caso visto anteriormente, el proveedor elabora un depósito de información disponible para los clientes. En este caso, sin embargo, es más importante para

el cliente el dato en sí que el medio de busqueda y recuperación. El proveedor incorpora un importante valor añadido en términos de contenido (p. e., incorporando análisis de los datos en bruto), si bien el producto resultante no es preparado para un cliente específico y a los clientes no se les impone obligación alguna de mantener confidencialidad sobre el producto. Ejemplos de tales productos se encuentran en documentos especiales relativos a la industria o la inversión. Tales informes son enviados vía electrónica a los suscriptores o se adquieren mediante la compra y descarga electrónica a partir de un catálogo *on line* o de un índice.

En este caso, se considera que surgen cuestiones similares a las expuestas respecto al caso visto anteriormente. En consecuencia, la opinión mayoritaria es que los pagos correspondientes a esta operación deben incluirse en la categoría de beneficios empresariales (art. 7 MC). Un enfoque minoritario mantiene que, en la medida en que se considere que tales pagos son efectuados no por la prestación de servicios de busqueda y extracción, sino por el derecho a reproducir los datos disponibles, entonces los pagos deben incluirse en la categoría de cánones.

Otro tema relevante es el de la publicidad. Los anunciantes pagan por la difusión de sus anuncios a los usuarios de una de terminada página *web*. Las denominadas *banner ads* son pequeñas imágenes insertadas en una página *web* que, cuando son *clicked* por el usuario se carga la página *web* especificada por el anunciante. Y si bien las *ratios* de publicidad son más frecuentemente especificadas en términos del coste por cada mil impresiones (número de veces que el anuncio es expuesto al usuario), no obstante, también pueden estar basados en el número de *click-throughs* (número de veces que el anuncio es *clicked* por el usuario).

En este caso, la opinión generalizada es que los pagos que se derivan de este tipo de operaciones deben incluirse en el ámbito de los beneficios empresariales (artículo 7 MC), y no en el de los cánones, y ello incluso en el caso de aquellas definiciones de cánones que incluyen los pagos «por el uso, o el derecho de uso, de un equipo industrial, comercial o científico».

Otro supuesto es el del acceso electrónico al asesoramiento profesional (p. e.; consultoría). Un asesor, un abogado, un médico u otro profesional asesora a los clientes a través del *e-mail*, el vídeo, la conferencia o cualquier otro medio de comunicación a distancia.

La opinión generalizada respecto a los pagos derivados de estas operaciones es que se trata de beneficios empresariales (artículo 7 del MC), y no de cánones. Como ya se ha señalado anteriormente, se considera que la prestación de la asistencia ajustada a la demanda constituye un servicio, y no la oferta de *know-how*.

Por otra parte, en la medida en que esas operaciones comportan la prestación de servicios, se plantea si deberían ser considerados servicios de «naturaleza técnica», de acuerdo con las disposiciones sobre cuotas técnicas que se han citado anteriormente. En concreto, se considera que, como se ha descrito anteriormente, los servicios son de naturaleza «de asesoría o técnica», y deben incluirse en la definición de cuotas técnicas mencionada anteriormente.

Un supuesto adicional que se examina es el relativo a la información técnica. Es el caso en que al cliente se le suministra información técnica no divulgada relativa al producto o al proceso (por ejemplo, la descripción narrativa y diagramas de un proceso secreto de fabricación).

En este caso, se considera, en general, que el pago derivado de esta operación constituye un canon en la medida en que es efectuado por la oferta de *know-how*, esto es, «por la información correspondiente a una experiencia científica, comercial o industrial».

Otro tema que se considera es el de la entrega de información; en concreto, el caso en que, vía electrónica, el proveedor entrega con caráter periódico datos a los clientes de acuerdo con sus preferencias personales. Lo fundamental para los clientes es la comodidad de recibir un gran volumen de información en un formato ajustado a sus necesidades específicas.

En cuanto a los pagos derivados de este tipo de operaciones, se considera que surgen cuestiones similares a las analizadas anteriormente al contemplar el caso de la recuperación de datos. En general, se considera que los pagos derivados de esta operación deben incluirse en el ámbito de los beneficios empresariales (art. 7 del MC), siendo minoritaria la opinión favorable a su calificación como cánones.

Un supuesto adicional es el del acceso a una página *web* interactiva a través de una fórmula de suscripción. Se considera un proveedor que pone a disposición de los suscriptores el contenido digital característico de una página *web*, el cual incluye información, música, vídeo, juegos y actividades (desarrolladas o no por el propio proveedor). La relevancia de la página para los sus-

criptores es que interactúan con ella de forma *on line*, lo que es diferente a conseguir el producto o servicio de la página.

En general, se considera que la cuota de suscripción satisfecha por este tipo de operación constituye un pago por prestación de servicios. Además, en la medida en que dicho pago se realiza fundamentalmente por la interacción con la página para el disfrute personal del usuario, y no por la prestación de un servicio de naturaleza técnica, no deberá incluirse en el ámbito de las denominadas «cuotas técnicas».

Otro caso especial es el de los portales comerciales *on line*. Es el caso en que el operador de una página *web* instala (*host*) un catálogo electrónico de múltiples comerciantes en su servidor. Los usuarios de la página *web* pueden seleccionar los productos del catálogo y realizar los pedidos *on line*. El operador de la página *web* no mantiene una relación contractual con los compradores. Se limita simplemente a remitir los pedidos a los comerciantes, siendo estos últimos los responsables de la aceptación y suministro de los pedidos. Los comerciantes pagan al operador de la página *web* una comisión, que es un porcentaje de los pedidos atendidos a través de la página *web*.

En general, se considera que los pagos que se derivan de tales operaciones deben incluirse en el ámbito de los beneficios empresariales (art. 7 Modelo de Convenio).

También está el tema de las subastas *on line*. En este supuesto, el proveedor muestra algunas partidas cuya compra debe efectuarse a través de subasta. El usuario compra los bienes directamente a su propietario, y no de la empresa que opera la página *web*. El vendedor compensa al proveedor con un porcentaje de los precios de venta o con una cuota fija.

De nuevo, el criterio general que se mantiene es que los pagos correspondientes a estas operaciones constituyen beneficios empresariales (art. 7 Modelo de Convenio).

Otro tema es el relativo a determinados programas de ventas. En concreto, se considera el caso de un proveedor *on line* que paga una comisión de ventas al operador de una página *web* por las ventas efectuadas a través de ella El operador de la página *web* expone en ésta algunos de los productos del proveedor. Cuando algún usuario hace *clic* sobre alguno de esos productos, se abre la página *web* del proveedor pudiendo realizarse la compra del producto a través de ella. Cuando el enlace (*link*) de la página *web* del operador es utilizado, el proveedor puede identificar la fuente de sus ventas y pagar al operador un porcentaje de comisión si el usuario compra el producto.

En general, se considera de nuevo que los pagos que surgen de este tipo de operaciones responden al concepto de beneficios empresariales (art. 7 Modelo de Convenio).

Un tema específico es también el relativo a las operaciones de adquisición de contenidos. En este caso, el operador de una página *web* paga a diversos proveedores de contenido por el suministro de nuevos argumentos, información y otros contenidos *on-line* con el fin de atraer a los usuarios a la página. Alternativamente, el operador de la página *web* podría contratar un proveedor de contenido para crear nuevos contenidos específicos para la página *web*.

En este caso, se hace preciso diferenciar las dos posibilidades contempladas. Por un lado, se considera que en aquellos casos en que el operador paga a un proveedor de contenidos por el derecho a exponer un material sujeto a derecho de reproducción, el pago debe incluirse en la definición de canon en la medida en que la exposición pública del contenido constituye un derecho protegido por el derecho de reproducción del propietario del contenido. Sin embargo, si el operador paga por la creación de un nuevo contenido y, como resultado de un acuerdo contractual, se convierte en el propietario del derecho de reproducción sobre el contenido así creado, el pago no deberá incluirse en el ámbito de los cánones, sino en el de los beneficios empresariales (artículo 7 Modelo de Convenio).

Otro caso es el de una página *web* en tiempo real basada en los medios de comunicación. En este supuesto, el usuario accede al contenido de una base de datos de material audiovisual sujeto a derecho de reproducción. El emisor percibe ingresos por suscripción y publicidad.

En general, se considera que las cuotas de suscripción o publicidad que deben pagarse en este tipo de operaciones constituyen beneficios empresariales (artículo 7 MC). En la medida en que se entiende que la suscripción sólo permite el disfrute en tiempo real del material *web* emitido, y no la descarga del material objeto del derecho de reproducción en el disco duro u otro medio del consumidor, se concluye que los pagos correspondientes no son cánones.

2. Establecimiento permanente

Un problema latente en los sistemas fiscales del entorno de la OCDE es la dificultad que, sin

duda, se pone de manifiesto en la aplicación del tradicional concepto de establecimiento permanente (el fundamentado en el requisito de permanencia, presencia física, de la actividad de una empresa en un país distinto al de su residencia) a la emergente problemática de las operaciones de comercio electrónico.

Aspectos tales como la movilidad que puede predicarse del comercio electrónico y de los medios informáticos, la posibilidad de que una empresa pueda estar implantada en diversos países, sin moverse de su residencia, a través de la Red o de que para operar fuera de su lugar de residencia no precisen de sedes de dirección, sucursales u oficinas, sino simplemente de un sitio *web*, o, asimismo, la dificultad de determinar el lugar de localización de los servidores, páginas *web*, etcétera, así como otras cuestiones similares, ponen de relieve la evidente necesidad que existe de replantear el concepto de establecimiento permanente.

Por otra parte, además de esa necesidad de redefinir el concepto de establecimiento permanente, una cuestión también fundamental es identificar qué rentas cabe atribuir a ese establecimiento permanente a efectos de determinar la base imponible objeto de gravamen. Y si los problemas de imputación de rentas al establecimiento permanente son ya importantes en circunstancias generales, las peculiares características de las actividades del comercio electrónico se traducen en un serio agravamiento de tales dificultades.

Todo ello puede convertir en una tarea urgente a medio plazo el redefinir la tipología de las rentas gravables, su calificación y la determinación del concepto de establecimiento permanente sometido a imposición y, en general, a replantearse la utilidad de esa idea en la fiscalidad internacional.

En el ámbito del comercio electrónico, la cuestión es, por tanto, determinar, a partir de los principios y criterios disponibles en la normativa fiscal tanto interna como internacional, aquellos supuestos y operaciones que implican la existencia de un establecimiento permanente en el ámbito de las actividades del comercio electrónico.

Para ello, se considera necesario, primero, identificar el Estado de residencia del sujeto que desarrolla la actividad comercial en internet; segundo, identificar la presencia en el Estado fuente de un establecimiento permanente de ese no residente, y tercero, comprobar en qué medida la actividad realizada en el Estado fuente por el no residente lo ha sido a través del establecimiento permanente, debiendo, en dicho caso, procederse a la imputación al no residente de las rentas obtenidas en el Estado fuente a través del establecimiento permanente.

El MC requiere la existencia de un lugar fijo desde el que desarrollar la actividad, mediante el que la empresa no residente realiza toda o parte de su actividad, considerándose, por tanto, necesaria la existencia de una vinculación física con el Estado fuente. No obstante, la escasa operatividad que el mencionado concepto de establecimiento permanente muestra respecto a la problemática definida por las operaciones de comercio electrónico, ha planteado la necesidad de acometer la adaptación de ese concepto de establecimiento permanente a los nuevos planteamientos y exigencias impuestos por el desarrollo del comercio electrónico.

En recientes trabajos de la OCDE (1999d; 2000a) se presenta como la opción preferida la fundamentada en la revisión y adaptación del concepto de establecimiento permanente recogido en el MC a la problemática del comercio electrónico. Por tanto, se rechaza de forma explícita tanto el posible abandono en este ámbito del concepto de establecimiento permanente como el diseño, en este contexto del comercio electrónico, de un concepto de establecimiento permanente diferente del empleado en el ámbito del comercio tradicional.

En este sentido, cabe destacar como cuestión fundamental el debate suscitado en torno a la fiscalidad aplicable a los elementos constituidos por el servidor y la página *web*. El problema es hasta qué punto un servidor o una página *web* pueden considerarse un establecimiento permanente o, siguiendo la definición expuesta anteriormente, pueden considerarse un «lugar fijo de actividad» a través del que se desarrolla la actividad de la empresa. En este sentido, se considera que un «lugar fijo de actividad» puede ser cualquier objeto físico que sea comercialmente adecuado para el desarrollo de la actividad económica.

En líneas generales, el criterio seguido pasa por considerar que únicamente el servidor tiene la suficiente entidad como para poder constituir un establecimiento permanente, mientras que la mera utilización de una página *web* instalada en un determinado servidor, y desde la que su titular lleva a cabo operaciones comerciales, se mantiene que no puede ser sometida a imposición en el Estado fuente, al no ser esa actividad constitutiva de establecimiento permanente. Esta diferenciación es especialmente importante, por cuanto la empresa que opera o explota un servidor es generalmente distinta de la empresa que realiza su actividad económica a través de una página *web*.

Expuesta la conclusión anterior, se procede a continuación a examinar los diferentes aspectos que permiten llegar a ella. Para lo cual se toma como elemento de partida el concepto de establecimiento permanente recogido en el MC, y en particular, el requisito de fijeza (»lugar fijo de actividad») vinculado a la existencia del establecimiento permanente. En este sentido, recordamos que el MC contiene un catálogo de lugares de actividad que constituyen establecimiento permanente, quedando excluidos de dicho ámbito, en particular, elementos tales como los títulos, las cuentas corrientes y los intangibles.

Precisamente, el argumento básico esgrimido para rechazar la consideración de la página *web* como establecimiento permanente es que dicha página no puede ser considerada un «lugar fijo de actividad» ya que el *software* y los datos electrónicos que conforman la página no constituyen una instalación, maquinaria o equipo, sino que es algo absolutamente intangible. De acuerdo con el enfoque convencional, sólo los objetos físicos adecuados para servir para el desarrollo de la actividad económica pueden constituir un lugar de actividad.

En cualquier caso, parece evidente que la consideración de la página *web* como establecimiento permanente plantearía serios problemas. A los de naturaleza técnica, derivados de la propia movilidad de los datos que configuran la página *web*, cabe añadir los relativos a la propia delimitación del establecimiento permanente. Se refiere, en concreto, a la determinación de si sólo existe el establecimiento permanente en el país donde está situado el servidor que lo hospeda o si, en una visión más amplia, cabe suponer que el establecimiento permanente existe también en cada uno de los países desde los que se puede acceder a la página *web*, lo que podría comportar la existencia de establecimientos permanentes en casi todo el mundo.

En el caso del servidor, por su parte, el análisis de la posible existencia de un establecimiento permanente de la empresa dedicada al comercio electrónico debe limitarse al supuesto de la localización en el Estado fuente de un servidor que alberga una página *web*, utilizado por una empresa no residente para el ejercicio de su actividad. En consecuencia, se rechazan como posibles supuestos de existencia de establecimiento permanente el de localización del servidor en el propio Estado de residencia del gestor (en el Estado de residencia no tendría un establecimiento permanente, sino su domicilio fiscal), y, asimismo, el de localización del servidor en un tercer Estado distinto de aquél en el que se verifica la transacción, o incluso en aguas internacionales o en el espacio aéreo o exterior.

En cualquier caso, un aspecto previo a considerar en esta discusión relativa a la existencia de establecimiento permanente en el caso del servidor es el de la incidencia recaudatoria de la decisión. El problema es de suma importancia, por cuanto el ciberespacio permite vender desde cualquier lugar y, por tanto, una empresa residente de un país no necesitará para actuar en otro país establecer una filial o un establecimiento permanente, sino que podrá vender sus productos, en muchos casos directamente a consumidores finales, desde un paraíso fiscal y a través de los terminales de los clientes, que obtendrán sus productos en numerosas ocasiones de forma *on line*, cargándose la factura en una cuenta radicada en un banco *off shore*.

Entonces, si la decisión es favorable al criterio de la existencia de establecimiento permanente, es posible que los contribuyentes del sector opten por situar sus servidores en territorios de baja tributación o en paraísos fiscales, lo que, desde un punto de vista estrictamente técnico, no plantea problema alguno de operatividad. En definitiva, el resultado podría ser una cierta competitividad entre los países en cuanto al trato fiscal aplicable al comercio electrónico con la finalidad de favorecer la atracción de los establecimientos permanentes y, en consecuencia, la localización fiscal del establecimiento permanente en países paraísos fiscales o en territorios de baja tributación, rechazándose las pretensiones impositivas tanto del país de la fuente (donde se encuentre el cliente) como el de residencia (donde se halle la empresa que fabrica o produce los bienes objeto del comercio electrónico).

Expuestas estas matizaciones en torno al servidor, el análisis de su consideración como establecimiento permanente se condiciona, como ya se ha señalado, al requisito de fijeza («lugar fijo de negocios») establecido en el Modelo de Convenio.

En este sentido, se considera que, en la medida en que el servidor esté constituido por un equipo material básico que esté localizado en un sitio determinado en el Estado fuente, y permanezca en ese lugar por un periodo de tiempo suficiente para cumplir el requisito de fijeza («lugar fijo de actividad»), será considerado establecimiento permanente. Asimismo, el lugar (despacho, oficina, etcétera) en que se encuentre situado el servidor tendrá la consideración de establecimiento permanente.

Mayor discusión plantea la consideración como «lugar fijo de actividad» y, por tanto, como estable-

cimiento permanente el supuesto del servidor constituido por un equipo portátil, por definición dotado de movilidad. Así, frente a los planteamientos que tienden a rechazar su consideración como «lugar de actividad», en el ámbito de los estudios recientes de la OCDE se mantiene el criterio de considerar irrelevante que el servidor posea un carácter esencialmente móvil, esto es, que pueda potencialmente desplazarse. Según este segundo enfoque, *el requisito de la fijeza del lugar de negocios no consiste en que el equipo no se pueda movilizar, sino en que de hecho no sea movido*. Con arreglo a este criterio, por tanto, un ordenador portátil que no se mueva sería considerado un equipo fijo. En cualquier caso, si bien se trata de una idea razonable y, por tanto, aceptable, se plantea el problema básico de su determinación, seguimiento y control.

Asimismo, el criterio seguido en la OCDE es que el servidor, además de un equipo físico (*hardware*), podría ser incluso el simple alquiler de un espacio en la memoria de un equipo situado en otro país, para ser utilizado en actividades comerciales (no meramente preparatorias o auxiliares) desarrolladas en el Estado de la fuente. Es decir, establecimiento tendría no solo el titular del servidor, que normalmente será el proveedor de acceso o conexión a internet, sino también quien alquile un espacio en la memoria de dicho servidor y, por supuesto, si el propietario o arrendatario del *hardware*, además, vende a través de internet, tendrá establecimiento permanente, si bien no es preciso que concurra esta última circunstancia.

Otra cuestión que se plantea es en qué medida se precisa la existencia de intervención humana para que se pueda considerar que un equipo constituye un establecimiento permanente de una empresa. En general, el criterio predominante es el de no exigir la presencia de intervención humana para considerar que el equipo constituye un establecimiento permanente. Siguiendo los comentarios al Modelo de Convenio, el requisito en este caso es que el lugar de actividad esté a «disposición» de la empresa. En el ámbito del comercio electrónico, ello implica que la empresa pueda estar presente en el Estado fuente simplemente a través del «derecho a usar» un servidor situado en el mismo.

Sobre esta expresión del «derecho a usar», cabe efectuar diversas matizaciones. Así, por ejemplo, se plantea la cuestión de si ese derecho a usar debe estar fundamentado en el ámbito legal correspondiente o si, por el contrario, es suficiente el uso efectivo del lugar de actividad para admitir que dicho lugar de actividad está a disposición del contribuyente. A su vez, la expresión «lugar fijo de actividad» introduce la cuestión adicional de delimitar una extensión temporal al derecho de uso del lugar de actividad para cumplir el requisito de permanencia y, en consecuencia, poder determinar la existencia de establecimiento permanente.

Por otra parte, en el caso de aquellos planteamientos que requieren alguna presencia subjetiva en el Estado fuente para determinar la existencia de establecimiento permanente, la discusión se centra esencialmente en las cuestiones relativas a:

— si la intervención humana debe necesariamente efectuarse en el país donde el equipo está localizado o si es posible que se realice desde el extranjero;

— si la intervención debe efectuarse por trabajadores de la empresa o por cualquier persona, contratada o no por la empresa, y;

— el nivel de intervención humana que debe exigirse.

Respecto al supuesto específico del equipo automático que no precisa intervención humana para su funcionamiento, el criterio que parece prevalecer es que puede constituir establecimiento permanente. Se considera ilógico exigir la presencia humana para determinar la existencia de establecimiento permanente cuando realmente se trate de actividades en las que, de hecho, no se precise esa intervención humana para generar la renta. En este caso, la cuestión considerada básica es la naturaleza de la actividad desarrollada y la medida en que las actividades desarrolladas a través del equipo constituyen la principal fuente generadora de renta de la empresa.

En cualquier caso, se considera que no existirá un establecimiento permanente cuando las actividades de comercio electrónico efectuadas a través de un equipo informático situado en otro país tengan un mero carácter preparatorio o auxiliar. Recordemos, en este sentido, que el criterio del Modelo de Convenio (artículo 5.4) es que aquellas empresas que, pese a disponer de un lugar fijo de negocios, desarrollen en otro país actividades de carácter preparatorio o auxiliar, no se vean sometidas a imposición en este Estado, al considerarse que dichas actividades no son constitutivas de establecimiento permanente.

En el caso concreto del equipo informático, se considera preciso recurrir al análisis de cada caso en particular para determinar si determinadas actividades desarrolladas a través de dicho equipo deben catalogarse de auxiliares o preparatorias. En principio, entre las actividades que por sí mismas deben clasificarse de auxiliares o preparatorias se incluyen proporcionar un vínculo de comunicación entre los oferentes y los clientes, anunciar

bienes y servicios, transmitir información a través del servidor con fines de eficiencia y seguridad, proporcionar datos de mercado a las empresas y ofrecer información.

No obstante, en la medida en que tales funciones constituyan en sí mismas una parte fundamental y significativa de la actividad total de la empresa, o si otras funciones básicas de la empresa fueran desarrolladas a través del equipo informático, entonces podría hablarse de la existencia de establecimiento permanente. La conclusión, por tanto, es que en el caso de que las funciones desarrolladas por la empresa a través del *software* y de la información contenida en los equipos informáticos incluya tareas que son en sí mismas relevantes y significativas, en proporción con la actividad comercial que en su conjunto desarrolla la empresa, existirá un caso de establecimiento permanente.

En cualquier caso, existen diferentes criterios sobre lo que constituye una función principal de la empresa. En algunos casos se considera que si la función de ventas de la empresa es desarrollada a través de un equipo informático, con independencia de que el producto sea suministrado *on line* o por métodos tradicionales, dicho equipo constituye un lugar de negocios y, por tanto, puede ser un establecimiento permanente.

En otros casos, se compara con el uso de otros medios de comunicación, tales como el uso de líneas de teléfono para concluir una operación. El argumento es que la actividad esencial de una empresa que vende ciertos productos, físicos o en forma de *software*, es la venta del producto en sí mismo. Por tanto, se considera que los mecanismos de comunicación utilizados en el proceso de venta no deberían originar diferencias de tipo fiscal según que la operación se haya concluido a través del correo electrónico, el teléfono o a través de un servidor (página *web*) que conecte el ordenador de la empresa vendedora con el del cliente. Bajo esta perspectiva, sólo en casos excepcionales cabe hablar de la existencia de un establecimiento permanente, por ejemplo, si la transacción relevante (la finalización de un contrato, el pago y entrega de los bienes) es desarrollada plenamente (de forma automática) a través del propio servidor.

Otra cuestión a tener en cuenta, y que se contempla en el Modelo de Convenio (artículo 5, apartados 5 y 6), es la relativa a los supuestos de establecimiento permanente fundamentados en la existencia de un agente dependiente e independiente. Como se ha visto, el criterio mantenido en este punto es que, pese a la ausencia de instalación física, existe un establecimiento permanente cuando una persona desarrolla en un Estado una actividad por cuenta de una empresa no residente, siendo el criterio determinante que dicha persona disponga y ejercite habitualmente el poder de concluir contratos que vinculen a la empresa principal. A su vez, en el caso de intermediarios con un estatuto independiente que actúen en el marco ordinario de su propia actividad, no se calificará a éstos como establecimiento permanente de la empresa no residente.

Bajo esta perspectiva, parece rechazarse la consideración del servidor como establecimiento permanente. Tomando como referencia el contenido del artículo 5 del MC, no puede concluirse que el servidor pueda ser establecimiento permanente por el hecho de ser agente del comerciante, argumentándose que carece de capacidad de decisión y que no tiene posibilidad de concluir negocios en nombre de la empresa. Se considera al servidor como un sistema telemático de transmisión de información, que carece de capacidad de decisión respecto de las operaciones comerciales que la empresa realiza a través de la página *web*.

Además, en la medida en que sólo las personas, definidas en los términos del artículo 3 del Modelo de Convenio, pueden ser consideradas agentes, se impide que los servidores puedan ser considerados establecimientos permanentes desde esta perspectiva. Cuestión distinta se considera que se produce en aquellos supuestos en que en el país donde se encuentra situado el servidor exista una organización destinada a la toma de decisiones relativas a los negocios de la empresa. Pero incluso en dicho caso la existencia del establecimiento permanente derivará de la presencia de esa organización decisoria y no de la del servidor.

Una cuestión adicional sobre la problemática relativa a la aplicación de la cláusula del establecimiento permanente «personal» al comercio electrónico es dilucidar si el propio proveedor de servicios de internet (PSI) puede constituir un establecimiento permanente de la empresa que desarrolla su comercio electrónico a través de la página *web* situada en el servidor poseído y operado por ese proveedor de servicios de internet. Se plantea, por tanto, si la utilización en un Estado de estructuras de telecomunicaciones para el suministro de servicios ligados a internet constituye un supuesto de establecimiento permanente por parte del PSI que, por tanto, presta servicios en el Estado donde se sitúa la sociedad de telecomunicaciones.

El criterio defendido por la OCDE es que, salvo en casos excepcionales, el PSI no constituye establecimiento permanente de

las empresas que desarrollan actividades comerciales a través de las páginas *web* que, a su vez, tienen ubicadas en los servidores de los mencionados proveedores de servicios de internet.

En este sentido, se argumenta que el PSI no es un agente de la empresa a la que pertenece la página *web*, por cuanto no tiene potestad para concluir contratos en nombre de esa empresa, o, por otra parte, que el PSI puede ser considerado agente independiente que actúa en el ámbito ordinario de sus actividades empresariales, lo que se demuestra por el hecho de que el PSI pueda hospedar las páginas *web* de diferentes empresas. Asimismo, se señala que el PSI no es un representante del propietario de la página *web* en relación con los clientes de este último, sino que se limita a prestar un servicio al propietario de la página *web* que éste, a su vez, utiliza en su exclusivo beneficio.

En esta línea argumental, cabe añadir, asimismo, que si para distribuir los productos se puede recurrir a una empresa tradicional de prestación del servicio de transporte, no considerándose a ésta establecimiento permanente, sin que por tanto quepa considerar ningún tipo de vínculo fiscal con el territorio del destinatario tradicional, entonces, criterios de no discriminación llevan a mantener idéntica consideración respecto al PSI, concluyéndose, en definitiva, que las diferencias de trato tributario deben, en su caso, basarse en la sustancia de una transacción y las circunstancias que la rodean, y no en la forma incidental del transporte de la mercancía.

Cabe realizar una consideración final respecto a determinados planteamientos alternativos contrarios a la consideración del servidor o de la página *web* como establecimientos permanentes.

Así, a partir de la premisa de que la solución no puede radicar en convertir cualquier cosa, incluso intangible e imposible de controlar (ya que difícilmente un servidor o una página *web* pueden ser obligados a llevar contabilidad y a reflejar en ella todas las operaciones que, de un modo u otro, se canalizan a través de ellos), en un establecimiento permanente, se mantiene que la única vía posible para seguir gravando la correspondiente renta empresarial es recurrir a criterios de territorialidad, como la residencia del pagador. Para ello, sería preciso buscar instrumentos para evitar que se genere una indeseable presión fiscal indirecta sobre este último, lo que sería posible obligando a nombrar un representante del vendedor, también a efectos de imposición sobre la renta (representante que en las ventas por correo ya existe a efectos del IVA); y asegurando el control de estas rentas a través de las entidades que, de una forma u otra, intermedian en el pago (bancos, emisoras de tarjetas de crédito, etc.), ya sean residentes o no, así como a través de los propios vendedores y sus representantes en cada Estado en que operan.

Con fecha 9 de enero del 2001, el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE ha alcanzado un consenso sobre la intepretación de criterios de domiciliación de empresas de comercio electrónico. Según este acuerdo, un *web* no puede ser en sí mismo establecimiento permanente, y un proveedor de servicios de internet no es, salvo circunstancias muy excepcionales, un agente por el que una entidad pueda ser considerada como establecimiento permanente. Por su parte, un servidor puede considerarse como establecimiento permamente bajo ciertas circunstancias, entre las cuales la más relevante es que las funciones realizadas por él constituyan un elemento esencial de la actividad comercial de la empresa.

3. Precios de transferencia y comercio electrónico

Una cuestión fundamental en el ámbito de la fiscalidad internacional es el régimen fiscal de los beneficios obtenidos por empresas vinculadas cuando actúan en diferentes jurisdicciones fiscales. Los precios de transferencia utilizados en las transacciones internacionales entre tales empresas y los ajustes fiscales que, en su caso y como consecuencia de operaciones preferenciales, pueden exigir determinadas soberanías fiscales constituyen una materia compleja, en constante consideración y mutación en la práctica fiscal internacional como consecuencia, entre otras razones, de las prácticas de la denominada «nueva economía o economía en la red» y que, a pesar de ello, tanto en el ámbito de los convenios como en el de las legislaciones internas, no ha sido resuelta de forma completa.

La cuestión de fondo que se plantea es el amplio campo de acción que en el entorno de las empresas asociadas tienen las situaciones de elusión fiscal. En el área de la fiscalidad internacional, los precios de transferencia adquieren especial importancia, ya que pueden ser utilizados para transferir beneficios desde un país que grava tales beneficios a tipos impositivos altos a jurisdicciones fiscales que garanticen un tratamiento fiscal especialmente favorable.

La concepción clásica del precio de transferencia como consecuencia del fenómeno de la economía en red pone de manifiesto varias cuestiones que van a exigir su reconsideración. Entre ellas destacamos:

• El valor añadido de las operaciones se aleja de la transmisión o entrega de productos físicos o mercancías, al ser cada vez más representativo el valor añadido de los servicios y de los bienes inmateriales en general.

• La aparición de redes de intercambio y transmisión de información y servicios intragrupo en empresas multinacionales (intranets), y el tratamiento fiscal a dar a las transferencias de valor a través de aquéllas.

• La facilidad de acceso al comercio internacional presenta un problema práctico de control de la tributación internacional, dado el crecimiento exponencial de las operaciones transfroterizas. La filosofía de la nueva economía permite el acceso a redes comerciales internacionales no sólo a grandes multinacionales adecuadamente organizadas, y con un documentación precisa y técnicamente solvente, sino a pequeñas y medianas empresas vinculadas con procedimientos de información contable y económica menos desarrollados.

• La complicación en la determinación de los métodos para conocer cuánto se ha producido, dónde se ha generado el beneficio y si el precio de referencia es diferente al precio de mercado entre partes independientes. En este sentido, cabe preguntarse si las directrices sobre fijación de precios de transferencia, actualizados por la OCDE en 1995. son apropiadas para este tipo de operaciones.

• El comercio electrónico revaloriza el papel de los llamados métodos alternativos (p. e., el de distribución de beneficios) para calcular las transacciones a precios de mercado, cuando éstos son, por ahora, los menos conocidos, estudiados y aplicados.

En este sentido, las conclusiones preliminares del Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE señalan que las directrices actuales, recogidas en el documento de 1995, son suficientes para el estado actual de las operaciones realizadas por grupos multinacionales que operan en red. En consecuencia, los métodos tradicionales basados en las transacciones deben ser, por ahora, preferidos a la hora de establecer los precios de mercado entre partes independientes. Sin embargo, se acepta que cuando estos métodos tradicionales no puedan ser aplicados debido a información insuficiente sobre transacciones no controladas o debido a la naturaleza de las operaciones empresariales, se podrían utilizar los métodos basados en la distribución de beneficios.

Probablemente, la mejor solución a los problemas que se plantean en este ámbito sea el desarrollo de un sistema de acuerdos previos sobre precios de transferencia (las conocidas *APAS*) que establezcan cuál debe ser la distribución de los beneficios entre empresas vinculadas, de manera que, de forma negociada, se determine un reparto técnicamente razonable de bases imponibles en función de la actividad realizada en cada territorio, a partir de un beneficio calculado en función de precios de mercado (*arm´s length prices*).

IV. COMERCIO ELECTRÓNICO E IMPOSICIÓN INDIRECTA

1. Impuesto sobre el Valor Añadido

Como señala el informe de la Comisión para el Estudio del Impacto del Comercio Electrónico en la Fiscalidad Española, CFCE (2000), el IVA se caracteriza por ser un tributo con vocación de generalidad que recae sobre el consumo y que grava las operaciones comerciales en sus distintas formas. En consecuencia, es un tributo que incide sobre las operaciones de comercio electrónico.

En la delimitación de la problemática de la tributación por Impuesto sobre el Valor Añadido del comercio electrónico, deben diferenciarse:

— por un lado, las operaciones realizadas entre empresarios, de las realizadas entre empresarios y particulares;

— por otro, las operaciones intracomunitarias (prestador y clientes de la Unión Europea) de las extracomunitarias (prestador o cliente fuera de la Unión Europea).

La revisión de la normativa del Impuesto sobre el Valor Añadido, en línea con las directivas sobre comercio electrónico propuestas por la Comisión Europea, deben permitir que los servicios prestados mediante comercio electrónico en la UE se graven dentro de ella, con independencia de su origen o de la sede del prestador de los mismos. Por su parte, los servicios prestados por esta vía destinados a consumo fuera de la UE no están sujetos al Impuesto sobre el Valor Añadido.

La principal dificultad (de control por parte de la Administración tributaria) que genera el comercio electrónico en el ámbito del IVA surge esencialmente en las operaciones *on-line*, donde todos los elementos son de carácter electrónico. En el caso de operaciones *off-line*, esto es, aquellas en las que lo único que se efectúa por vía electrónica es el pedido o solicitud por parte del cliente del bien, el problema se plantea en su capacidad para incrementar el número tanto de pequeñas importaciones por particulares como de las pe-

queñas entregas de bienes con expedición realizadas por operadores comunitarios a los consumidores españoles.

Pasamos, a continuación, un somero repaso de los problemas que puede generar el comercio electrónico, y a los que el IVA debe hacer frente.

1.1. *Calificación de las operaciones efectuadas*

Uno de los problemas tributarios que se plantean cuando se transmiten los bienes o servicios a través de las redes telemáticas es el relativo a la calificación de la operación realizada como entrega de bienes o como prestación de servicios.

En el caso de la contratación electrónica de bienes materiales que no circulan por la red, no se plantean especiales problemas por la circunstancia de llevar a cabo dicha contratación por vía telemática: los bienes se entregan y se transportan por los medios convencionales, y no en formato digitalizado a través de la red. El IVA, por lo tanto, debe aplicarse, según los casos, en alguna de las cuatro modalidades siguientes: operaciones interiores (adquisición de bienes), adquisiciones intracomunitarias, régimen de ventas a distancia o importaciones.

Cuando nos hallamos ante la compraventa de productos materiales por vía telemática y éstos no han de ser objeto de transporte desde otro país, poniéndose a disposición del adquirente en territorio español, se aplica el régimen tributario de las operaciones interiores en su modalidad de «entrega de bienes», sujetándose, en consecuencia, al tipo impositivo correspondiente determinado en la legislación española.

En el supuesto de que la compraventa electrónica tenga por objeto un bien material que sea procedente de un país perteneciente a la UE, nos encontramos ante una «adquisición intracomunitaria» de bienes, en la que el adquirente (si es empresario o profesional) será sujeto pasivo del impuesto y habrá de practicar la autorrepercusión del mismo, aplicando (como en el caso anterior) el tipo impositivo español (artículo 71 Ley del Impuestro sobre el Valor Añadido).

Si en la misma compraventa electrónica de un bien material que sea procedente de un país perteneciente a la UE el adquirente no tiene la condición de empresario o profesional, se aplica el régimen de «ventas a distancia». Según éste, los consumidores particulares pueden adquirir indirectamente, sin desplazamiento físico, sino a través de catálogos, anuncios, etcétera, cualquier clase de bienes, con tributación en origen, si el volumen de ventas del empresario proveedor no excede, por año natural, de ciertos límites.

Por último, si el producto o bien material objeto de la compraventa electrónica procede de países no pertenecientes a la Unión Europea, su introducción en nuestro país constituirá una importación sujeta al IVA, liquidando en Aduana la cuota impositiva correspondiente (artículo 18 LIVA). Y si se trata de una exportación, la operación quedará exenta (art. 21 Ley del Impuestro sobre el Valor Añadido).

Por lo que se refiere a la contratación electrónica de las prestaciones de servicios (no efectuadas a través de la red), tampoco se suscitan problemas relevantes en cuanto a su tributación en el Impuesto sobre el Valor Añadido. Es decir, la utilización de la vía telemática para contratar estos servicios no supone ninguna especialidad respecto del tradicional sistema de contratación basado en el soporte de papel. Se aplica, pues, el régimen previsto para tales operaciones, teniendo en cuenta las reglas de localización del hecho imponible.

Conviene hacer una precisión en cuanto a las operaciones sobre los bienes derivados de la propiedad intelectual. Según el artículo 11.2.4º LIVA, las cesiones de uso se consideran «prestaciones de servicios». Por lo tanto, si nos hallamos ante una cesión de uso de cualquier derecho de la propiedad intelectual contratada por vía telemática, se califica la operación como tal «prestación de servicios», localizándose el hecho imponible en el lugar en que el prestador del servicio tenga la sede de su actividad económica (art. 69 Ley del Impuestro sobre el Valor Añadido).

Ahora bien, si nos encontramos ante una compraventa electrónica de bienes materiales derivados de la propiedad intelectual (un libro en soporte de papel, una película en cinta de vídeo, un programa de ordenador en *diskette*, etcétera), estaremos, a efectos del Impuesto sobre el Valor Añadido, según los casos, en alguna de las cuatro modalidades siguientes: opera-ciones interiores (adquisición de bienes), adquisiciones intracomunitarias, régimen de ventas a distancia o importaciones, ya comentadas anteriormente.

Por lo tanto, se puede afirmar que en el caso de la aplicación del IVA sobre la operaciones comerciales electrónicas de bienes derivados de la propiedad intelectual que no circulan por la red, no se producen especiales problemas de calificación. Sin duda, la razón hay que buscarla en la inexistencia de la digitalización de los productos: resulta mucho más clara la diferencia entre una compraventa y una cesión de

uso cuando el soporte empleado no es el telemático.

Sin embargo, existe un supuesto especial que hay que tener en cuenta: el «suministro de productos informáticos específicos», según el art. 70.1.5º, letra e) de la Ley del IVA, es calificado por la propia norma como una «prestación de servicios» cuando el destinatario de los servicios sea un empresario o profesional y esté establecido en el territorio de aplicación del impuesto.

En definitiva, se puede concluir que, desde el punto de vista del ámbito objetivo de la contratación electrónica, y por lo que al Impuestro sobre el Valor Añadido se refiere, cuando estamos ante la entrega de bienes o la prestación de servicios que no circulan por la red, resulta irrelevante que el contrato se haya efectuado o no por vía telemática.

Cuando estamos en presencia de operaciones comerciales sobre bienes o derechos relacionados de alguna manera con la propiedad intelectual (que son los que habitualmente se «transportan» o circulan por la red) tiene suma importancia, como ya se ha visto, la calificación de éstos como «compraventas» de productos o como «cesiones de uso». Pues bien, desde el punto de visto del Impuestro sobre el Valor Añadido, igualmente, esta calificación es trascendental, ya que, en el primer caso, nos hallamos ante «adquisiciones de bienes» (bien sea operaciones interiores, adquisiciones intracomunitarias, ventas a distancia o importaciones), mientras que en el segundo caso estamos ante «prestaciones de servicios». El lugar de realización del hecho imponible de ambas modalidades es diverso, por lo que, según cuál sea la calificación adoptada, podrán someterse o no al IVA español.

En relación con la calificación de las operaciones como adquisición de bienes o como prestación de servicios, adquiere suma importancia, por lo tanto, la incidencia de la digitalización en las operaciones comerciales electrónicas.

En este sentido, hay que destacar que las condiciones de adquisición del producto digitalizado pueden consistir sólo en la obtención de un derecho para su uso (calificado por la propia Ley como «prestación de servicios»), o bien puede tratarse simplemente de la adquisición del mencionado producto en soporte telemático, de la misma forma que podría hacerse sobre otro tipo de soporte físico (de forma que estamos ante una «adquisición de bienes»). Lo que parece claro es que puede justificarse una diferencia de tratamiento tributario como la señalada anteriormente sólo por el soporte empleado.

En definitiva, la aparición progresiva de bienes digitales, desmaterializados, es la que plantea ciertas incongruencias en la distinción tradicional entre bienes y servicios. *La Comisión Europea se ha inclinado por considerar que todas las operaciones con bienes digitales son prestaciones de servicios.*

Por otra parte, en relación con la calificación de las operaciones comerciales electrónicas sobre bienes o servicios que circulan por la red, debe destacarse que existe un supuesto concreto en que la propia Ley del Impuestro sobre el Valor Añadido nos ofrece la calificación tributaria. Se trata de los casos en que el destinatario es un empresario o profesional establecido en España, cuando el objeto de la operación es «el tratamiento de datos por procedimientos informáticos, incluido el suministro de productos informáticos específicos». En tales supuestos, el art. 70.1.5º, letra e) de la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido califica dichas operaciones como «prestaciones de servicios», estableciendo una regla especial de localización del hecho imponible en la sede del destinatario y provocando una inversión del sujeto pasivo del impuesto.

Por último, conviene señalar que, a diferencia de lo que ocurre cuando la transmisión de los bienes o servicios se realiza por los sistemas convencionales, en el caso presente (en el que circulan por la red), desde el punto de vista de la imposición indirecta, tiene relevancia la utilización de la vía telemática. No sólo por el hecho de la digitalización de los bienes o servicios, que puede provocar dudas sobre la existencia de una auténtica entrega de bienes, tanto a efectos del IVA como de la modalidad de transmisiones patrimoniales onerosas, como de los impuestos aduaneros. También tiene relevancia por una circunstancia (que afecta tanto a la imposición directa como a la indirecta y que se escapa de los problemas de calificación) como es la dificultad por parte de las administraciones tributarias en el control de las operaciones realizadas por vía telemática.

1.2. *Localización de las operaciones comerciales electrónicas. Obligaciones formales*

Un problema relevante vinculado a la tributación del tráfico mercantil de bienes y servicios en la red consiste en la determinación del lugar de realización del hecho imponible en el IVA. A título de ejemplo, pensemos en un establecimiento permanente de una empresa virtual que opera electrónicamente y que presta servicios a través de la red; la pregunta es inmediata ¿ cuál será el criterio para gravar las operaciones? Resulta, pues, evidente

que el e-comercio oculta de forma significativa los vínculos entre el lugar de suministro efectivo, el lugar de localización de la empresa y el lugar donde se consume el servicio. Definir el principio de tributación (origen/ destino), a nivel operativo, exige determinar como se caracteriza dicho lugar de emisión/consumo en la red, para exigir la imposición en el lugar de realización del hecho imponible.

En el IVA resulta fundamental conocer si los sujetos pasivos se hallan o no establecidos en el territorio de aplicación del impuesto, a efectos de diferenciar las operaciones interiores de las adquisiciones intracomunitarias y las importaciones. A este respecto, el art. 84.2 LIVA, determina que «a los efectos de lo dispuesto en esta Ley, se considerarán establecidos en el territorio de aplicación del Impuesto, los sujetos pasivos que tengan en el mismo la sede de su actividad económica, un establecimiento permanente o su domicilio fiscal, aunque no realicen las operaciones sujetas al Impuesto desde dicho establecimiento». Por su parte, el art. 69.2 de la LIVA prescribe que «a los efectos de este impuesto, se entenderá situada la sede de la actividad económica en el territorio donde el interesado centralice la gestión, y el ejercicio habitual de su actividad empresarial o profesional, siempre que carezca de establecimientos permanentes en otros territorios».

La localización de las operaciones comerciales electrónicas en el IVA dependerá de su calificación como adquisición de bienes (operaciones internas), adquisición intracomunitaria, régimen de ventas a distancia, importación o prestación de servicios.

Cuando nos hallamos ante operaciones interiores en su modalidad de «entrega de bienes», según establece el artículo 68.1 LIVA, éstas se entenderán realizadas en el territorio de aplicación del impuesto cuando los bienes se pongan a disposición del adquiriente en dicho territorio. En el supuesto de que se trate de una adquisición intracomunitaria de bienes, el adquiriente (que debe ser empresario o profesional) será el sujeto pasivo del impuesto y habrá de practicar la autorrepercusión de éste, tal como determina el artículo 71 LIVA. Por lo tanto, la operación se localiza en destino, al menos mientras continúe en vigor el régimen general transitorio de las operaciones intracomunitarias vigente y hasta la instauración del régimen definitivo de tributación en origen.

Por su parte, el criterio para la localización territorial de las ventas a distancia varía en función del volumen de operaciones realizadas por el sujeto pasivo (que es el empresario vendedor: aquí no se produce inversión del sujeto pasivo) durante el año natural precedente o durante el año en curso con destino a un Estado miembro determinado. Si tales operaciones con destino al territorio español de aplicación del IVA exceden de 4.550.000 pesetas, las entregas de los bienes se entenderán localizadas en el país de destino y sujetas, por consiguiente, al IVA español. En caso contrario, si el volumen de operaciones es inferior, las entregas de bienes se localizarán en el Estado miembro de origen donde esté situado el sujeto pasivo vendedor, salvo que éste ejercite la opción por la localización de la operación en el país de destino donde resida o esté establecido el comprador (artículo 68.4 Ley del Impuestro sobre el Valor Añadido).

A su vez, si el producto objeto de la compraventa electrónica procede de países no pertenecientes a la UE, su introducción en nuestro país constituirá una importación sujeta al IVA, liquidando en Aduana la cuota impositiva correspondiente (art. 18 Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido). Hay que tener en cuenta que, como consecuencia de la entrada en vigor del mercado interior en la Unión Europea, todo el territorio de ésta debe tener la misma consideración, por lo que la entrada en el país de un bien procedente de otro Estado miembro no será importación si en este último se sometió al bien en cuestión al régimen de las importaciones. Asimismo, si el producto de la contratación electrónica es exportado fuera de la UE, estará exento del impuesto (art. 21 Ley del Impuestro sobre el Valor Añadido).

Por lo que se refiere a la contratación electrónica de las prestaciones de servicios, debe tenerse presente el art. 69 Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido, que establece la regla general para la localización de las prestaciones de servicios en el territorio donde el prestador de éstos tenga la «sede de su actividad económica» o, en su defecto, en el domicilio de quien los preste. Por otra parte, el art. 70 de la misma norma determina una serie de reglas especiales para la localización de determinadas prestaciones de servicios. Entre ellas destaca la relativa a los servicios localizados en la sede del destinatario, y que determinan la inversión del sujeto pasivo (artículo 70.1.5º Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido).

Éste es el criterio opuesto a la regla general de localización del servicio en la sede del prestador del mismo. Cualquiera que sea su origen, los servicios que se detallan en el citado artículo se consideran localizados en nuestro ámbito territorial de sujeción cuando se den las dos siguientes condiciones: a) que el destinatario de los servicios sea un empresario o profesional, y b)

que radique en el territorio de aplicación del impuesto la sede de su actividad económica o tenga en él un establecimiento permanente o, en su defecto, el lugar de su domicilio.

Entre los servicios que se consideran localizados en la sede del destinatario destacan, en cuanto a la materia que nos ocupa, los dos siguientes: las cesiones y concesiones de derechos de autor, patentes, licencias, marcas de fábrica o comerciales y los demás derechos de propiedad intelectual o industrial [letra a)], así como el tratamiento de datos por procedimientos informáticos, incluido el suministro de productos informáticos específicos [letra e)]. En estos casos, en que el hecho imponible se localiza en la sede del destinatario, éste será el sujeto pasivo, por inversión del impuesto. De ahí que queden excluidos de la regla especial de localización los supuestos en que el destinatario, domiciliado en la UE no sea empresario o profesional, o los servicios recibidos no estén relacionados con el desarrollo de su actividad.

Asimismo, debe realizarse otra precisión, en relación esta vez sólo con la letra e) del mencionado artículo 70.1.5º LIVA. La regla especial de localización sólo se refiere al «suministro de productos informáticos específicos». Luego no se incluyen los programas de ordenador estándar; por lo que, cuando nos hallemos ante la adquisición de este tipo de productos, habrá que calificar la operación como una entrega de bienes.

Por otra parte, las dificultades de identificar y ubicar al sujeto pasivo generan un conjunto de problemas de índole técnica, como la necesidad de designar a un representante fiscal permanente en la jurisdicción fiscal de referencia, aunque el prestador del servicio electrónico nunca haya estado en territorio de ese Estado, así como los problemas de implementación de un sistema operativo de devolución de impuestos a los no residentes cuando se desconoce la identidad del sujeto beneficiario de la devolución.

No podemos olvidar tampoco las obligaciones de registro de los operadores no comunitarios en el IVA, planteándose la duda, en el caso de sujetos pasivos con gran movilidad, respecto a la necesidad de un único registro a nivel de toda la UE, o bien un registro individualizado en cada Estado afectado por su actuación. Se trata, según la CFCE, de una de las cuestiones más polémicas. La adopción del registro único no debería ser apoyada por España. La razón es que no parece justificable un reparto de los ingresos fiscales procedentes de este tipo de operaciones en función de las preferencias de los operadores por el registro en uno u otro país, amén de la competencia entre países que se podría generar para facilitar el registro en el propio país. Parece más conveniente el registro obligatorio en todos los países donde se opera, facilitando al máximo los trámites formales de dicho registro (p. e., procedimientos de registro múltiple automático).

Otros temas relevantes considerados por la CFCE se refieren a:

• Identificación del destinatario de las operaciones por parte de los operadores no comunitarios, por cuanto éstos deben dar un tratamiento tributario diferente a las prestaciones de servicios de comercio electrónico, según que los destinatarios sean empresarios o consumidores finales. Por consiguiente, debe establecerse un sistema sencillo y eficaz que permita al prestador no comunitario discernir si está sirviendo a un empresario o a un consumidor final.

• Control de las prestaciones de servicios efectuadas *on-line* por operadores no comunitarios para consumidores finales de la UE. En este sentido, podría pensarse la posibilidad de imponer algún tipo de responsabilidad que afecte al destinatario de los servicios cuando no se haya repercutido el IVA, en línea con la medida adoptada para los servicios de telecomunicación que comentamos más adelante.

Vinculado a esta cuestión esta el problema de determinar si una determinada prestación de servicios se produce en la UE. La determinación del lugar de consumo debe, además, poderse verificar de forma segura, ya que, en caso contrario, el consumidor se limitaría a comunicar un domicilio fuera de la UE. A este respecto, se podría aplicar un sistema similar al aplicado a los servicios de telecomunicaciones (domicilio del destinatario o de ubicación de la sucursal bancaria desde la que se produce el pago).

En cuanto al tema específico de la *localización de los servicios de telecomunicación*, el Consejo de la Comunidad Europea adoptó la Decisión, de 17 de marzo de 1997, por la que se autorizaba a los estados miembros a aplicar una excepción a lo dispuesto en el art. 9 de la Sexta Directiva en materia de Impuesto sobre el Valor Añadido (77/388/CEE), de 17 de mayo, para que los servicios de telecomunicación se puedan localizar donde radique la sede o establecimiento del destinatario, debiendo en estos casos aplicar también las excepciones contenidas en la letra b) del apartado 3 del citado artículo, con objeto de evitar distorsiones de competencia.

En cumplimiento de dicha decisión, la Ley 9/1998, de 21 de abril, modifica el art. 70 LIVA para incorporar los nuevos criterios de localización de los servicios de te-

lecomunicación, que tributarán en lo sucesivo en el lugar donde radique la sede o establecimiento permanente del destinatario, salvo que éste no tenga la condición de empresario o profesional y resida en un Estado miembro, en cuyo caso se aplicará el criterio de la sede del prestador. Igualmente, y de acuerdo con la decisión del Consejo, se aplican también las disposiciones del art. 9.3 b) de la Sexta Directiva para vincular la tributación de determinados servicios de los indicados al lugar de su efectiva utilización.

Finalmente, se introduce un supuesto de responsabilidad solidaria en la deuda tributaria correspondiente a «los destinatarios de los servicios de telecomunicación que hubiesen admitido las facturas o documentos sustitutivos relativos a los mismos cuando no aparezca en ellos repercutido el impuesto en la forma establecida reglamentariamente y siempre que el prestador no esté establecido en la Comunidad Europea» (art. 87.1.2º Ley del Impuestro sobre el Valor Añadido).

2. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales

El desarrollo del comercio electrónico puede, en esta parcela de la fiscalidad, multiplicar el número de operaciones de entrega de bienes y transmisiones de derechos entre particulares (por ejemplo, las subastas en internet). Como señala la CFCE, el gravamen efectivo de estas operaciones presenta serias dificultades de control, por lo que deberá facilitarse al máximo el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales. Adicionalmente, como en España se trata de un impuesto cedido a las comunidades autónomas, deberán desarrollarse medidas de armonización fiscal interna de este tributo si se avanza en la capacidad normativa de aquéllas, en relación con el tratamiento de operaciones de comercio electrónico, por la facilidad de deslocalización.

A su vez, este impuesto, que grava determinados documentos notariales, mercantiles y administrativos (actos jurídicos documentados), puede verse afectado por el desarrollo de nuevas modalidades de pago, que pueden encuadrarse bajo la denominación de «dinero electrónico».

2.1. *Transmisiones Patrimoniales Onerosas*

Por lo que respecta a la modalidad de transmisiones patrimoniales onerosas del ITPAJD, el artículo 6.1. a) del texto refundido de la ley de dicho impuesto determina que «el impuesto se exigirá por las transmisiones patrimoniales onerosas de bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza, que estuvieran situados, pudieran ejercitarse o hubieran de cumplirse en territorio español o en territorio extranjero, cuando, en este último supuesto, el obligado al pago del impuesto tenga su residencia en España. No se exigirá el impuesto por las transmisiones patrimoniales de bienes y derechos de naturaleza inmobiliaria, sitos en territorio extranjero, ni por las transmisiones patrimoniales de bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza que, efectuadas en territorio extranjero, hubieren de surtir efectos fuera del territorio español».

Por consiguiente, establece el citado art. 6 que el impuesto se exigirá por las transmisiones onerosas de bienes y derechos que estuvieren situados, pudieren ejercitarse o hubieran de cumplirse en España. Ésta es la regla básica que tiene carácter absoluto para los bienes inmuebles. No obstante, para los restantes bienes y derechos, el criterio de territorialidad se completa con el de la residencia: cuando el sujeto pasivo sea residente en España, la transmisión quedará sujeta aunque se refiera a bienes situados en el extranjero o a derechos que surtan efecto fuera de España, siempre que el acto o contrato hubiera sido celebrado en territorio español.

Aquí se pueden reproducir los comentarios efectuados anteriormente cuando se analizaban las dificultades en la localización de los sujetos en el IRPF, respecto del criterio del «lugar de obtención de rentas» para fijar la residencia en España. Es decir, los problemas en torno a si la obtención de tales rentas se puede realizar a través de un servidor o de una página *web* del vendedor situada en el país del comprador.

Por otra parte, también puede resultar problemática la determinación del lugar de celebración de la transmisión patrimonial onerosa. Téngase en cuenta que, dependiendo de que dicho lugar de celebración se sitúe en España, y siempre que el sujeto pasivo sea residente en nuestro país, se aplicará o no la norma tributaria española. Aquí habrá que aplicar los principios generales del Derecho para determinar el lugar de celebración del contrato electrónico. El segundo párrafo del art. 1262 CC aplica la teoría de la cognición. Así, cuando la aceptación se realiza por medio telemático, el contrato sólo puede entenderse perfecto, y por lo tanto vinculante, desde que dicha aceptación llega a conocimiento de quien efectuó la oferta. El contrato, en tal caso, se presume celebrado en el lugar en que se realizó dicha oferta.

En cuanto al devengo, hay que señalar que el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas es de devengo instan-

táneo. Concretamente, en relación con esta primera modalidad dispone el art. 52. 1. a) del texto refundido de la ley del impuesto, que el devengo se entenderá producido el día en que se realice el acto o contrato gravado.

A este respecto, hay que tener en cuenta, que en los casos en que medie alguna condición, el art. 2. 2 del texto refundido de la ley del impuesto distingue: si ésta es suspensiva, el impuesto no se liquidará hasta que se cumpla. Lo cual es lo mismo que decir que el devengo se subordina al cumplimiento de la condición, aunque el aplazamiento de la liquidación debe hacerse constar en la inscripción registral, si ésta es procedente. Cuando la condición sea resolutoria, el devengo queda inalterado, pero cuando la condición se cumpla nacerá el derecho a la devolución.

Cuando se utiliza la vía telemática para realizar operaciones de tráfico civil o no empresarial, pueden plantearse problemas para determinar el devengo de la modalidad de transmisiones patrimoniales onerosas del ITPAJD. ¿Cuándo se entiende realizado el acto o contrato gravado: en el momento en que la aceptación llega a conocimiento del ofertante o bien en el momento en que el aceptante emite la declaración?

Dado que no existe una regulación específica que señale el momento y el lugar de formación de los contratos electrónicos, se aplican las reglas previstas para la contratación entre ausentes. El segundo párrafo del art. 1262 del Código Civil, como ya se ha señalado, aplica la teoría de la cognición. Así, cuando la aceptación se realiza por medio telemático, el contrato solamente puede entenderse perfecto y, por lo tanto, vinculante desde que dicha aceptación llega a conocimiento de quien realizó la oferta.

Por último, hay que tener presente también, en relación con este tributo, la problemática que plantea la digitalización de los productos objeto del gravamen. Si nos hallamos ante una compraventa electrónica entre particulares españoles de un producto digitalizado, pueden aparecer problemas de calificación de la operación como una auténtica adquisición de «bienes», así como las ya comentadas dificultades en la localización de los sujetos intervinientes en la contratación y los problemas en el control de dichas operaciones.

2.2. *Actos Jurídicos Documentados*

El Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados es la tercera de las modalidades del ITPAJD. A su vez, el vigente IAJD comprende tres modalidades: el gravamen sobre los documentos notariales, los mercantiles y los administrativos.

El art. 33. 1 del TR del ITPAJD se ocupa de la tributación de los documentos mercantiles, proclamando que «están sujetas las letras de cambio, los documentos que realicen función de giro o suplan a aquéllas, los resguardos o certificados de depósitos transmisibles, así como los pagarés, bonos, obligaciones y demás títulos análogos emitidos en serie, por plazo no superior a dieciocho meses, representativos de capitales ajenos por los que se satisfaga una contraprestación establecida por diferencia entre el importe satisfecho por la emisión y el comprometido a reembolsar al vencimiento».

Y es el art. 76. 3 del Reglamento del Impuesto (RD 828/1995, de 29 de mayo) el que reconoce la validez jurídica, a efectos tributarios, de los documentos electrónicos, al expresar que «a los efectos de lo dispuesto anteriormente, se entenderá por documento cualquier soporte escrito, incluidos los informáticos, por los que se pruebe, acredite o se haga constar alguna cosa». La tesis de la Administración tributaria es que siempre que el soporte de que se trate permita acreditar materialmente los elementos constitutivos del acto a que se refiere, se produce la sujeción al impuesto, más aún si ese soporte permite, mediante el tratamiento informático que proceda, obtener como subproducto un documento escrito.

Una jurisprudencia, tan reciente como reiterada, considera documento «el soporte escrito con el que se prueba, acredita o hace constar alguna cosa». Concepto que comprende, como elementos más significativos, los soportes magnéticos y lógicos o cualesquiera otros mediante los que, utilizando ordenadores u otras máquinas, pueden escribirse y leerse cosas. En cuanto a la posibilidad de que los valores representados en títulos se emitan, además de en papel, en otros soportes, entre los que, sin duda, cuando se emite en masa, los que sean legibles por medios mecánicos tienen una importancia primordial, hay que concluir que el gravamen documental no tiene ninguna vinculación teórica especial con el soporte de papel, por lo que se someterán a gravamen cualesquiera que sea el soporte, siempre que sea escrito, cosa que se demostrará por el hecho de que se pueda leer directamente o utilizando medios mecánicos.

Por lo tanto, no parece existir inconveniente alguno en gravar todo tipo de documentos, también los informáticos. Ello no es óbice para efectuar una crítica al gravamen documental, en su conjunto. Es decir, se puede criticar el que se someta a tributación una manifestación que no denota una auténtica capacidad económica y que lo único que

comporta es un enorme lastre en el tráfico jurídico y económico. Pero esta crítica es extensible a los documentos tanto en soporte papel como en soporte informático. Por lo tanto, si el legislador considera que se deben gravar los documentos (y del redactado del TR y del Reglamento se infiere claramente esta conclusión), puede hacer tributar a todo tipo de documentos: en soporte papel y en soporte electrónico.

Por lo que se refiere al funcionamiento y desarrollo del comercio electrónico, parece clara la incompatibilidad con un gravamen como el de AJD, aunque habría que evaluar si alguna de las variantes de dinero electrónico realiza funciones de giro a efectos fiscales.

3. Impuestos especiales

En relación con los impuestos especiales, el principio de territorialidad sirve para determinar quiénes o qué hechos o situaciones quedan sujetos a lo dispuesto en la norma tributaria. En general, están sujetos los productos fabricados, importados o introducidos en el territorio de aplicación de cada impuesto.

Teniendo en cuenta, además, que los productos objeto de estos tributos no pueden circular a través de la red, no se plantean en el ámbito del comercio electrónico problemas de localización de los sujetos ni problemas de calificación de las operaciones, ni siquiera especiales dificultades en el control tributario, puesto que existen en este tipo de impuestos unas específicas normas bastante exhaustivas sobre el citado control administrativo, que hacen muy difícil el fraude fiscal en este ámbito por la circunstancia de emplear la vía telemática para contratar.

4. La tributación del juego

No queremos finalizar este trabajo sin señalar que el comercio electrónico afecta también a la actividad del juego, con la aparición de los denominados «casinos virtuales», instalados, por regla general, en paraísos fiscales. Resulta evidente, pues, la necesidad de estudiar la incidencia que la posibilidad de apostar a través de la red puede tener en los recursos presupuestarios del Estado como administrador en régimen de monopolio de determinados juegos, así como los mecanismos de control e identificación de las partes intervinientes en actividades de juego en red.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

El intenso desarrollo de las tecnologías de la información ha tenido su reflejo en el ámbito mercantil mediante la introducción, fomento y generalización de las operaciones por vía electrónica. El papel de las administraciones públicas, desde la perspectiva de la eficacia de los mercados electrónicos, puede resumirse en una doble misión:

• Garantizar, en colaboración con las organizaciones que operan en ese espacio, la seguridad de las transacciones desarrolladas en este ámbito, de la misma manera que son las garantes del libre funcionamiento de la economía en los mercados no virtuales. Tratar de que los mercados «virtuales» sean competitivos y funcionen, creando las instituciones necesarias para ello, exige un conjunto de intervenciones públicas o mixtas, a escala supranacional, que permitan definir y hacer respetar los derechos de propiedad en el ciberespacio, establecer mecanismos que obliguen a cumplir los contratos, posibilitando la resolución de conflictos en la interpretación de los mismos, y proporcionar una infraestructura monetaria a través del «dinero electrónico» de general aceptación. A estas funciones primarias de regulación pública deberíamos añadir actuaciones que prevengan algunos posibles abusos, como cierta legislación protectora de los consumidores frente al fraude, control y diseño de productos, a nivel de seguridad, etc., en un mercado virtual de dimensiones mundiales.

• Vincularse a las iniciativas de organismos internacionales centradas en la creación de un entorno fiscal que posibilite el desarrollo armónico del comercio electrónico, y ello conforme a los principios de seguridad jurídica (las obligaciones tributarias deben ser claras, transparentes y previsibles), de neutralidad fiscal (toda forma de comercio, electrónico o convencional, debe gravarse de la misma manera), eficacia y equidad (evitar situaciones de doble imposición internacional o fraude) y flexibilidad (adaptabilidad a entornos cambiantes).

BIBLIOGRAFÍA

AAGE SKAAR, Arvid (2000), «Erosion of the concept of permanent establishment: Electronic commerce», *Intertax*, vol. 28, 5, págs. 188-194.

BAENA AGUILAR, A. (2000), «Tributación del comercio electrónico», *Carta Mercantil*, número 9, págs. 35-44.

CARBAJO VASCO, D. (2000). «La Administración tributaria y el comercio electrónico ¿Un problema o una solución?», Ministerio de Industria y Energía, *Economía Industrial*, nº 326.

CARMONA FERNÁNDEZ, N. (1998): «De la fiscalidad del *software*», *Tribuna Fiscal*, número 91.

COMISIÓN PARA EL ESTUDIO DEL IMPACTO DEL COMERCIO ELECTRÓNICO EN LA FISCALIDAD ESPAÑOLA (2000), «Informe sobre el impacto del comercio electrónico en la fiscalidad española», Instituto de Estudios Fiscales, Secretaría de Estado de Hacienda, Ministerio de Hacienda.

DEPARTMENT OF TREASURY (1996), *Selected Tax policy Implications of Global Electronic Commerce*, noviembre.

HORTALÁ I VALLVÉ, J. ROCCATAGLIA, F., y VALENTE, P. (2000), *La fiscalidad del comercio electrónico*, Ciss-Praxis, Monografías Fiscales.

JUAN Y LEDESMA, A., Y CUEVA GONZÁLEZ-COTERA, A. (2000), «The tax treatment of software», *European Taxation*, vol. 4, nº 7, páginas 276-280.

OCDE (1998), *Electronic commerce: A discussion paper on taxation issues*, OCDE.

— (1999a), *Business-to-business electronic commerce: Status, economic impact and policy implications*, OCDE.

— (1999b), *OECD forum on electronic commerce. Report on the forum*, OCDE.

— (1999c), *A Global Action Plan for Electronic commerce*, OCDE.

— (1999d), *Electronic commerce: Application of the existing permanent establishment definition*, octubre.

— (2000a), *The application of the permanent establishment definition in the context of electronic commerce*, marzo.

— (2000b), *Treaty characterization issues arising from electronic commerce*, marzo.

OLIVER CUELLO, Rafael (1999a), *Tributación del comercio electrónico*, Tirant lo Blanch, Valencia.

— (1999b), «El comercio electrónico: perspectiva tributaria», *Actualidad Informática Aranzadi*, págs. 1-15.

REYERO FOLGADO, R. (2000), «Presente y futuro de la tributación del comercio electrónico», *Impuestos*, nº 13, págs. 13-30.

RODRÍGUEZ ONDARZA, J. A. (1997), «Los efectos de la fiscalidad en el marco de los convenios de doble imposición internacional. Análisis del caso español», *Papeles de Trabajo*, 3/97, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

SCHWARZ, J. S. (1999), «Transfer pricing and electronic commerce». *Bulletin for International Fiscal Documentation*, Julio, International Bureau of Fiscal Documentation.

VÁZQUEZ DEL REY VILLANUEVA, A. (1999), «La calificación de los cánones en los programas de ordenador en el convenio impositivo entre España y Estados Unidos», *Estudios Financieros*, 192, págs. 97-144.

Resumen

Los estados y las organizaciones internacionales y supranacionales han mostrado su preocupación por cuanto el empleo de las nuevas tecnologías de la información en las relaciones comerciales, especialmente en el ámbito internacional, pueda suponer una caída de la recaudación fiscal, motivada, básicamente, por los problemas de calificación de las rentas obtenidas y de las operaciones realizadas en el comercio electrónico, las dificultades en la localización de las actividades comerciales en un ámbito telemático y, finalmente, los problemas con que se encuentran las administraciones tributarias para controlar las transaciones comerciales electrónicas y luchar contra el fraude en este terreno. Estas cuestiones tributarias conflictivas afectan, principalmente, a los impuestos sobre la renta (personal y societaria) y al Impuesto sobre el Valor Añadido.

Palabras clave: impuestos, comercio electrónico, fiscalidad internacional.

Abstract

The international states and organizations have expressed their concern over the fact that use of new information technologies in trade relations, particularly on an international level, may entail a decline in tax revenue, caused basically by the problems of classifying the income obtained and the transactions carried out in electronic commerce, the difficulties in localizing commercial activities in a telematic environment and, finally, the troubles that the tax authorities have in monitoring electronic commercial transactions and combatting fraud in this area. These conflictive tax questions mainly affect taxes on income (personal and corporate) and Value Added Tax.

Key words: taxes, electronic commerce, international taxation.

JEL classification: H30, H87, H89.

PRINCIPIOS DE PLANIFICACIÓN FISCAL

Félix DOMÍNGUEZ BARRERO
Julio LÓPEZ LABORDA

I. INTRODUCCIÓN

LOS individuos se enfrentan frecuentemente, tanto en el ámbito de su actividad económica como en la esfera de sus relaciones familiares, a decisiones que tienen un componente fiscal muy relevante.

Así, si una persona quiere invertir sus ahorros, va a poder elegir entre un conjunto de activos que están sujetos a regímenes fiscales muy dispares: depósitos bancarios, letras del Tesoro, fondos de inversión, planes de pensiones, seguros de vida, inmuebles, activos empresariales, etcétera.

De la misma forma, si un sujeto desea iniciar el ejercicio de una actividad empresarial, debe saber que los beneficios que obtenga no van a tributar igual si la actividad se desarrolla bajo la forma de sociedad que si la titularidad del negocio es del propio individuo. En este segundo caso, además, el gravamen variará de acuerdo con el sistema que haya elegido, en su caso, el empresario, para cuantificar sus beneficios.

Finalmente, los sujetos también deben conocer que las circunstancias familiares influyen decisivamente en las cargas tributarias, de suerte que, por ejemplo, los individuos casados no tributan igual que los solteros y, entre los matrimonios, la fiscalidad depende de la distribución de la renta y el patrimonio en el seno de la familia.

Para tomar adecuadamente una decisión que comporta un coste tributario determinado, no basta con conocer satisfactoriamente el sistema fiscal aplicable. Lo verdaderamente importante es saber incorporar el elemento tributario a un modelo de decisión que permita llevar a cabo una comparación rigurosa entre las distintas alternativas a disposición del sujeto. Esta actividad recibe la denominación de planificación fiscal. De la lectura de esta definición debe quedar claro, desde el principio, que la planificación fiscal no tiene nada que ver ni con la evasión fiscal ni con el fraude de ley. La planificación fiscal trata de buscar la mejor alternativa dentro de un marco normativo dado, y sin abuso de las formas jurídicas.

Aunque la planificación fiscal ha sido en España, como era de esperar, objeto tradicional de preocupación en el ámbito del ejercicio profesional de la economía, apenas ha merecido la atención, hasta la fecha, de la investigación académica, que sólo puede ofrecer un puñado de estudios aplicados y todavía menos trabajos teóricos.

Nuestra intención, con este trabajo, es contribuir a cubrir ese hueco entre teoría y praxis, presentando de manera sistemática los principios que deben regir la actividad de planificación fiscal. A tal fin, en el apartado II se describen las variables que pueden afectar al coste fiscal de las decisiones de los agentes económicos, y en el III se desarrollan dos ejercicios de planificación, en los que se utilizan algunas de las variables relacionadas en el apartado precedente.

En el apartado IV se trata de ir un poco más lejos. Siguiendo las aportaciones de una literatura muy reciente, encabezada por Joel Slemrod, se apunta cómo la existencia de planificación fiscal –pero también de elusión y evasión fiscal– obliga a replantear muchos de los problemas abordados por la teoría de la imposición, como los efectos de los impuestos sobre las variables reales o la teoría de la imposición óptima.

El trabajo concluye resumiendo sus resultados más relevantes.

II. PRINCIPIOS DE LA PLANIFICACIÓN FISCAL

En su «General theory of tax avoidance», Stiglitz (1985) identifica tres principios fundamentales en la planificación fiscal: el diferimiento en la imposición, el arbitraje entre tipos de gravamen distintos (correspondientes a individuos diferentes o a un mismo individuo en distintos momentos del tiempo) y el arbitraje entre operaciones sujetas a distinto trato fiscal. Tras estos principios, hay una pluralidad de variables que pueden afectar al coste fiscal de las decisiones de los individuos, que vamos a presentar de manera sumaria en este apartado (1). En el siguiente, aplicaremos los principios de la planificación fiscal a la resolución de dos ejercicios concretos, en los que intervienen conjuntamente algunas de las variables analizadas.

El tipo impositivo

Si queremos averiguar cómo afecta la fiscalidad a la actividad económica, lo primero que tenemos

que aclarar es qué tipo impositivo debemos considerar como relevante a la hora de tomar decisiones. La respuesta es inmediata *cuando el impuesto afectado es proporcional: el tipo relevante es el propio tipo fijo del impuesto*. Así, si una sociedad obtiene un ingreso determinado, la carga tributaria derivada será el 35 por 100 de su cuantía, y si incurre en un gasto deducible, el ahorro fiscal correspondiente será el 35 por 100 de su importe.

Ahora bien, si el impuesto afectado es progresivo, la solución no es tan inmediata. En esta clase de impuestos existen dos tipos impositivos: el medio, al que está sujeta la totalidad de la base liquidable, y el marginal, por el que tributan las adiciones a la base. Pues bien, en este caso, *el tipo relevante es el marginal*. Por ejemplo, si un individuo se está planteando realizar una inversión que le va a generar una rentabilidad determinada, sujeta al IRPF, habrá de tomar su decisión utilizando el tipo de gravamen por el que tributará esa renta adicional que va a percibir, esto es, el tipo marginal.

En los impuestos progresivos, los incrementos de la base están sujetos a tipos impositivos cada vez más elevados. De ahí que *los individuos tengan incentivos para fraccionar su base liquidable en varias porciones*: la suma de los impuestos pagados por cada porción será siempre menor que el impuesto pagado por la suma de las porciones. Aún más, *la situación óptima se alcanzará cuando todas las partes en que se divida la base impositiva sean del mismo tamaño*.

Por ejemplo, si un padre quiere transmitir gratuitamente unos determinados bienes a su hijo, existirá un incentivo a dividir el patrimonio en varias partes, que se transmitirán de forma sucesiva y tributarán en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, uno de los impuestos progresivos de nuestro sistema fiscal.

La calificación de las operaciones

En muchas ocasiones, la calificación que reciba la operación realizada por el individuo va a ser determinante del impuesto que haya de satisfacer. Podemos encontrar numerosos ejemplos que corroboran esta afirmación. Así, en el IRPF, una renta de 10.000 euros no tributa igual si es un rendimiento del trabajo que si es un rendimiento del capital o de una actividad económica, o una ganancia patrimonial. De la misma forma, en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, es diferente el gravamen que soporta un patrimonio de 100.000 euros si se transmite en forma de herencia o de donación. Finalmente, en el Impuesto sobre Sociedades, la empresa debe saber que son distintas las consecuencias fiscales de obtener una financiación de 1.000.000 euros mediante recursos propios o ajenos; en este segundo caso, la forma que adopte el propio endeudamiento también es importante: por ejemplo, no tributa igual un préstamo que un contrato de *leasing*.

Lo relevante es que, frecuentemente, y como ponen de manifiesto estos mismos ejemplos, *los sujetos van a poder elegir la forma en que realicen sus operaciones y, por lo tanto, el impuesto que van a pagar*. Así, teniendo en cuenta su diferente tratamiento fiscal, el individuo puede decidir si va a obtener los 10.000 euros mencionados más arriba como intereses de un depósito bancario, como dividendos de unas acciones o como rendimientos de un fondo de inversión.

Los incentivos

En ocasiones, el legislador utiliza el sistema fiscal para incentivar determinados comportamientos de los individuos. Uno de los instrumentos que utiliza con tal fin son las deducciones en la base o en la cuota de los impuestos. Por ejemplo, para apoyar a los sujetos pasivos que adquieren su vivienda habitual, se permite la práctica de una deducción en la cuota del IRPF de un porcentaje de las cantidades satisfechas en la adquisición. En el Impuesto sobre Sociedades también menudean las deducciones para incentivar la realización de determinadas actividades: implantación de empresas en el extranjero, investigación, desarrollo e innovación tecnológica, etcétera.

Las deducciones suponen un ahorro de impuestos: si un individuo está sujeto en el IRPF a un tipo marginal del 48 por 100 y deduce 1.000 euros de su base, su carga tributaria se reduce en 480 euros; si la misma deducción pudiera practicarse en la cuota, el ahorro fiscal ascendería a 1.000 euros. Por tal motivo, a la hora de comparar entre alternativas (por ejemplo, la inversión en diversos activos), el decisor habrá de tomar en consideración la existencia o no de deducciones. Ceteris paribus, *serán siempre preferibles las alternativas favorecidas por la deducción*.

El tiempo

El tiempo –y la incertidumbre a él asociada– aparece como una variable fundamental a conside-

rar en la mayoría de las decisiones a llevar a cabo, por muchos motivos. En primer lugar, porque pagar más tarde equivale a pagar menos. Por otra parte, porque la cuantía a pagar, en muchos casos, depende del momento en que se lleven a cabo las operaciones o de su duración. En tercer lugar, porque el propio tipo impositivo de una persona puede variar con el tiempo.

Supongamos un depósito bancario a plazo. Sus rendimientos tributarán en el IRPF como rentas del capital mobiliario, pero no lo harán anualmente, sino en el ejercicio de vencimiento del plazo: para un tipo marginal del inversor constante, el diferimiento en el pago del impuesto se traducirá en una tributación efectiva inferior a la derivada del gravamen anual de los rendimientos. Adicionalmente, si el plazo de la inversión es superior a dos años, nuestro vigente IRPF permite una reducción en la base imponible del 30 por 100 de los rendimientos percibidos, lo que minorará aún más su tributación. Una última reducción del gravamen puede producirse si el tipo marginal del sujeto experimentara una disminución en el momento de la liquidación de la inversión.

Tomando en cuenta la incidencia del tiempo en el coste fiscal de sus elecciones, *el sujeto puede decidir acerca del momento más oportuno para llevar a cabo sus actividades económicas*, tales como la obtención de una renta, la realización de una inversión o la transmisión de un patrimonio.

El espacio

El espacio constituye un factor con una importancia progresivamente creciente en las elecciones de los agentes económicos. En la medida en que diferentes jurisdicciones estén sujetas a sistemas fiscales también distintos, la tributación que soporte una operación determinada dependerá frecuentemente del lugar donde se haya realizado. Esta afirmación es aplicable a numerosos ámbitos, desde el municipal al internacional. Además, en España cada vez es más relevante el papel desempeñado por el espacio regional.

Por ejemplo, el gravamen de las rentas del trabajo de un individuo dependerá del lugar donde radique su residencia habitual. La residencia también será determinante para la tributación de la titularidad de un patrimonio o de su transmisión lucrativa, mediante herencia o donación. Por otra parte, el gravamen de los rendimientos generados por una inversión estará condicionado por el lugar en que se haya realizado esa inversión.

En consecuencia, *los sujetos tienen un incentivo para elegir el espacio en el que llevar a cabo sus actividades económicas*, atendiendo al coste fiscal asociado a las diferentes alternativas de localización.

El sujeto pasivo de los impuestos

Una misma operación puede estar sujeta a un gravamen muy diferente, en función del sujeto que resulte obligado a tributar por ella. Por ejemplo, un beneficio empresarial de 100.000 euros no soportará la misma carga fiscal si ha sido percibido por un empresario individual o por una sociedad: en el primer caso, tributará en el IRPF; en el segundo, en el Impuesto sobre Sociedades. *El individuo podrá influir sobre sus obligaciones fiscales, eligiendo en qué impuesto va a ser sujeto pasivo*. En este ejemplo, y de forma simplificada, preferirá tributar en el Impuesto sobre Sociedades si esos beneficios quedan sujetos en el IRPF a un tipo marginal superior al 35 por 100.

De la misma manera, la decisión de donar un patrimonio a un hijo o esperar a transmitírselo vía herencia implica decidir, simultáneamente, quién tributará en el IRPF por los rendimientos de capital que genere el patrimonio. La opción entre donación y herencia estará condicionada, por tanto, no sólo por los impuestos a pagar en el momento de la transmisión, sino también por el impuesto sobre la renta que deban satisfacer adquirente o transmitente por los rendimientos obtenidos. Si el hijo soporta menor carga tributaria en el IRPF, este hecho favorecerá la donación. Mientras que si es el padre quien soporta un menor gravamen, esto favorecerá la transmisión por herencia.

III. DOS EJERCICIOS DE PLANIFICACIÓN FISCAL

En este apartado pretendemos plasmar prácticamente las nociones teóricas esbozadas en el precedente, mostrando, a la vez, cómo las variables que acabamos de describir de forma separada normalmente se presentan juntas en los problemas reales de planificación fiscal. El primer ejercicio que proponemos plantea un problema de planificación fiscal personal, como es la elección entre instrumentos de ahorro, y el segundo, de planificación empresarial, concretado en la elección de la forma de empresa, individual o social (2).

1. La elección entre instrumentos de ahorro

Supongamos un sujeto que dispone de dos activos alternativos para llevar a cabo una inversión a tres años, con una rentabilidad antes de impuestos del 4 por 100: un depósito a largo plazo, en el que los intereses se abonan al vencimiento del plazo, y un fondo de inversión. El individuo quiere saber en cuál de los dos activos debería invertir, supuesto que su tipo marginal en el IRPF es el 45 por 100.

Para responder a esta pregunta, el instrumento que utilizaremos será el capital final neto, de forma que será recomendable aquella alternativa que permita acumular un mayor capital después de impuestos en el momento de liquidar la inversión realizada, al término de los tres años.

Para analizar la incidencia de la fiscalidad sobre los dos activos, vamos a diferenciar tres fases: la aportación, la acumulación y la liquidación. La primera fase es común a los dos activos. Supondremos que el individuo realiza una inversión de un euro. Por lo tanto, el capital inicial, CI, será el siguiente:

$$CI = 1 \text{ euro}$$

A) *Depósito a largo plazo*

a) Acumulación

Al no abonarse los intereses hasta el momento de la liquidación, este activo no soporta tributación alguna durante el período de acumulación. Si llamamos i a la rentabilidad antes de impuestos de la inversión, e i_{N1} al interés neto de impuestos que se acumula anualmente en el depósito a largo plazo, tendremos que:

$$i_{N1} = i = 0{,}04$$

El capital final puede expresarse como:

$$CF_1 = CI\,(1 + i_{N1})^n$$

Que, en nuestro caso, se concreta en un importe de:

$$CF_1 = (1{,}04)^3 = 1{,}1249 \text{ euros}$$

b) Liquidación

En el momento de hacer efectivo el capital acumulado, la renta generada se grava como rendimiento del capital mobiliario. Estos rendimientos, cuando se generan en un período superior a los dos años, tienen derecho a una reducción de un porcentaje determinado: en nuestro ejemplo, el 30 por 100. Sea g la parte del rendimiento gravado y t_p el tipo marginal. La cuota tributaria se calculará a partir de la siguiente expresión:

$$T_p = CI\{(1 + i_{N1})^n - 1\}g.t_p$$

El capital final neto podrá expresarse como:

$$CF_{N1} = CF_1 - T_p = CI\,(1 + i_{N1})^n - CI\{(1 + i_{N1})^n - 1\}g.t_p = CI\{(1 + i_{N1})^n(1 - g.t_p) + g.t_p\}$$

En el ejercicio que estamos desarrollando:

$$CF_{N1} = 1{,}1249 \cdot (1 - 0{,}7 \cdot 0{,}45) + 0{,}7 \cdot 0{,}45 = 1{,}0855 \text{ euros}$$

B) *Fondo de inversión*

a) Acumulación

Los rendimientos obtenidos por el fondo tributan anualmente en el Impuesto sobre Sociedades a un tipo de gravamen del 1 por 100. Por consiguiente, el rendimiento que se podrá acumular anualmente será:

$$i_{N2} = i.(1 - t_s) = 0{,}04 \cdot (1 - 0{,}01) = 0{,}0396$$

Siendo el capital final:

$$CF_2 = CI\,(1 + i_{N2})^n = (1{,}0396)^3 = 1{,}1236 \text{ euros}$$

b) Liquidación

En el momento de liquidar la inversión, la renta generada se grava como ganancia patrimonial. La cuota tributaria se calculará, por tanto, de acuerdo con la siguiente expresión:

$$T_g = CI\{(1 + i_{N2})^n - 1\}t_g$$

Donde t_g representa el tipo impositivo aplicable a las ganancias patrimoniales: si la inversión se ha mantenido por un período no superior al año, la ganancia se gravará al tipo marginal del individuo, esto es, al 45 por 100; si se ha mantenido durante un período superior, tributará a un tipo del 18 por 100. El capital final neto puede expresarse como:

$$CF_{N2} = CF_2 - T_g = CI\,(1 + i_{N2})^n - CI\{(1 + i_{N2})^n - 1\}t_g = CI\{(1 + i_{N2})^n(1 - t_g) + t_g\}$$

En nuestro ejercicio:

$$CF_{N2} = 1{,}1236 \cdot (1 - 0{,}18) + 0{,}18 = 1{,}1014 \text{ euros}$$

C) *Comparación de las inversiones*

Si observamos el capital final neto obtenido en cada alternativa, comprobamos que se cumple que:

$$CF_{N2} > CF_{N1}$$

Así pues, para un individuo sujeto a un tipo marginal del 45 por 100, el fondo de inversión es preferible al depósito a largo plazo. Por una parte, el depósito bancario permite acumular un capital final ligeramente superior al fondo de inversión, ya que la rentabilidad generada por éste está gravada anualmente en el Impuesto sobre Sociedades. Sin embargo, la tributación del fondo de inversión como ganancia de capital a un tipo t_g del 18 por 100 es bastante más favorable que el gravamen del depósito como rendimiento irregular del capital mobiliario, a un tipo efectivo $g \cdot t_p$ del 31,5 por 100 (0,7 x 45). El efecto final es la superioridad del fondo de inversión.

Aprovechemos este resultado para extraer alguna conclusión de carácter general. Tratándose de inversiones de idéntica duración, los depósitos a largo plazo serán preferibles a los fondos de inversión cuando se cumpla que:

$$CF_{N2} < CF_{N1}$$

Sustituyendo cada una de estas expresiones por su equivalente:

$$(1 + i_{N2})^n(1 - t_g) + t_g < (1 + i_{N1})^n(1 - g.t_p) + g.t_p$$

Puesto que $i_{N1} > i_{N2}$, esta desigualdad se cumplirá, al menos, siempre que:

$$t_p \leq \frac{t_g}{g}$$

Y, dado un tipo impositivo t_g del 18 por 100 para las ganancias patrimoniales, y una reducción g del 30 por 100, los depósitos serán preferibles a los fondos de inversión siempre que:

$$t_p \leq \frac{0{,}18}{0{,}7} = 0{,}2571 = 25{,}71 \text{ por } 100$$

Lo que, con la escala del IRPF vigente en 2000 y 2001, afectará a personas con base liquidable inferior a 2.142.000 pesetas.

2. La elección de la forma de empresa

Consideremos un individuo que desarrolla una actividad económica que le produce una rentabilidad bruta anual del 5 por 100. Dispone de tres alternativas para organizar esa actividad:

• Desarrollar la actividad como empresario individual, tributando anualmente por sus beneficios en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

• Constituir una sociedad, que realizará la actividad y acumulará los beneficios obtenidos hasta su liquidación, momento en que serán percibidos por el accionista y tributarán en el IRPF como ganancias de patrimonio.

• Desarrollar la actividad como sociedad, que distribuirá anualmente sus beneficios netos del Impuesto sobre Sociedades a su accionista. Los dividendos tributarán cada año en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Como puede observarse, en este ejercicio de planificación están presentes gran parte de los elementos que se han descrito en el apartado anterior: la elección del sujeto pasivo de la imposición (individuo o sociedad), la calificación de las operaciones (dividendos o ganancias de patrimonio), el tiempo (tributación anual o diferida), el tipo de gravamen (fijo o variable).

Siguiendo a Scholes y Wolfson (1992), el instrumento que utilizaremos para elegir la forma de empresa será, como en el ejercicio anterior, el capital final. También distinguiremos entre las fases de aportación, acumulación y liquidación. Supondremos que la inversión inicial es de un euro, por lo que:

$$CI = 1 \text{ euro}$$

A) *Empresa individual*

a) Acumulación

Caso de llevarse a cabo la actividad bajo forma de empresa individual, los rendimientos anuales serán gravados en el IRPF, a un tipo t_p. Si la rentabilidad antes de impuestos es i_1, la rentabilidad anual neta después de impuestos será:

$$i_{N1} = i_1 \cdot (1 - t_p)$$

Supongamos que el individuo de nuestro ejercicio está sujeto en el IRPF al tipo marginal máximo del 48 por 100. Entonces:

$$i_{N1} = 0{,}05 \cdot (1 - 0{,}48) = 0{,}026$$

Siendo el capital final acumulado mediante la empresa individual, tras n años, el siguiente:

$$CF_1 = CI \cdot (1 + i_{N1})^n = (1{,}026)^n$$

b) Liquidación

En el momento de liquidar el negocio, el empresario no estará sujeto a gravamen adicional alguno. Por consiguiente, el capital final neto coincidirá con el capital final:

$$CF_{N1} = CF_1 = (1{,}026)^n$$

B) *Empresa social, con acumulación de beneficios*

a) Acumulación

Si la inversión se lleva a cabo bajo forma societaria, el rendimiento se gravará anualmente en el Impuesto sobre Sociedades al tipo impositivo t_s, del 35 por 100. Si el rendimiento anual antes de impuestos es i_2, entonces la rentabilidad anual neta será:

$$i_{N2} = i_2 \cdot (1 - t_s) = 0{,}05 \cdot (1 - 0{,}35) = 0{,}0325$$

Con esta rentabilidad, tras n años, se habrá acumulado un capital final de:

$$CF_2 = CI \cdot (1 + i_{N2})^n = (1{,}0325)^n$$

b) Liquidación

En el momento de su disolución, la sociedad entrega al individuo, en concepto de cuota de liquidación social, la inversión inicial y los beneficios acumulados. El accionista tributará en el IRPF por la ganancia de capital obtenida, a un tipo de gravamen t_g: como ya hemos explicado en el ejercicio anterior, si la inversión se ha mantenido por un período no superior al año, la ganancia se gravará al tipo marginal del individuo, esto es, al 48 por 100; si se ha mantenido durante un período superior, tributará a un tipo del 18 por 100. Por tanto:

$$T = (CF_2 - CI) \cdot t_g = CI\{(1 + i_{N2})^n - 1\}\, t_g = \{(1{,}0325)^n - 1\} \cdot t_g$$

El capital final neto de impuestos será la diferencia entre el capital final y los impuestos satisfechos en la liquidación de la sociedad:

$$CF_{N2} = CF_2 - T = CI\{(1 + i_{N2})^n(1 - t_g) + t_g\} = (1{,}0325)^n \cdot (1 - t_g) + t_g$$

Será preferible la opción societaria como forma de organización de la actividad empresarial cuando se cumpla que:

$$CF_{N2} > CF_{N1}$$

Es decir, cuando:

$$(1 + i_{N2})^n(1 - t_g) + t_g > (1 + i_{N1})^n$$

A partir de esta expresión, se puede calcular cómo influyen las diversas variables utilizadas en el modelo, y determinar para qué valores de cada una de ellas es preferible una u otra opción. Con los datos de nuestro problema, la empresa individual sólo es recomendable para una duración de la inversión de un año, con la que se consigue un capital final neto de impuestos de 1,026 euros. Al estar sujetas las ganancias de patrimonio generadas en un año al tipo marginal del 48 por 100, la opción de la empresa societaria genera un capital final neto de 1,017 euros. Ahora bien, para una duración de la inversión de dos años, el capital final neto de la empresa societaria es ya superior al de la empresa individual (1,054 frente a 1,053 euros), y la diferencia entre ambos se amplía con el tiempo. Si el individuo estuviera sujeto a un tipo marginal igual o inferior al 35 por 100, resultaría preferible la empresa individual para cualesquiera duración y rentabilidad de la inversión.

C) *Empresa societaria, con distribución de dividendos*

a) Acumulación

La misma metodología puede aplicarse, sin ninguna dificultad, al escenario en que la sociedad distribuye anualmente los rendimientos obtenidos, netos del Impuesto sobre Sociedades, en forma de dividendos. En tal caso, la rentabilidad bruta i_2 soportará anualmente el Impuesto sobre Sociedades, t_s:

$$T_s = i_2 \cdot t_s$$

Además, la rentabilidad neta percibida por el accionista como dividendo estará gravada, también con carácter anual, en el IRPF. En este impuesto se aplicará algún método para corregir la doble imposición de dividendos. El método utilizado en España es el de imputación, por lo cual, la tributación de los dividendos en el IRPF será la siguiente:

$$T_p = i_2 \cdot (1 - t_s) \cdot (1 + c) \cdot t_p - i_2 \cdot (1 - t_s) \cdot c$$

donde c es el coeficiente de imputación que, en nuestro país, es un 40 por 100. El gravamen total se obtendrá agregando la tributación en el IRPF y el Impuesto sobre Sociedades:

$$T = i_2 \cdot t_s + i_2 \cdot (1 - t_s) \cdot (1 + c) \cdot t_p - i_2 \cdot (1 - t_s) \cdot c$$

De donde, la rentabilidad anual neta de impuestos será la siguiente:

$$i_{N2} = i_2 \cdot (1 - t_s) \cdot (1 + c) \cdot (1 - t_p)$$

En nuestro ejemplo, para un tipo de gravamen del 35 por 100 en el Impuesto sobre Sociedades:

$$i_{N2} = 0{,}05 \cdot (1 - 0{,}35) \cdot (1 + 0{,}4) \cdot (1 - 0{,}48) = 0{,}02366$$

El capital acumulado al cabo de n años será el siguiente:

$$CF_2 = CI \cdot (1 + i_{N2})^n = (1{,}02366)^n$$

b) Liquidación

En el momento de la liquidación de la sociedad, no existirá ningún gravamen adicional. Por tanto:

$$CF_{N2} = CF_2 = (1{,}02366)^n$$

En definitiva, en este escenario, será preferible la opción de la sociedad si se cumple que:

$$CF_{N2} > CF_{N1}$$

Es decir:

$$(1+ i_{N2})^n > (1 + i_{N1})^n$$

O, también:

$$i_{N2} = i_2 \cdot (1 - t_s) \cdot (1 + c) \cdot (1 - t_p) > i_1 \cdot (1 - t_p) = i_{N1}$$

Si $i_2 = i_1$, la desigualdad anterior se verificará cuando se cumpla que:

$$t_s < \frac{c}{1 - c} = 0{,}2857 = 28{,}57 \text{ por } 100$$

En consecuencia, para un tipo de gravamen en el Impuesto sobre Sociedades del 35 por 100 podremos afirmar que la empresa individual será preferible a la social, para cualquier duración de la actividad económica, como hemos comprobado en el ejercicio que se ha estado resolviendo.

IV. CONSECUENCIAS DE LA PLANIFICACIÓN FISCAL PARA LA TEORÍA DE LA IMPOSICIÓN

Hasta ahora nos hemos ocupado sólo de la vertiente teórica, conceptual, de la planificación fiscal. Pero lo cierto es que los individuos se implican en actividades, más o menos sofisticadas, de planificación. La evidencia suministrada por la literatura comparada –sobre todo estadounidense– es amplia y bastante concluyente.

Como hemos advertido al inicio del trabajo, la investigación aplicada sobre esta materia está todavía poco desarrollada en nuestro país (3). En el cuadro nº 1 se realiza una aproximación muy elemental al problema. Con una muestra de 10.022 declarantes solteros, extraída del Panel de Declarantes del IRPF del Instituto de Estudios Fiscales, se ha calculado, para el ejercicio 1994, cuál sería el tipo medio efectivo que soportarían si sólo percibieran rentas del trabajo (columna 3). A continuación, se ha determinado el tipo efectivo sobre esas mismas rentas, pero teniendo en cuenta el impuesto que realmente ha pagado cada contribuyente por todas las rentas que ha obtenido en el ejercicio (columna 4).

La última columna refleja la diferencia entre el tipo efectivo simulado y el real, y contiene un indicio de la existencia e importancia de las actividades de planificación fiscal. Como puede observarse, aunque

CUADRO Nº 1

TRIBUTACIÓN DE LAS RENTAS DEL TRABAJO EN PRESENCIA DE PLANIFICACIÓN FISCAL. AÑO 1994

DECILAS (1)	*RENTAS MEDIAS DEL TRABAJO, EN PESETAS* (2)	*IMPUESTO SIMULADO EN PORCENTAJE DE LA RENTA DEL TRABAJO* (3)	*IMPUESTO REAL EN PORCENTAJE DE LA RENTA DEL TRABAJO* (4)	*DIFERENCIA PORCENTUAL ENTRE IMPUESTO SIMULADO Y REAL* (5)
1	395.537	1,27	51,84	3.975,08
2	707.571	3,40	6,68	96,27
3	963.875	4,13	5,82	40,73
4	1.211.043	7,94	6,28	–20,95
5	1.425.531	10,39	7,79	–25,03
6	1.676.642	12,55	10,25	–18,38
7	2.002.788	14,78	12,21	–17,36
8	2.452.368	16,76	14,55	–13,15
9	3.079.960	19,21	16,97	–11,66
10	5.299.085	24,75	23,80	–3,84
Total	1.921.377	11,52	15,62	35,58

el tipo efectivo agregado sobre las rentas del trabajo se incrementa en cuatro puntos, sólo las tres decilas inferiores aumentan su tipo al añadir otras rentas a las laborales. A partir de la cuarta decila, la tributación efectiva se reduce sustancialmente, aunque de forma decreciente, seguramente, por efecto de la existencia de límites en la práctica de las deducciones. En consecuencia, los contribuyentes pueden estar realizando actividades de planificación (como la inversión en determinados activos) que les permiten rebajar el gravamen de sus rentas del trabajo.

La existencia de la planificación fiscal obliga a abordar desde una perspectiva diferente muchos de los problemas tradicionales de la teoría de la imposición, desde los efectos de los impuestos sobre la oferta de trabajo o ahorro hasta la fijación de la progresividad impositiva óptima.

Al enfrentarse al análisis de la experiencia impositiva estadounidense de la década de los ochenta, Slemrod (1992) advierte que el impuesto sobre la renta es un conjunto de reglas que gravan ciertas transacciones, más que el propio flujo de rentas. Consecuentemente, el impuesto no sólo altera los precios relativos de las variables reales, afectando a las decisiones de individuos y empresas para trabajar, tomar riesgos, ahorrar e invertir, sino que también ofrece incentivos para que los agentes incurran en actividades de planificación fiscal (o, incluso, de auténtica evasión), eligiendo, por ejemplo, la forma de organización de sus negocios, el momento de realización de sus transacciones o la composición de su cartera de activos.

La evidencia de las reformas fiscales de los ochenta avala, para Slemrod (1992), Auerbach y Slemrod (1997), y Slemrod (ed.) (2000), la argumentación anterior, y sugiere que existe una jerarquía en los efectos que los impuestos generan en el comportamiento de los individuos y las empresas. Jerarquía que ha sido ratificada en el análisis de la reforma fiscal sueca de 1991 llevado a cabo por Agell, Englund y Södersten (1996) (4).

Presidiendo esa jerarquía se encuentra la elección del momento de realización de las transacciones económicas. Así, por ejemplo, la anticipación de una elevación de los tipos de gravamen de determinadas transacciones provoca la aceleración de esas operaciones, para beneficiarse de un ahorro fiscal que supera al coste de adelantar las transacciones.

En el segundo nivel de la jerarquía se sitúan las decisiones financieras y contables de los agentes, que se ajustan a los cambios que las reformas introducen en los sistemas fiscales.

Finalmente, en el nivel inferior se hallan las decisiones reales de los individuos y empresas –sobre el trabajo y el ahorro, por ejemplo– para las que se detecta una menor respuesta a los impuestos.

Dadas esta multiplicidad y jerarquía de respuestas, Slemrod (1992) entiende que el impacto de los impuestos sobre el comportamiento sólo se puede analizar correctamente si los efectos sobre las variables reales se consideran conjuntamente con los efectos sobre las variables temporales, financieras y contables. Y concluye: «Esta estrategia investigadora debe arrojar luz sobre un tema importante para los noventa: en qué medida las bajas elasticidades observadas en los ochenta para las variables reales son debidas a elasticidades de sustitución pequeñas y en qué medida se deben al hecho de que la política fiscal cambia el conjunto de oportunidades disponibles por vías complejas y, en ocasiones, inesperadas» (pág. 255).

Varios autores han respondido a este reto de construir un modelo general de comportamiento que tome en consideración conjuntamente el impacto fiscal sobre las variables reales y sobre las actividades de evasión, elusión y planificación fiscal: Mayshar (1991), Slemrod (1998), Agell y Persson (1998), Feldstein (1999). Nosotros vamos a presentar aquí el modelo de Slemrod (1998), por ser el más sencillo y completo, si bien introduciendo una modificación en el mismo para dotarlo de mayor generalidad.

Slemrod (1998) se centra en el estudio del impacto del impuesto sobre la renta sobre la oferta de trabajo, aunque su formulación se puede extender a cualquier otra respuesta de comportamiento. En los modelos convencionales, el individuo maximiza su utilidad, que es una función de su renta, Y, y de su oferta de trabajo, L, sujeto a una restricción presupuestaria afectada por los impuestos:

$$\begin{array}{c} \underset{L}{Max}\ U(Y, L) \\ s.a:\ Y = (1 - t)\ wL \end{array} \qquad [1]$$

donde t es el tipo del impuesto sobre la renta, que se supone fijo, y w es la tasa salarial. Supuesta una solución interior, la condición de primer orden para este problema es la siguiente:

$$w(1 - t) = \frac{-U_L}{U_Y} \qquad [2]$$

Es decir, la oferta de trabajo es óptima cuando la relación marginal de sustitución entre trabajo y renta se iguala a la tasa salarial neta de impuestos.

Slemrod (1998) propone una corrección al modelo convencional. Este autor supone que parte de la renta, A, logra eludir la tributación, a un coste $C(wL, A)$, de suerte que sólo tributa la diferencia entre la verdadera renta y la no declarada: $wL - A$. Nosotros vamos a sugerir un modelo todavía más general, construido de la siguiente manera. De la renta total obtenida, wL, el individuo puede conseguir, a través de la actividad de planificación fiscal, que parte de su renta, A, tribute a un tipo inferior. La tributación total de este individuo tendrá, entonces, los siguientes dos componentes:

$$\begin{matrix} T_1 = (wL - A)\, t_1 \\ T_2 = A \cdot t_2 \end{matrix} \qquad 0 \leq t_2 < t_1 \qquad [3]$$

Por ejemplo, t_1 puede ser el tipo de gravamen del impuesto sobre la renta de las personas físicas, y t_2, del impuesto sobre sociedades. En el caso de que $t_2 = 0$, el problema es equivalente al desarrollado por Slemrod (1998). Supondremos, con este autor, que el coste de la planificación depende directamente de A ($C_2 > 0$), pero inversamente del importe de wL, la renta obtenida por el individuo ($C_1 < 0$). Slemrod (1998: 3) se refiere a esta última relación como el valor «facilitador de la planificación» de la renta verdadera.

El programa maximizador será ahora el siguiente:

$$\underset{L,A}{Max}\ U(Y, L) \qquad [4]$$

$$s.a:\ Y = wL - (wL - A)\, t_1 - A \cdot t_2 - C(wL, A) = \\ = (1 - t_1)\, wL + (t_1 - t_2)\, A - C(wL, A)$$

Las condiciones de primer orden:

$$L:\ w(1 - t_1 - C_1) = \frac{-U_L}{U_Y} \qquad [5a]$$

$$A:\ C_2 = t_1 - t_2 \qquad [5b]$$

La segunda condición establece que el sujeto incurrirá en actividades de planificación fiscal hasta que su coste marginal se iguale al beneficio marginal derivado de la reducción de la tributación. La primera condición muestra, nuevamente, que la oferta de trabajo es óptima cuando la relación marginal de sustitución entre trabajo y renta se iguala a la tasa salarial neta. Pero, como afirma Slemrod (1998: 4), ahora esta última incluye un incentivo implícito a trabajar igual a $|\, wC_1 \,|$, debido al hecho de que la obtención de más renta reduce el coste marginal de la planificación en esa misma cuantía. En definitiva, los efectos del comportamiento sobre la oferta de trabajo (u otras variables reales) dependen tanto de la elasticidad de sustitución como de la «tecnología de planificación». Un modelo de comportamiento que incorpore ambos factores muestra que la oferta de trabajo óptima es superior a la derivada del análisis convencional, bajo el supuesto –razonable– de que el coste de la planificación varía inversamente con el nivel de renta (5).

Pero la existencia de planificación fiscal, evasión y elusión tiene consecuencias más amplias en los planos de la eficiencia y la equidad impositiva. Por ejemplo, Feldtsein (1999) propone medir el exceso de gravamen de la imposición sobre la renta con la elasticidad compensada de la base imponible, en lugar de con la elasticidad de la oferta de trabajo, para, de esa forma, recoger todas las posibles respuestas de los individuos a la imposición. Aunque Feldstein (1999) registra, en la experiencia estadounidense, una elasticidad de la base sustancialmente mayor que las estimaciones de la elasticidad de la oferta de trabajo, Agell y Persson (1998) entienden que se trata de una cuestión empírica, que depende de las circunstancias de cada país.

Por su parte, Mayshar (1991), y posteriormente Slemrod y Yitzhaki (1996), incorporan al cálculo del coste marginal de los fondos públicos tanto las respuestas de planificación, fraude y elusión como los costes de administración y cumplimiento, y estiman que estos elementos pueden representar una fracción del coste marginal de eficiencia de los fondos superior a la correspondiente a los costes de sustitución, que han constituido la preocupación tradicional en la literatura.

Finalmente, Slemrod y Yitzhaki (2000) enfatizan que los comportamientos de los sujetos relacionados con la planificación, el fraude o la evasión fiscal pueden alterar las hipótesis tradicionales de incidencia impositiva y, derivadamente, los resultados sobre el grado de progresividad y redistribución de los sistemas fiscales. Así, Agell y Persson (1998) sostienen que las comparaciones internacionales de desigualdad de la renta exageran los logros redistributivos de países con altos tipos impositivos, como Suecia, donde la fiabilidad de los datos declarados como indicadores de la verdadera renta es seguramente una función decreciente del tipo de gravamen.

Todos estos resultados justifican la propuesta de Slemrod (1990) de sustituir la teoría de la imposición óptima, preocupada por la estructura de las preferencias, por una «teoría de los sistemas fiscales óptimos», que ponga el énfasis en el objeto transaccional del sistema fiscal y en los aspectos de administración y cumplimiento de la legislación fiscal, y que persiga la optimización conjunta de to-

dos los elementos del sistema fiscal: bases imponibles, tipos de gravamen e instrumentos administrativos encaminados a garantizar el cumplimiento tributario. En Slemrod (1994) y Slemrod y Kopczuk (2000) pueden encontrarse dos recientes intentos de integración de los elementos administrativos en la teoría normativa de la imposición. Slemrod (1994) demuestra que si los instrumentos administrativos están fijados subóptimamente, el grado óptimo de progresividad puede estar por debajo del que se obtendría con una optimización conjunta de esos instrumentos y de los tipos de gravamen.

V. RECAPITULACIÓN

En este trabajo hemos presentado, de forma sumaria, los principios de la planificación fiscal, entendida como aquella actividad que se ocupa de incorporar el elemento tributario a un modelo de decisión que permita llevar a cabo una comparación entre distintas alternativas a disposición de los agentes económicos.

Se han descrito algunas de las variables que pueden afectar al coste fiscal de las decisiones de los individuos: el tipo impositivo, la naturaleza de las operaciones, los incentivos, el tiempo, el espacio, el sujeto pasivo de los impuestos.

A continuación, se ha puesto de manifiesto cómo la realización por los individuos de actividades de planificación fiscal obliga a enfocar de manera diferente muchos de los problemas tradicionales de la teoría de la imposición, desde los efectos de incentivo de la imposición hasta la fijación de la progresividad impositiva óptima.

NOTAS

(1) Para un desarrollo en profundidad, véase DOMÍNGUEZ BARRERO y LÓPEZ LABORDA (2001).

(2) En DOMÍNGUEZ BARRERO y LÓPEZ LABORDA (2001) se contiene una amplia colección de ejercicios de planificación fiscal.

(3) Véase, por ejemplo, la selección de trabajos recopilada en DOMÍNGUEZ BARRERO y LÓPEZ LABORDA (2001).

(4) Sobre las lecciones que se pueden extraer, para nuestro país, de las recientes reformas estadounidense y sueca, desde esta misma perspectiva de la jerarquía de los efectos de los impuestos sobre el comportamiento, véase LÓPEZ LABORDA y ONRUBIA (1998).

(5) Hipótesis alternativas sobre la tecnología de planificación permiten alcanzar resultados muy interesantes: véase SLEMROD (1998: 8) y SLEMROD y YITZHAKI (2000:19).

BIBLIOGRAFÍA

AGELL, J.; P. ENGLUND, y J. SÖDERSTEN (1996), «Tax reform of the century-the Swedish experiment», *National Tax Journal*, 49 (4): 643-664.

AGELL, J., y M. PERSSON (1998), «Tax arbitrage and labor supply», *NBER Working Paper*, 6708.

AUERBACH, A., y J. SLEMROD (1997), «The economic effects of the tax reform act of 1986», *Journal of Economic Literature*, 35: 589-632.

DOMÍNGUEZ BARRERO, F., y J. LÓPEZ LABORDA (2001), *Planificación fiscal*, Barcelona, Ariel.

FELDSTEIN, M. (1999), «Tax avoidance and the deadweight loss of the income tax», *The Review of Economics and Statistics*, 81 (4): 674-680.

LÓPEZ LABORDA, J., y J. ONRUBIA (1998), «Imposición e incentivos: ¿qué podemos aprender de la experiencia comparada?», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 2 y 3: 283-298.

MAYSHAR, J. (1991), «Taxation with costly administration», *Scandinavian Journal of Economics*, 93 (1): 75-88.

SCHOLES, M. S., y M. A. WOLFSON (1992), *Taxes and business strategy: A Planning Approach*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall.

SLEMROD, J. (1990), «Optimal taxation and optimal tax systems», *Journal of Economic Perspectives*, 4 (1): 157-178.

— (1992), «Do tax matter? Lessons from the 1980´s», *American Economic Review*, 82 (2): 250-256.

— (1994), «Fixing the leak in the Okun's bucket: Optimal tax progressivity when avoidance can be controlled», *Journal of Public Economics*, 55 (1): 41-51.

— (1998), «A general model of the behavioral response to taxation», *NBER Working Paper*, 6582.

—, ed. (2000), *Does Atlas Shrug? The Economic Consequences of Taxing the Rich*, Russell Sage Foundation-Harvard University Press.

SLEMROD, J., y W. KOPCZUK (2000), «The optimal elasticity of taxable income», *NBER Working Paper*, 7922.

SLEMROD, J., y S. YITZHAKI (1996), «The cost of taxation and the marginal efficiency cost of funds», *International Monetary Fund Staff Papers*, 43 (1): 172-198.

— (2000), «Tax avoidance, evasion, and administration», *NBER Working Paper*, 7473.

STIGLITZ, J. E. (1985), «The general theory of tax avoidance», *National Tax Journal*, 38 (3): 325-337.

Resumen

Este trabajo presenta los principios de la planificación fiscal, entendida como aquella actividad que se ocupa de incorporar el elemento tributario a un modelo de decisión que permita llevar a cabo una comparación entre distintas alternativas a disposición de los agentes económicos. En primer lugar, se describen algunas de las variables que pueden afectar al coste fiscal de las decisiones de los individuos. A continuación, se pone de manifiesto cómo la realización por los individuos de actividades de planificación fiscal obliga a abordar de manera diferente muchos de los problemas tradicionales de la teoría de la imposición.

Palabras clave: planificación fiscal, teoría de la imposición.

Abstract

This article sets forth the principles of fiscal planning, taking this to be the activity that concerns itself with incorporating the taxation element into a decision model that will enable a comparison to be made between the different alternatives at the disposal of the economic operators. First of all, we describe some of the variables that may affect the fiscal cost of the decisions of individuals. We then go on to explain how fiscal planning activities performed by individuals make it necessary for many of the traditional problems of taxation theory to be addressed in a different way.

Key words: fiscal planning, taxation theory.

JEL classification: H20, H30.

COLABORADORES EN ESTE NÚMERO

ALBI, Emilio. Doctor en Economía por la Universidad Complutense de Madrid y por la Universidad de York (Inglaterra), censor de cuentas, catedrático de Hacienda Pública y Derecho Fiscal en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid. Autor de quince libros dedicados al sistema fiscal español, a la fiscalidad internacional, a la economía pública y a la gestión pública, y de numerosos artículos. En su vertiente profesional, ha llevado a cabo, desde 1974, tareas de asesoramiento tanto en el sector privado como en el público. En la actualidad es presidente de la firma Albi, Sánchez y Asociados.

ALONSO CARRERA, Jaime. (Mos, 1968). Es doctor en Economía por la Universidad Autónoma de Barcelona y profesor titular interino de la Universidad de Vigo, en donde ejerce funciones de subdirector del Departamento de Economía Aplicada. Su actividad investigadora se ha asociado hasta ahora a dos líneas genéricas de interés: Macroeconomía y economía pública. Ha publicado diversos trabajos sobre estos temas, entre otras, en las revistas *Journal of Macroeconomics, Journal of Economic Dynamics and Control,* e *Investigaciones Económicas.*

ÁLVAREZ VILLAMARÍN, Xosé Carlos. (Vigo, 1966). Es profesor titular en la Escuela Universitaria de la Universidad de Vigo y secretario del Departamento de Economía Aplicada de esta misma Universidad desde 1995. Su trabajo de investigación se centra en el análisis aplicado de los sistemas fiscales, con una especial atención al estudio de los procesos de reforma fiscal internacional. Ha publicado artículos sobre estos temas en las revistas *Hacienda Pública Española, Crónica Tributaria, Palau 14, Presupuesto y Gasto Público, Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública, Actualidad Tributaria, Revista del Instituto de Estudios Económicos,* y *Australia Tax Forum.*

ALVIRA MARTÍN, Francisco. Nació en Zaragoza en el año 1946. Doctor en Ciencias Políticas y Sociología. Ha sido asesor técnico en el Instituto Nacional de Ciencias de la Educación, jefe del Gabinete Técnico de la Subsecretaría de Ordenación y Medio Ambiente, y subdirector del CIS. Es catedrático de Sociología en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense, en el Departamento de Métodos y Técnicas de Investigación.

ANTÓN PÉREZ, José Antonio. Es doctor en Derecho, inspector de Hacienda del Estado (excedente) y profesor titular de Derecho Financiero de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente es subdirector general de FUNCAS.

BADENES PLÁ, Nuria. Profesora asociada de la Universidad Complutense de Madrid desde 1996, en el Departamento de Hacienda Pública y Sistema Fiscal. Obtuvo el grado de *master* en Economía Pública y Análisis Económico en 1995 por el Instituto de Estudios Fiscales, institución en la que hoy colabora como investigadora en la construcción de un microsimulador para España. Es doctora en Economía por la Universidad Complutense de Madrid desde el año 2000. Sus principales áreas de investigación se centran en microsimulación en imposición directa e indirecta, distribución y bienestar, e imposición marginal efectiva.

BARRILAO GONZÁLEZ, Pedro Enrique. Linceciado en Derecho y diplomado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Granada, *master* en Asesoría y Fiscalidad de Empresas, investigador-colaborador en el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Granada, ha colaborado en diversos artículos y revistas.

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 y ha sido miembro de la Comisión para la Reforma del IRPF. Es jefe de la Asesoría Fiscal de la Confederación Española de Cajas de Ahorros.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, José Manuel. Nació en Málaga en 1958. Doctor en Ciencias Económicas. Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Málaga y director de la Secretaría Técnica de Unicaja.

DOMÍNGUEZ BARRERO, Félix. Nació en San Pedro Manrique (Soria) en 1947. Es licencido en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid y doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Zaragoza. Profesor titular en el Departamento de Estructura e Historia Económicas y Economía Pública de la Universidad de Zaragoza. Desarrolla su actividad investigadora en el campo de la Hacienda Pública, centrándose especialmente en los temas relativos a efectos económicos de los impuestos y a la planificación fiscal.

EDO HERNÁNDEZ, Valentín. Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense. En la actualidad es profesor titular de Hacienda Pública en el Departamento de Hacienda Pública y Sistema Fiscal de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid.

ENCABO RODRÍGUEZ, Isabel. Natural de Guadalajara (1962). Licenciada en Ciencias Económicas (1985) y doctora en Economía Aplicada (1990) por la Universidad de Alcalá. Profesora titular del Departamento de Economía Aplicada (1994) de la citada Universidad. Colaboradora en diversas investigaciones sobre el consumo privado y, recientemente, directora del grupo de trabajo encargado de analizar las diferencias de las magnitudes económicas y fiscales en relación con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y estudio de aproximación a los niveles de cumplimiento tributario (1998) por encargo del Instituto de Estudios Fiscales, dentro del proceso de reforma de este impuesto.

ESCRIBANO, Manuela. Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad del País Vasco

(UPV). Es profesora titular de Imposición Directa sobre Personas Físicas e Imposición Directa sobre Personas Jurídicas, así como de Régimen Fiscal de la Empresa en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad del País Vasco, a cuyo Departamento de Hacienda Pública pertenece. Es directora del Postgrado de Especialista en Tributación que se imparte en la Universidad del País Vasco y responsable del Área de Fiscalidad del Colegio Vasco de Economistas. Participa como ponente en varios postgrados y cursos de dirección y gestión fiscal. Es autora de varios artículos relacionados con la economía de la salud y con el campo de la Hacienda Pública.

GAGO RODRÍGUEZ, Alberto. (Vilanova de Arousa, 1956). Es doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Santiago y catedrático de Hacienda Pública en la Universidad de Vigo, en donde ha ejercido como director del Departamento de Economía Aplicada en el periodo 1995-2000. Sus principales investigaciones se centran en los campos de la incidencia impositiva, la reforma fiscal y la fiscalidad ambiental. Ha publicado ocho libros de autoría propia o compartida, así como más de medio centenar de artículos sobre estos temas. Sus trabajos han sido publicados en las revistas *Hacienda Pública Española, Crónica Tributaria, Revista de Economía Pública, Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública, Revista de Hacienda Local, Palau 14, Boletín Económico de ICE, Revista Galega de Economía, Actualidad Tributaria, Cuadernos de Información Económica, Ekonomiaz-Revista Vasca de Economía, Revista del Instituto de Estudios Económicos, Presupuesto y Gasto Público, Australian Tax Forum, PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA* y *Journal of Environmental Policy and Planning*.

GARCÍA LÓPEZ, José. Pertenece al Cuerpo de Inspectores Financieros del Estado y es licenciado en Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales. Ha sido jefe de la División de Enseñanza en el Instituto de Estudios Fiscales. Es profesor de Estructura Económica Mundial de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la UNED. Ha sido secretario general de la Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social de la CECA.

GONZÁLEZ MARTÍNEZ, Xosé Manuel. (Porriño 1964). Es doctor en Economía por la Universidad de Vigo, en donde ejerce como profesor titular interino de Universidad. Su actividad investigadora se ha desarrollado en torno a dos líneas de estudio dentro del ámbito de la economía pública: el análisis de eficiencia de las instituciones públicas y el estudio de cuestiones relativas a la planificación fiscal. En la actualidad realiza un estudio sobre la eficiencia del gasto público local para el Consello de Contas de Galicia y trabaja en una investigación sobre la planificación fiscal de las decisiones matrimoniales en España.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, José Manuel. Nació en Madrid en 1958. Licenciado (premio extraordinario) y doctor (premio extraordinario) en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense. *Master* (M. A. y M. Phil) y doctor (PH. D.) en Economía por Columbia University (Nueva York, EE.UU.). Becario de la Fundación Fulbright y del Banco de España. Ha trabajado como consultor para el Banco Mundial (BIRD), Washington, D.C., y la Comisión de las Comunidades Europeas, así como para otros organismos nacionales y extranjeros. Desde el 20 de marzo de 1988 es catedrático de Hacienda Pública y Sistema Fiscal de la Universidad Complutense de Madrid. Ha desarrollado tareas de coordinación y dirección de proyectos de investigación en el Grupo de Estudios del Gabinete del Secretario de Estado de Hacienda (Ministerio de Economía y Hacienda), el Instituto de Estudios Fiscales, el Centro de Estudios sobre Economía Pública (Fundación BBV), el Servicio de Estudios del Banco de España y el Departamento de Investigaciones Económicas de la Fundación FUNCAS. Profesor del Centro de Estudios Monetarios y Financieros (CEMFI, Banco de España) y del extinto *master* de Hacienda Pública (Instituto de Estudios Fiscales, 1987-1996). Ha sido director del Departamento de Hacienda Pública y Sistema Fiscal de la Universidad Complutense (1986-1998). Vicepresidente de la Asociación Española de Economía Pública. Miembro del Consejo del Patronato de la Fundación CEMFI (Centro de Estudios Monetarios y Financieros), desde enero de 1996. Académico Numerario de la European Academy of Arts and Sciences, desde octubre de 2000. Desde julio de 1994 es miembro del Consejo de Gobierno del Banco de España, a cuya Comisión Ejecutiva pertenece desde julio de 1998.

IZQUIERDO DE LA CRUZ, José Félix. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid (1985). Realizó estudios de postgrado, en series temporales y modelos econométricos dinámicos I y II en el Banco de España (1985-1987). Ha desarrollado su actividad profesional como técnico en la consultora Predicción y Coyuntura S.L. (1989-1997) y, desde abril de 1997, como economista en el Servicio de Estudios del Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA). Ha publicado varios artículos en revistas especializadas sobre modelización econométrica y coyuntura regional, y ha sido ponente en congresos y seminarios.

JAÉN GARCÍA, Manuel. Licenciado en Ciencias Exactas por la Universidad de Granada. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Málaga. Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Granada. Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Almería. Ha publicado cuarenta artículos y trece libros. Ha participado en dieciséis congresos nacionales e internacionales. Ha dirigido o dirige en la actualidad ocho proyectos de investigación financiados por entidades públicas o privadas. Es premio extraordinario 1994 de Investigación de la Fundación de Trabajo Social y Premio Andalucía 1995 de Economía y Hacienda Autonómica. Coordinador de los cursos de doctorado del Departamento de Economía Aplicada de la UAL desde 1993. Director del mismo departamento hasta septiembre de 1999. Actualmente es vicerrector de Relaciones Internacionales de la UAL.

JIMÉNEZ AGUILERA, Juan de Dios. Profesor de Economía Aplicada. Director de la colección Biblioteca de Económicas y Empresariales del Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada y miembro del comité de redacción de *Cuadernos Económicos* de la Caja General de Ahorros de Granada. Autor de numerosos artículos y publicaciones en el ámbito tanto de la economía pública como del sistema financiero. En la actualidad es Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Granada.

LABANDEIRA VILLOT, Xavier. Doctor en Economía por la Universidad de Vigo, profesor titular de universidad del Departamento de Economía Aplicada y vicedecano de relaciones exteriores de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Vigo. Sus intereses profesionales se sitúan en la frontera de la economía pública y la economía ambiental, con aportaciones especialmente en el campo de la fiscalidad ambiental. Ha publicado trabajos en revistas como *Energy Policy, Fiscal Studies, Australian Tax Forum, Hacienda Pública Española* y *Revista de Economía Aplicada*, y es coautor de un libro sobre imposición ambiental.

LABEAGA AZCONA, José María. Profesor titular del Departamento de Análisis Económico de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Obtuvo la licenciatura en Ciencias Económicas y Empresariales en la Universidad de Zaragoza, el grado de magister y el doctorado en Economía en la Universidad Autónoma de Barcelona. Sus áreas de investigación son microeconometría aplicada a temas de demanda de consumo y oferta de trabajo. Ha sido miembro del Comité Editorial de Investigaciones Económicas durante el período 1996-2000, y actualmente es miembro del Comité Asesor de la *Revista de Economía Aplicada*.

LAGARES CALVO, Manuel Jesús. Nació en La Palma del Condado (Huelva) 1941. Es doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense y catedrático de Hacienda Pública en la Universidad de Alcalá (Madrid). Es también inspector de Hacienda del Estado, en excedencia. Ha sido subsecretario de Economía, consejero para Asuntos Económicos del Presidente del Gobierno y presidente de la Comisión de Reforma del IRPF nombrada en 1997. Actualmente es decano-presidente del Colegio de Economistas de Madrid. Desde 1976 forma parte del equipo directivo de la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA), donde actualmente es director general adjunto y director del Área Asociativa. Ha ostentado también los cargos de presidente del National Association Committee y del Managing Director's Committee en el World Savings Banks Institute de Bruselas, y ha publicado diversos libros y numerosos artículos sobre temas económicos y financieros.

LÓPEZ GARCÍA, Miguel Ángel. Nació en Barcelona en 1957. Licenciado (premio extraordinario) y doctor en Economía por la Universidad Autónoma de Barcelona. En la actualidad es catedrático de Hacienda Pública en la Facultad de Ciencias Económicas de dicha Universidad. Ha sido investigador principal en diversos proyectos públicos de investigación, y ha realizado colaboraciones y trabajos de investigación para diversas instituciones, públicas y privadas. Su investigación se ha centrado en temas de imposición, deuda pública, seguridad social, política de vivienda y coordinación fiscal internacional. Es autor de una cincuentena de artículos aparecidos en revistas científicas, tanto nacionales como internacionales, entre éstas *International Tax and Public Finance, Public Finance Review, Public Finance* y *Economics Letters*. Recientemente ha realizado un estudio para el Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Hacienda) en torno a los efectos de la política impositiva sobre los precios de la vivienda y el *stock* de capital residencial.

LÓPEZ LABORDA, Julio. Licenciado en Economía y Derecho y doctor en Economía (premio extraordinario) por la Universidad de Zaragoza. Profesor titular 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 y 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* o *Revista del Instituto de Estudios Económicos*.

MELGUIZO ESTESO, Ángel. Licenciado en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid, especialidad de Economía Pública (1998). Recibió el primer premio de Economía de los Premios Nacionales Fin de Carrera de Educación Universitaria correspondientes al curso académico 1997-1998. Obtuvo beca-colaboración (1997) y beca de formación de personal investigador del Ministerio de Educación y Ciencia (1998-2000) para programas de investigación sobre mercados de trabajo, política fiscal y seguridad social en España. Alumno del programa de doctorado del Departamento de Economía Aplicada VI (Hacienda Pública y Sistema Fiscal) de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid (desde 1998). En la actualidad es economista del Servicio de Estudios del Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), especializado en el área de Banca, Sistema Financiero y Nueva Economía.

OLIVER i ALONSO, Josep. Nació en Girona en 1946. Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Autónoma de Barcelona. Es profesor de Economía Española del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad Autónoma de Barcelona.

ONRUBIA FERNÁNDEZ, Jorge. Nacido en Madrid en 1963. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid y doctor en Economía por esa misma Universidad. Desde 1988 es profesor del Departamento de Hacienda Pública y Sistema Fiscal de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid, y desde 2001 profesor titular del mismo departamento. Desde 1991 es investigador en plantilla del Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Hacienda. Ha realizado proyectos de investigación para la Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social y para la Fundación BBVA. Durante el periodo 1994-1996 dirigió el *master* en Hacienda Pública y Análisis Económico del Instituto de Estudios Fiscales. Sus líneas de investigación son el análisis económico de la imposición, la distribución y redistribución de la renta y la gestión pública, sobre las que tiene publicados un importante número de artículos en revistas nacionales y extranjeras.

PANIAGUA SOTO, Francisco J. Nacido en Málaga en 1950. Es doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Nacional de Educación a Distancia y profesor titular de Hacienda Pública de dicha Universidad. En la actualidad, sus campos de investigación se centran en los temas relacionados con la financiación de las haciendas locales y las políticas públicas para la protección ambiental, materias sobre las que ha publicado diversos artículos y trabajos.

RAYMOND BARA, José Luis. Nació en Barcelona en el año 1947. Es catedrático de Econometría y Métodos Estadísticos de la Universidad Autónoma de Barcelona y director del departamento de Estudios Cuantitativos de la Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social.

RODRÍGUEZ ONDARZA, José Antonio. Nacido en Madrid en 1957. Licenciado y doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid. Catedrático de Universidad de Economía Aplicada VI, Hacienda Pública y Sistema Fiscal. En la actualidad es director del Departamento Tributario de PYA Consultores.

ROMERO JORDÁN, Desiderio. Licenciado en Ciencias Empresariales y doctor en Economía por la Universidad Complutense de Madrid. Ha recibido en 2000 el Premio de Tesis Doctoral en Economía Pública del Instituto de Estudios Fiscales. En la actualidad es profesor titular de Escuela Universitaria en la Universidad Rey Juan Carlos. Ha sido becario de investigación y colaborador externo del Instituto de Estudios Fiscales. Sus líneas de investigación están referidas al fraude fiscal en el IVA, la imposición marginal y a los modelos *tax-benefit*.

RUBIO GUERRERO, Juan José. Nacido en Madrid en 1957. Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid con premio extraordinario de doctorado. Catedrático de Hacienda Pública y Régimen Fiscal de la Empresa en la Universidad de Castilla-La Mancha. Ha sido director del departamento de Economía Aplicada VI, Hacienda Pública, de la Universidad Complutense. En la actualidad, desempeña el cargo de director general del Instituto de Estudios Fiscales, del Ministerio de Hacienda.

SANZ SANZ, José Félix. Master en Economía por la Universidad de York. Doctor en Economía por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor titular de Economía Aplicada (Hacienda Pública) de esa misma Universidad. En la actualidad es Subdirector General de Estudios Tributarios del Instituto de Estudios Fiscales.

SERNA, Lourdes. Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad del País Vasco (UPV) y profesora asociada del Departamento de Economía Aplicada II (Hacienda Pública y Derecho Fiscal) de la misma. Es autora de varios artículos relacionados con el ámbito de la fiscalidad aplicada. Participa como ponente en el postgrado de Especialista en Tributación de la Universidad del País Vasco.

TAGUAS COEJO, David. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Autónoma de Madrid (1976). Es estadístico técnico diplomado del INE (1979). Realizó estudios de postgrado, en econometría y series temporales y modelos econométricos dinámicos, en el Banco de España (1985-1988). Ha sido profesor de Macroeconomía en ICADE (1990-97) y en el *master* en Hacienda Pública del Instituto de Estudios Fiscales (1992-96). En la actualidad es profesor en Econometría en la Universidad Carlos III de Madrid. Ha desarrollado su actividad profesional en el Ministerio de Economía y Hacienda como asesor de la Secretaría de Estado de Hacienda (1991-96) y asesor de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos (1996-97), habiendo dirigido distintos proyectos de investigación en las áreas de macroeconomía, política fiscal y economía regional. Desde octubre de 1997 es subdirector del Servicio de Estudios del Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA). Ha publicado varios libros y artículos en revistas especializadas, sobre modelización macroeconómica, econometría, política fiscal, crecimiento y política regional, y ha sido ponente en numerosos simposios, congresos y seminarios

TANZI, VITO. Doctor (Ph. D.) en Economía por la Univesidad de Harvard. Ha sido profesor de Economía en la *American University* y en la *George Washington University*, asesor del Banco Mundial, de la ONU, de la OEA y del *Standford Research Institute*. Director del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI (1981-2000) y presidente del *International Institute of Public Finance* (1990-1994). En la actualidad es *Senior Associate* en el *Carnegie Endowment for International Peace*. Es autor y editor de numerosos libros y ha publicado múltiples artículos sobre temas relacionados con Hacienda Pública, Teoría Monetaria y Macroeconomía en destacadas revistas, entre ellas la *American Economic Review, The Journal of Political Economy, The Review of Economics and Statistics, The Economic Journal* y *The Journal of Public Economics*.

URQUIOLA, Amaia. Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad del País Vasco (UPV) y profesora asociada del Departamento de Economía Aplicada II (Hacienda Pública y Derecho Fiscal) de la misma. Es autora de varios artículos relacionados con el ámbito de la Hacienda Pública y de la fiscalidad aplicadas.

UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso. Licenciado y Doctor (premio extraordinario) en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense, donde es profesor titular en el Departamento de Hacienda Pública y Sistema Fiscal. Ha trabajado como economista en el Banco Hipotecario de España y en Telefónica. Colaborador en trabajos de investigación en la Fundación de las Cajas de Ahorros y el Instituto de Estudios Fiscales, actualmente es Secretario Técnico del Centro de Estudios sobre Economía Pública de la Fundación BBV.

VALLE SÁNCHEZ, Victorio. Es catedrático de Hacienda Pública. Su actividad profesional en el campo de la investigación económica se ha desarrollado tanto en la Universidad como en centros oficiales y privados. Ha sido director general de Política Financiera en el Ministerio de Economía, presidente del Banco Hipotecario de España, secretario general del Fondo de Garantía de Depósitos de Cajas de Ahorros y director adjunto de la Confederación Española de Cajas de Ahorros. Actualmente es director general de la Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social.

VÁZQUEZ TAÍN, Miguel Ángel. Nacido en Ourense en 1966. Licenciado y doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Santiago de Compostela. Premio extraordinario de Licenciatura. Ha sido becario de FPI y profesor asociado; en la actualidad es profesor titular de Economía Pública y Sistemas Fiscales del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Santiago de Compostela. Sus trabajos de investigación se centran en el campo de la Hacienda local, la tributación del capital en el ámbito internacional y la fiscalidad de las entidades públicas.

CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS

CAJA DE AHORROS DEL MEDITERRÁNEO. Alicante.
CAJA DE AHORROS DE ÁVILA. Ávila.
MONTE DE PIEDAD Y CAJA GENERAL DE AHORROS DE BADAJOZ. Badajoz.
CAIXA D'ESTALVIS DE CATALUNYA. Barcelona.
CAIXA D'ESTALVIS I PENSIONS DE BARCELONA (LA CAIXA). Barcelona.
BILBAO BIZKAIA KUTXA. Bilbao.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DEL CÍRCULO CATÓLICO DE OBREROS DE BURGOS. Burgos.
CAJA DE AHORROS MUNICIPAL DE BURGOS. Burgos.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE EXTREMADURA. Cáceres.
CAJA DE AHORROS Y PRÉSTAMOS DE CARLET. Carlet (Valencia).
CAJA DE AHORROS DE VALENCIA, CASTELLÓN Y ALICANTE (BANCAJA). Castellón.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE CÓRDOBA (CAJASUR). Córdoba.
CAJA DE AHORROS DE CASTILLA-LA MANCHA. Cuenca.
CAIXA D'ESTALVIS DE GIRONA. Girona.
CAJA GENERAL DE AHORROS DE GRANADA. Granada.
CAJA DE AHORRO PROVINCIAL DE GUADALAJARA. Guadalajara.
CAJA PROVINCIAL DE AHORROS DE JAÉN. Jaén.
CAJA DE AHORROS DE GALICIA. La Coruña.
CAJA INSULAR DE AHORROS DE CANARIAS. Las Palmas de Gran Canaria.
CAJA ESPAÑA DE INVERSIONES. CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD. León.
CAJA DE AHORROS DE LA RIOJA. Logroño.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE MADRID. Madrid.
MONTE DE PIEDAD Y CAJA DE AHORROS DE RONDA, CÁDIZ, ALMERÍA, MÁLAGA Y ANTEQUERA (UNICAJA). Málaga.
CAIXA D'ESTALVIS COMARCAL DE MANLLEU. Manlleu (Barcelona).
CAIXA D'ESTALVIS DE MANRESA. Manresa (Barcelona).
CAIXA D'ESTALVIS LAYETANA. Mataró (Barcelona).
CAJA DE AHORROS DE MURCIA. Murcia.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE ONTINYENT. Ontinyent (Valencia).
CAJA DE AHORROS DE ASTURIAS (CAJASTUR). Oviedo.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE LAS BALEARES (SA NOSTRA). Palma de Mallorca.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE NAVARRA. Pamplona.
CAJA DE AHORROS DE POLLENÇA. Pollença (Baleares).
CAIXA D'ESTALVIS DE SABADELL. Sabadell (Barcelona).
CAJA DE AHORROS DE SALAMANCA Y SORIA (CAJA DUERO). Salamanca.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE GIPÚZKOA Y SAN SEBASTIÁN. San Sebastián.
CAJA GENERAL DE AHORROS DE CANARIAS. Santa Cruz de Tenerife.
CAJA DE AHORROS DE SANTANDER Y CANTABRIA. Santander.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE SEGOVIA. Segovia.
CAJA DE AHORROS SAN FERNANDO DE SEVILLA Y JEREZ. Sevilla.
MONTE DE PIEDAD Y CAJA DE AHORROS DE HUELVA Y SEVILLA. Sevilla.
CAIXA D'ESTALVIS DE TARRAGONA. Tarragona.
CAIXA D'ESTALVIS DE TERRASSA. Terrassa (Barcelona).
CAIXA DE AFORROS DE VIGO, OURENSE E PONTEVEDRA (CAIXANOVA). Vigo (Pontevedra).
CAIXA D'ESTALVIS DEL PENEDÈS. Vilafranca del Penedès (Barcelona).
CAJA DE AHORROS DE VITORIA Y ÁLAVA. Vitoria.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE ZARAGOZA, ARAGÓN Y LA RIOJA (IBERCAJA). Zaragoza.
CAJA DE AHORROS DE LA INMACULADA DE ARAGÓN. Zaragoza.

PUBLICACIONES DE LA FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS

Últimos números publicados:

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

N.º 84-85. El futuro de la intermediación financiera
N.º 86. Capital Humano y bienestar económico

PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO

N.º 69. Globalización: problemas económicos y financieros
N.º 70. El futuro de los mercados de valores

ECONOMÍA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

N.º 18. Madrid

CUADERNOS DE INFORMACIÓN ECONÓMICA

N.º 160. Las claves de la inflación
N.º 161. La convergencia europea de las regiones españolas

ESTUDIOS DE LA FUNDACIÓN

— Series de indicadores de convergencia real para España, el resto de países de la UE y EE.UU., Carmela Martín y Francisco J. Velázquez

— Tres análisis sobre Cajas de Ahorros y sistema finaciero, E. P. M. Gardener, P. Molyneux, C. Bisoni, S. Cosma, S. Carbó, R. López del Paso, F. Rodríguez Fernández

En INTERNET: http://www.funcas.ceca.es/

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS PARA LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

Juan Hurtado de Mendoza, 19. 28036 Madrid. Teléf. 91 350 44 00
suscrip@funcas.ceca.es

AÑO 2001

Deseo suscribirme a:

	Pesetas	Euros
☐ *Papeles de Economía Española*	8.800	52,88
Números sueltos	2.800	16,82
☐ *Perspectivas del Sistema Financiero*	7.500	45,07
Números sueltos	2.700	16,22
☐ *Cuadernos de Información Económica*	10.500	63,10
Números sueltos	2.000	12,02
☐ *Los impuestos y las decisiones de ahorro e inversión de las familias* (un ejemplar)	1.700	10,21
Economía y economistas españoles		
☐ Ocho volúmenes	33.040	198,57

(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 .....

☐ Domiciliación bancaria

Muy Sres. míos: Ruego carguen hasta nuevo aviso los recibos que les presentará LA FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS 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: 91 350 80 40

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Últimos números publicados

1999

N.º 155 *Estimación del tipo de cambio real de la peseta utilizando métodos de paneles cointegrados*
Mariam Camarero y Cecilio Tamarit

N.º 156 *Un diagnóstico de los sistemas de gestión de la calidad en el sistema bancario español*
Fco. Javier Lloréns Montes

N.º 157 *The relationship between capital and earnings in european banking* (en prensa)
Santiago Carbó, Juan Coello y Javier Marques

N.º 158 *An economic approach to the decomposition of variations in banking profitability* (en prensa)
E. Grifell-Tatjé y C. A. K. Lovell

2000

N.º 159 *Participación privada en la construcción y explotación de carreteras de peaje*
Ginés de Rus, Manuel Romero y Lourdes Trujillo

N.º 160 *Errores y posibles soluciones en la aplicación del* Value at Risk
Mariano González Sánchez

N.º 161 *Tax neutrality on savings assets. The spanish case before and after the tax reform*
Cristina Ruza y de Paz-Curbera

N.º 162 *Private rates of return to human capital in Spain: New evidence*
F. Barceinas, J. Oliver-Alonso, J. L. Raymond y J. L. Roig-Sabaté

N.º 163 *El control interno del riesgo. Una propuesta de sistema de límites riesgo neutral*
Mariano González Sánchez

2001

N.º 164 *La evolución de las políticas de gasto de las Administraciones Públicas en los años 90*
Alfonso Utrilla de la Hoz y Carmen Pérez Esparrells

N.º 165 *Bank cost efficiency and output specification*
Emili Tortosa-Ausina

N.º 166 *Recent trends in Spanish income distribution: A robust picture of falling income inequality*
Josep Oliver-Alonso, Xavier Ramos y José Luis Raymond-Bara