

INTRODUCCIÓN

Los sistemas impositivos en el mundo real no son el resultado de un diseño ordenado e integral, sino de decisiones adoptadas por los gobiernos en momentos y circunstancias distintas para resolver problemas específicos, sin tomar siempre en consideración los efectos que los cambios en una parte del sistema tienen sobre el conjunto. Por otro lado, el entorno económico cambia y un impuesto útil en un momento deja de serlo en otro distinto. Además, el análisis económico de los impuestos ha avanzado enormemente en las tres últimas décadas, especialmente en la investigación empírica de sus efectos sobre las decisiones de los agentes económicos relativas al trabajo, el consumo, el ahorro y la inversión. Estos estudios han mostrado que los sistemas impositivos persiguen en muchas ocasiones objetivos en conflicto o tratan de alcanzarlos con medidas contradictorias.

Estas razones aconsejan cada cierto tiempo evaluar en qué medida el sistema impositivo vigente cumple las funciones que los ciudadanos esperan de él. Estas evaluaciones no son una práctica habitual, excepto de algunos países anglosajones.

Hace más de tres décadas, el Institute for Fiscal Studies (IFS) del Reino Unido (RU), un centro privado e independiente de investigación económica, que comenzó su andadura en 1969 con temas de reforma de la imposición, decidió crear un comité interdisciplinario para examinar la estructura y la reforma de la imposición directa en el Reino Unido (RU)¹. En palabras del profesor Meade, que fue nombrado presidente del comité, “para minimizar el inevitable conflicto

¹ *The Structure and Reform of Direct Taxation* (1978), London: Allen and Unwin. Hay una traducción española, realizada por el profesor Emilio Albi para el Instituto de Estudios Fiscales.

entre eficiencia y equidad es importante disponer de una estructura impositiva resultante de la combinación de: (i) de un sistema de protección social que elimine la trampa de la pobreza y fije un umbral eficaz y satisfactorio para el nivel de vida, y (ii) de un sistema de imposición sobre la riqueza, en particular de la riqueza heredada, que estimule efectivamente una mayor dispersión de la propiedad, con (iii) una reforma básica de la imposición directa que grave lo que las personas sacan del sistema económico a través del consumo en lugar de lo que aportan al sistema a través de sus ahorros y actividades empresariales². Este último elemento fue de gran importancia para el éxito del Informe al convertirse en uno de los primeros referentes de los partidarios de basar la imposición directa en el impuesto personal sobre el consumo en lugar de sobre la renta². Otro factor que contribuyó a dicho éxito fue la concesión al profesor Meade, inmediatamente después de la publicación del Informe, del Premio Nobel de Economía.

Algo más de tres décadas después de la publicación del Informe Meade, el IFS consideró que había transcurrido tiempo suficiente para efectuar un análisis que permitiera “identificar las características de un buen sistema de impuestos para una economía abierta del siglo XXI y sugerir cómo el sistema impositivo británico, en particular, podría reformarse para aproximarse a ese ideal”.

El comité encargado de llevar a cabo el proyecto, formado por nueve miembros bajo la presidencia del profesor Mirrlees, también Premio Nobel de Economía, se constituyó formalmente en 2006. Su labor abarcaría no sólo la imposición directa, sino todo el sistema impositivo y ciertas partes relacionadas del sistema de seguridad social. Durante cuatro años, más de sesenta expertos internacionales en Economía de la Imposición, seleccionados entre los más reconocidos a ambos lados del Atlántico, repartidos en pequeños grupos de trabajo, elaboraron por encargo estudios sobre el estado de situación de los conocimientos teóricos y empíricos existentes sobre trece aspectos, o dimensiones, que se consideraron relevantes para el diseño de un sistema impositivo. Sobre la base de esos estudios, el comité redactó el informe Mirrlees (IM, en lo sucesivo), cuya traducción aquí se presenta, aunque no siempre acepta las conclusiones de los trabajos encargados.

Vale la pena hacer algunas observaciones sobre el mismo. La primera es el largo periodo de gestación del informe. Se inició en 2006 y los dos productos se

² El otro referente, *Blueprints for Basic Tax Reform*, (1977), Tax Analysts, Arlington, Virginia, fue elaborado por expertos en política impositiva del Departamento del Tesoro de EE.UU. bajo la dirección de David Bradford.

publicaron en 2010 y 2011³. La segunda es que se trata de un proyecto acometido por una entidad privada independiente que no pretende hacer sugerencias o recomendaciones para su aplicación política inmediata; las recomendaciones se presentan como un ideal al que tender. La tercera observación es que se trata de un informe sobre el diseño de un sistema impositivo óptimo elaborado por economistas y desde la perspectiva de la moderna economía de la imposición. Reconoce que existen otros enfoques del tema, propios de otras disciplinas, como, por ejemplo, el jurídico o el contable, que tendrían unas prioridades distintas.

1. EL ENFOQUE ECONÓMICO PARA EL DISEÑO DE UN SISTEMA IMPOSITIVO

El comité Mirrlees utiliza un enfoque para el diseño de un sistema impositivo que hunde sus raíces en la teoría de la imposición óptima, cuyo pionero fue James Mirrlees⁴, que descansa en cuatro pilares: el contexto económico y político, los objetivos últimos, las restricciones de información y los objetivos instrumentales. El mejor sistema impositivo sería aquel que, para unos objetivos recaudatorios y redistributivos dados, optimizara el logro de los restantes objetivos, dentro de las restricciones que impone el contexto económico y político y la disponibilidad de información.

El contexto económico y político

Según el IM, cuatro características del contexto actual son relevantes:

- La fuerte presión a la que se van a ver sometidos los sistemas impositivos, no sólo para financiar el aumento del gasto en políticas sociales derivado del envejecimiento de la población y de la reducción del empleo

³ *Dimensions of Tax Design, The Mirrlees Review* (2010), X +1.347 páginas, Oxford University Press y *Tax by Design, The Mirrlees review* (2011), XVII + 533 páginas, Oxford University Press.

⁴ Mirrlees, J. ,1971, The Theory of Optimal Income Taxation, *Review of Economic Studies*, 38, 175-208 y Diamond, P. y J. Mirrlees, 1971, Optimal Taxation and Public Production: Production Efficiency, *American Economic Review*, 61, 8-27. Estos artículos no son fáciles. Una exposición más simple puede encontrarse en Heady, C., *Optimal Taxation as a Guide for Tax Policy*, pags. 23-54, recogido en *The Economics of Tax Policy* (1996) editado por Michael Devereux, Oxford University Press.

masculino que se ha venido produciendo en la últimas décadas y también para mejorar los incentivos al trabajo de las personas que perciben salarios bajos.

- El creciente aumento de la desigualdad en la distribución de la renta y de la riqueza va a poner también a prueba el impacto redistributivo del sistema de impuestos y de protección social.
- Los enormes cambios estructurales de la economía han impuesto nuevas restricciones al funcionamiento de los sistemas impositivos. La duplicación del peso de los servicios financieros en el PIB ha aumentado la importancia de la exención de que disfrutaban estos servicios en el IVA. La globalización, la innovación financiera y la mayor movilidad de productos y de factores productivos han alterado la incidencia de los impuestos y complicado la administración tributaria.
- La fuerte interacción existente entre la actividad económica y la política impositiva. La reciente crisis financiera no sólo ha evidenciado la fuerte sensibilidad de los ingresos por impuestos ante los cambios de la situación económica, sino también la influencia que sobre las oscilaciones cíclicas puede tener el sistema impositivo.

En el diseño del sistema impositivo hay que considerar también las restricciones que impone el sistema político. Algunas de estas restricciones son exógenas, como las derivadas de los esfuerzos de coordinación y de armonización fiscal de la UE, que limitan significativamente el poder de iniciativa de los Estados miembros en parcelas importantes del sistema impositivo. Otras son endógenas y tienen causas diversas.

Los objetivos últimos

El IM considera que los objetivos básicos del sistema impositivo, además de los recaudatorios y redistributivos⁵, son:

- *La eficiencia económica.* En general, los impuestos tienen efectos negativos sobre la eficiencia económica y el bienestar que es necesario

⁵ El IM no entra en la discusión del tamaño del sector público, y, por tanto, en la cantidad a recaudar, ni en el nivel deseable de distribución de la renta, por estimar que ambos objetivos vienen determinados, fundamentalmente, por juicios de valor y no por consideraciones económicas.

minimizar. En otros casos, cuando falla el mercado, pueden promover la eficiencia, como sucede, por ejemplo, con los impuestos medioambientales o los que gravan el consumo de sustancias nocivas.

- *La equidad.* La equidad del sistema impositivo no depende sólo de la redistribución de la renta y de la riqueza, sino también de que haya un reparto justo de la carga tributaria. También son importantes otros aspectos que se tratan más adelante al hablar de los objetivos instrumentales.
- *Los costes de administración y de cumplimiento de las normas impositivas.* Estos costes, que se superponen al coste que supone el pago del impuesto y al coste en términos de eficiencia que el mismo genera, debieran reducirse lo máximo posible.
- *La transparencia.* Tiene dos dimensiones: la certeza, o ausencia de arbitrariedad, en el cálculo de la deuda tributaria, principio ya formulado por Adam Smith, y la inteligibilidad para el contribuyente de las normas tributarias.

El IM contiene algunas observaciones adicionales sobre los objetivos que es importante tomar en consideración a la hora de diseñar un sistema impositivo:

- Los objetivos se deben formular para el sistema impositivo considerado en su conjunto. Ello significa que no todos los impuestos tienen que ser redistributivos.
- Los impuestos no son igualmente eficaces en el logro de cada uno de los objetivos. Cada impuesto debiera soportar la carga más pesada en el logro del objetivo en cuya consecución sea más eficaz.
- Existen serios conflictos de objetivos. Un ejemplo claro es la tensión existente entre la equidad y la redistribución, como se verá más adelante. Cómo resolver estos conflictos es una de las tareas básicas de la teoría de la imposición óptima.

Los objetivos instrumentales

Un buen sistema impositivo, según el IM, debe tener tres rasgos que no son objetivos en sí mismos, pero sí instrumentos para el logro de los objetivos últimos. Son, brevemente, los siguientes:

- *Neutralidad.* Consiste en tratar de manera similar actividades similares. En general, reduce la distorsión de las decisiones de los agentes econó-

micos y los esfuerzos que hacen para eludir o evadir los impuestos. En realidad es clave para el logro de la eficiencia en la asignación de los recursos, pero, como señala el IM, sin embargo, no siempre es aconsejable mantener la neutralidad.

- *Simplicidad.* Normalmente un sistema impositivo más simple será más transparente que otro complejo y tendrá unos menores costes de administración y de cumplimiento. Sin embargo, como dice el Informe, el mundo es complejo y, a veces, será necesario aceptar la complejidad al igual que, a veces, hay que aceptar la falta de neutralidad. Sin embargo, estas desviaciones deben estar muy justificadas y ser excepcionales, ya que la falta de simplicidad y de neutralidad invitan a la elusión fiscal.
- *Estabilidad.* No es recomendable que los sistemas de impuestos se cambien frecuentemente. Ello puede aumentar los costes de cumplimiento, dificultar la programación a largo plazo y frenar el ahorro y la inversión. Sin embargo, la estabilidad no puede utilizarse como excusa para el mantenimiento de un *status quo*. Una reforma del sistema impositivo, en condiciones normales, se realiza para aumentar el bienestar de la sociedad y para evitar los costes derivados del *status quo*.

Las restricciones

El diseño de un sistema impositivo ha de hacer frente a dos restricciones importantes. La primera tiene que ver con el volumen y la calidad de la información necesaria. La segunda con la existencia de información asimétrica entre la autoridad y los contribuyentes.

En relación con la primera restricción, basta mencionar dos ejemplos:

- Para alcanzar el objetivo redistributivo que se considera deseable, es crucial conocer los efectos del sistema de impuestos y de beneficios sociales sobre la distribución de la renta vitalicia. Sin embargo, carecemos de información sobre los pagos vitalicios de los impuestos y sobre la renta vitalicia.
- Para minimizar el impacto negativo de los impuestos sobre la eficiencia económica, salvo escasas excepciones, todos los impuestos generan una pérdida de eficiencia, o exceso de gravamen, adicional al pago del impuesto, cuya magnitud guarda una relación directa con la reacción de los contribuyentes para eludir el gravamen.

Hay también problemas serios de información asimétrica. Por ejemplo, idealmente quisiéramos gravar la capacidad de las personas de generar renta en lugar de la renta corriente, ya que dicha capacidad permitiría obtener una deuda tributaria que no podría cambiar el contribuyente variando su comportamiento, obviando así los problemas de exceso de gravamen e importantes conflictos de objetivos. Sin embargo, no parece probable que ningún contribuyente estuviera dispuesto a entregar esa información a la administración tributaria.

2. EL GRAVAMEN DE LAS RENTAS DEL TRABAJO

El impuesto sobre las rentas del trabajo ocupa un lugar crucial en el diseño del sistema impositivo, no sólo por su fuerte capacidad de generar ingresos –las rentas del trabajo son el componente principal de la renta nacional– sino también porque, junto con las transferencias sociales, ha de soportar, por su eficacia, el mayor peso para ajustar la distribución de la renta.

Sin embargo, su aplicación introduce distorsiones en la oferta de trabajo, tanto mayores cuanto más altos sean los niveles deseados de recaudación y redistribución. Por ello, un gravamen óptimo sobre las rentas del trabajo es el que permitiera lograr los objetivos recaudatorios y redistributivos deseados con la mínima distorsión de los incentivos al trabajo. Esta no es una tarea simple. Su realización requiere un diseño adecuado y conjunto de la tarifa de tipos nominales de gravamen y de la base imponible⁶.

Elaboración de la tarifa de tipos de gravamen

Es una tarea compleja por tres motivos. La primera es que lo relevante no son los tipos de gravamen nominales que figuran en la tarifa, sino los tipos de gravamen efectivos, es decir, la cantidad total detrída de impuestos y concedida en la forma de beneficios a un determinado contribuyente y para su determinación es necesario conocer la diversidad de gravámenes y beneficios sociales que afectan a las rentas del trabajo y conocer cómo interactúan entre sí. La segunda es que el conjunto de impuestos y beneficios afectan a los incentivos

⁶ Un buen análisis del tema puede encontrarse en Picketty T. y Saez, E., *Optimal Labor Income Taxation*, de próxima publicación en *Handbook of Public Economics*, vol. V, North-Holland Pub. Co.

al trabajo de manera diversa y el conocimiento de estos efectos, como ya se ha señalado, es crucial para el diseño de la tarifa. La tercera es cómo compatibilizar los objetivos de eficiencia y redistribución.

Integrar impuestos sobre las rentas del trabajo y beneficios sociales

Muchos países tienen dos gravámenes sobre las rentas del trabajo, el Impuesto sobre la Renta Personal (IRP) y las Cotizaciones a la Seguridad Social (CSS), creados con finalidades distintas y que tienen bases, tipos y administraciones diferentes. Teóricamente, la razón para mantenerlos separados es el principio contributivo; es decir, las cotizaciones dan derecho a prestaciones y los impuestos no. En la práctica, sin embargo, el vínculo entre cotizaciones y prestaciones suele ser débil y ambos gravámenes tienen las mismas características y se ignoran completamente. En muchos casos, una simple superposición de las tarifas de ambos gravámenes permite apreciar las arbitrariedades y distorsiones de la progresividad a las que conduce la separación.

Además, las CSS, en general, incluyen dos gravámenes que recaen, legalmente, uno sobre los empleados, y otro, normalmente mayor, sobre los empleadores. Desde un punto de vista económico, esta distinción legal tiene poca relevancia ya que, en condiciones competitivas, los efectos de ambos gravámenes sobre los salarios después de impuestos y sobre la oferta de trabajo son iguales, ya que ambos impuestos inciden, en último término, sobre el trabajador. La diferenciación de gravámenes aumenta los costes de administración y de cumplimiento y dificulta la elaboración de una tarifa de tipos de gravamen simple y transparente, más adecuada para el cumplimiento de los objetivos que este impuesto tiene asignados. El IM, aunque reconoce las dificultades, recomienda la integración a largo plazo de estos gravámenes.

En ciertos países, algunos ciudadanos, previa comprobación de los recursos de que disponen, reciben un número excesivo de beneficios con poca coherencia interna entre ellos. Si a ello se une que los ritmos de retirada de los distintos beneficios a medida que aumentan los niveles de rentas no son consistentes entre sí, ni con los tipos de gravamen del IRP, el resultado, con frecuencia, es la aplicación de tipos de gravamen efectivos muy altos a las rentas bajas que desincentivan el trabajo. Por otro lado, la proliferación de beneficios con regulaciones y administraciones distintas introducen un complejidad y opacidad que hacen que, muchas veces, los propios beneficiarios desconozcan cuáles son sus derechos, además de aumentar significativamente los costes de administración y control.

Por ello, el IM propone, una reforma radical de los beneficios sociales tendente a la integración de todos ellos en un solo, lo que facilitaría una formulación lógica de la tarifa de tipos de gravamen para los perceptores de rentas bajas y, además, permitiría efectuar una evaluación única de las necesidades y de los recursos de la familia con la consiguiente reducción de costes.

Evaluar los efectos sobre los incentivos al trabajo

Como ya se ha mencionado, la combinación de impuestos y de beneficios sociales afectan a los incentivos al trabajo de diversas formas. Un aumento de un impuesto sobre los salarios reducirá la renta del trabajador después del impuesto y tendrá dos efectos: Por un lado, el trabajador reducirá su consumo y su ocio y tenderá a aumentar su oferta de trabajo para mantener su poder adquisitivo. Este es el llamado efecto de renta. Por otro lado, la reducción del precio del trabajo moverá al trabajador a reducir su oferta. Este es el efecto de sustitución. Teóricamente, el resultado no está definido, pero cuando los cambios de impuestos son recaudatoriamente neutrales, los efectos de renta se compensan en promedio. Por tanto, el único efecto que queda es el efecto de sustitución.

Existen varios márgenes para reducir la oferta de trabajo al subir el impuesto: reducir el número de horas trabajadas (el margen intensivo), renunciar a la participación en el mercado de trabajo (el margen extensivo) y otros que, aunque se toman menos en consideración, pueden ser importantes en la práctica, como, por ejemplo, reducir el esfuerzo en el trabajo, convertirse en autónomos, aumentar la formación o cambiar de empleo.

Para diseñar un buen gravamen sobre las rentas del trabajo es crucial el conocimiento de estos efectos, ya que, si el objetivo es minimizar la pérdida de eficiencia, querríamos gravar más aquellos grupos de personas que reducen menos su oferta de trabajo al subir los impuestos.

Por ello, el IM considera crucial para el cálculo de la tarifa tomar en consideración la evidencia empírica relativa a los efectos que los impuestos tienen sobre los incentivos al trabajo de los diferentes grupos de rentas. Básicamente, la evidencia revela lo siguiente: Primero, los impuestos sobre la renta disminuyen la oferta de trabajo puesto que los efectos de sustitución son, por lo general, mayores que los efectos de renta. Segundo, la reducción de la oferta de trabajo es especialmente relevante en los perceptores de bajos ingresos y es mayor en el margen extensivo que en el intensivo. Tercero, los mayores efectos se encuentran en las mujeres con hijos en edad escolar y en los trabajadores mayores de 50 años.

Estos efectos se captan de forma integrada mediante el concepto de elasticidad de la renta gravable, que mide la variación relativa de la renta gravable cuando se produce una variación relativa del tipo marginal de gravamen. Concepto que, además, proporciona una medida de la pérdida de eficiencia que genera la imposición, ya que cuanto mayor sea esta elasticidad, menor es el aumento de ingresos generado por un aumento del tipo de gravamen y, por tanto, mayor la pérdida de bienestar para un nivel dado de recaudación.

El empleo para el cálculo de la tarifa de cada grupo de renta de indicadores específicos –horas trabajadas, empleo– o genéricos –elasticidad de la renta gravable– dependerá de los márgenes de que dispongan para modificar su oferta de trabajo. Sin embargo, lo importante es que el tomar en consideración para cada grupo la reacción relevante permitirá alcanzar cualquier redistribución con un coste de eficiencia mínimo.

Reducir el conflicto entre incentivos al trabajo y redistribución. Tarifa óptima

Existe un conflicto inevitable entre redistribución e incentivos al trabajo. Cuanto mayor sea la redistribución que se considera deseable realizar, mayores habrán de ser los beneficios sociales a conceder a los grupos de baja renta y, por lo tanto, superiores habrán de ser los tipos de gravamen a aplicar a los grupos de rentas medias y altas. Sin embargo, unos beneficios mayores disminuirán el incentivo para coger un empleo o trabajar más y, al mismo tiempo, los mayores tipos de gravamen de los grupos de rentas medias y altas reducirán también fuertemente sus incentivos al trabajo. Para conceder unos beneficios razonables a las rentas bajas y evitar fuertes subidas de tipos de gravamen, muchos países retiran los beneficios a medida que aumenta la renta de los beneficiarios a un ritmo muy rápido, lo que hace que el receptor de un salario bajo no sólo tenga un incentivo débil para ganar más, sino también para aceptar un empleo. El problema es dónde situarse en este conflicto.

Ya se ha mencionado que una tarifa óptima es la que permite minimizar las pérdidas de eficiencia que genera dados unos objetivos recaudatorios y redistributivos. Para un determinado tramo de renta, el tipo marginal óptimo es un concepto relativamente simple, aunque su cálculo encierra bastante complejidad. Para ilustrar el concepto supóngase por simplicidad que solo hay tres tramos de renta y que se sube el tipo marginal efectivo de gravamen en el tramo de renta medio. Veamos qué ocurre a los contribuyentes de cada uno de los tramos. Primero, esta subida genera automáticamente un aumento de los impues-

tos pagados por los contribuyentes situados en el tramo superior, cuya cuantía vendrá determinada por el número de contribuyentes situados en ese tramo, su renta media y la subida del tipo. Este aumento de los impuestos pagados disminuirá el bienestar de los contribuyentes del tramo superior, disminución que dependerá de la ponderación asignada a cada unidad monetaria pagada. Nótese que este aumento de tipo en el tramo intermedio no tiene impacto sobre la oferta de trabajo de los contribuyentes situados en el tramo superior ya que su tipo marginal efectivo de gravamen no ha variado. Segundo, los contribuyentes situados dentro del tramo medio tendrán, por un lado, que pagar más impuestos como consecuencia del aumento del tipo; pero, por otro, reducirán su oferta de trabajo y su renta, lo que dará lugar a una disminución de los impuestos que pagan y de los ingresos públicos, lo que dependerá de la elasticidad de la oferta de trabajo y del número de contribuyentes del tramo. También aquí, el aumento en términos de bienestar social de la variación de los impuestos pagados por los contribuyentes en este tramo dependerá de la ponderación que se asigne a la unidad monetaria de estos contribuyentes. Los impuestos que pagan los contribuyentes de renta más baja no variarán, ya que no les afecta el cambio de tipos. Sin embargo, pueden verse beneficiados, si los impuestos recaudados se utilizan para transferir ingresos al tramo de menor renta.

Una base imponible comprensiva

La forma en que las personas reaccionan ante los impuestos no dependen sólo de los tipos de gravamen, sino también, en gran medida, de la base imponible. Cuanto mayor sea la parte de la renta personal que se excluye de gravamen, en la forma de exenciones, deducciones, etc., mayor será la posibilidad de practicar arbitraje fiscal trasladando rentas desde las formas gravadas a las no gravadas, mayor será la elasticidad de la renta gravable y, por consiguiente, menos eficaz será la subida de los tipos de gravamen para aumentar la recaudación. Factores éstos que obligan a considerar conjuntamente los problemas de diseño de la tarifa de tipos y de la base imponible.

Todo ello justifica, por un lado, que la base imponible incluya todos los tipos de remuneración del trabajo, cualquiera que sea la forma en que se presenten. Introducir una discriminación entre los distintos tipos de retribución sería injusto para los que no reciben rentas del tipo beneficiado e incentiva el arbitraje fiscal entre distintas formas de percepción de rentas en perjuicio del Tesoro. Por otro lado, la base debiera excluir la totalidad de los gastos necesarios para la obtención de los ingresos, ya que no forman parte de los beneficios del traba-

jo. Sin embargo, existen serias dificultades para la aplicación práctica de estos principios, a pesar de su simplicidad y claridad, que complican bastante la administración del impuesto.

3. EL GRAVAMEN DEL AHORRO PERSONAL

Gravar o no el ahorro personal y cuánto es una cuestión crucial en el diseño de un sistema impositivo ya que la forma en que se grava el ahorro determina la naturaleza del impuesto personal. Si se grava el ahorro y sus rendimientos nos encontramos ante un impuesto comprensivo sobre la renta. Sin embargo, si no se gravan, estaremos ante un impuesto sobre el consumo. Además, el gravamen del ahorro puede afectar a la cantidad total de ahorro de la economía⁷ y a su distribución entre distintos activos, lo que puede influir en el volumen de inversión y en la eficiencia con que se realiza. A pesar del avance que ha habido en la investigación sobre el gravamen del ahorro no existe un conjunto de conocimientos teóricos y empíricos que ofrezcan recomendaciones para realizar un diseño óptimo de este gravamen. Por ello, el IM se basa en el principio de neutralidad como término general de referencia.

El principio de neutralidad tiene dos dimensiones. Una tiene que ver con el nivel del ahorro y su distribución en el tiempo o, lo que es lo mismo, la distribución inter-temporal del consumo. La segunda dimensión tiene que ver con la distribución del ahorro entre los distintos activos o vehículos de ahorro. Un sistema neutral en el primer sentido no debiera discriminar entre el consumo presente y el consumo futuro y uno neutral en el segundo sentido no debiera distorsionar las decisiones de los agentes económicos sobre dónde colocar sus ahorros.

A efectos de analizar la neutralidad del gravamen del ahorro conviene tener presente que el rendimiento que produce consta de tres componentes: el llamado rendimiento normal, que es la compensación que se recibe por aplazar el consumo en el tiempo, la prima de riesgo, que compensa la asunción del riesgo de la inversión y, finalmente, un residuo, que suele llamarse renta económica, beneficio extraordinario o rendimiento supernormal, que tiene orígenes diversos: escaseces de oferta, poder de mercado, regulaciones o simplemente el azar.

⁷ El ahorro total de la economía está formado por el ahorro del sector público y el del sector privado. Éste, a su vez, está integrado por el ahorro personal, que es el que se está considerando ahora, y el ahorro empresarial, formado por los beneficios no distribuidos.

El IRP tradicional, al gravar la totalidad del rendimiento del ahorro, recae sobre el rendimiento normal y distorsiona, por tanto, la distribución inter-temporal del consumo a favor del consumo presente y en contra del ahorro; es decir, no cumple la primera dimensión del principio de neutralidad. Para evitar esa distorsión, el IM propone eximir de gravamen el rendimiento normal del ahorro. Propuesta que, en la práctica, para muchos contribuyentes, significaría la eliminación del gravamen sobre los intereses, los dividendos y las ganancias de capital.

Existen razones para justificar esta propuesta. Es difícil defender, por razones de equidad, que el sistema impositivo penalice a la persona que ahorra ahora para consumir después. Por otro lado, los impuestos que gravan los rendimientos normales reducen considerablemente los rendimientos del ahorro a largo plazo debido, por un lado, a la falta de indicación por la inflación de los rendimientos del capital sometidos a gravamen, lo que hace que los tipos de gravamen efectivos sobre los rendimientos reales aumenten con la inflación, y al juego del interés compuesto, que hace que, cuanto más largo es el horizonte temporal en el que se aplaza el consumo, menor es la riqueza que genera un determinado volumen de ahorro para un impuesto dado.

El IRP tradicional tampoco logra el segundo tipo de neutralidad: neutralidad en la distribución del ahorro por activos. Ello se debe, por un lado, al factor ya mencionado de la falta de indicación por la inflación y, por otro, a que el impuesto sobre las ganancias de capital se exige cuando éstas se realizan y no cuando se devengan. Este criterio, que se sigue por la dificultad de valorar los activos a precio de mercado, implica conceder una ventaja importante a las ganancias de capital. El aplazamiento del pago del impuesto que genera el principio de realización es equivalente a la concesión de un préstamo sin interés del gobierno al contribuyente desde el momento en que aumenta el valor del activo hasta el momento en que se vende. Este beneficio genera un incentivo para convertir otras rentas en ganancias de capital, que obliga a adoptar complejas medidas anti-elusión, y crea un “efecto bloqueo” (*lock-in effect*) consistente en aplazar la realización de la ganancia, una vez devengada, para mantenerla el mayor tiempo posible. Las ganancias de capital podrían gravarse sobre una base equivalente al devengo, pero en la práctica no se hace.

El IM discute tres formas alternativas de imposición que dan lugar a un tratamiento neutral del ahorro⁸:

⁸ Distingue, a efectos expositivos, tres fases en la vida de un activo: cuando se adquiere (es decir, cuando se recibe la renta y se ahorra), cuando se devenga el rendimiento y cuando se retiran los fondos de una cuenta o se vende un activo. Cada fase puede estar exenta de impuesto –E– o gravada –T–.

- Un impuesto sobre el gasto basado en los flujos de caja (EET).
- Un impuesto sobre las rentas del trabajo (TEE).
- Un impuesto sobre la renta personal con una deducción de la tasa de rendimiento (*Rate of Return Allowance* – RRA) (TtE).

En muchos países, el tratamiento de los planes de pensiones se aproxima mucho al sistema EET, en tanto que las cuentas de ahorro con gravamen diferido y la vivienda se aproximan más al sistema TEE. En la tercera alternativa se grava la recepción y ahorro de la renta, pero no se grava el rendimiento normal del capital, sólo los rendimientos que exceden de éste. Los tres sistemas son, en general, equivalentes en ausencia de rendimientos supernormales. No gravan el rendimiento normal del ahorro y, en consecuencia, no distorsionan el momento del consumo. Sin embargo, el impuesto sobre el gasto y el RRA gravan los rendimientos supernormales, pero no así el impuesto sobre las rentas del trabajo, lo que, aparte de la inequidad que supone, establece una diferenciación entre el tratamiento de las rentas del trabajo y del capital que incentiva el arbitraje fiscal entre ambas. Además, los dos primeros impuestos gravan por igual las ganancias de capital y las restantes rentas, no requieren indiciación por la inflación, evitando las fluctuaciones de los tipos de gravamen efectivos según los cambios de los precios, y evitan las distorsiones en la composición del ahorro. Sin embargo, difieren en el momento en que se producen los ingresos impositivos. En el impuesto sobre el gasto el ingreso se aplaza hasta que se realiza el consumo y en el RRA tiene lugar cuando se ahorra y se perciben las rentas del ahorro.

La puesta en práctica del sistema RRA –que requiere aplicar un tipo de interés libre de riesgo (que puede aproximarse bien por el rendimiento nominal de los bonos del Tesoro a medio plazo) al stock de ahorro, valorado al coste de adquisición, a finales del año anterior– está recibiendo cada vez mayor atención, ya que cumple el principio de neutralidad en su doble vertiente. Su aplicación plantea menos problemas que la del impuesto sobre el gasto personal, los ingresos públicos se recaudan inmediatamente y permite aplicar los mismos tipos de gravamen a los rendimientos supernormales que a las rentas del trabajo. Sin embargo, no deja de plantear problemas, como los derivados de la fluctuación de los precios de los bonos a medio plazo y de la obtención de rendimientos inferiores a los normales.

El IM considera que un opción pragmática para lograr la neutralidad sería permitir tratamientos diferentes para distintas formas de ahorro:

- Para las cuentas que producen interés, aplicar un enfoque TEE, que equivale a la exención.

- Retener también el enfoque TEE, por razones pragmáticas, para las viviendas ocupadas por su propietario y pequeñas tenencias de activos de riesgo.
- Para el ahorro en planes de pensiones, mantener el sistema actual de impuesto sobre el gasto (EET) y cierto incentivo fiscal por la inmovilización del ahorro durante largos periodos de tiempo, aunque no tiene que ser como el sistema actual de eximir de gravamen un porcentaje de los fondos retirados.
- Finalmente, para las tenencias importantes de activos de riesgo (acciones, obligaciones, fondos de inversión, activos de empresas sin forma de sociedad, etc.) aplicar la RRA.

Aunque el IM utiliza el principio de neutralidad como término de referencia, reconoce que existen también razones para desviarse del mismo en ciertos casos⁹. En particular, admite que puede estar justificado gravar el rendimiento normal en los siguientes casos:

- Cuando las personas que ahorran tienen más paciencia y capacidad cognitiva, para ingresos iguales, que las que no ahorran y estas facultades están correlacionadas positivamente con la capacidad de obtener ingresos.
- Si las personas se están planteando invertir en capital financiero o capital humano y existen fallos de mercado que restringen el acceso al crédito para hacer el segundo tipo de inversión; en este caso, la exención del ahorro incentiva el primer tipo de inversión.
- Si hay incertidumbre sobre los ingresos futuros y los individuos se cubren para hacer frente a esa contingencia y los bajos ingresos no se producen, el exceso de ahorro resultante puede reducir la oferta de trabajo.
- El ahorro de hoy es complementario del ocio de hoy.

A pesar de reconocer que en estos casos está justificada la no deducción de los rendimientos normales, el IM considera que se debe esperar para tomar en consideración este tipo de propuestas a que se las dote de contenido operativo para su aplicación práctica.

⁹ Una visión panorámica sobre el tema puede verse en Banks, J. y Diamond, P., *The Base for Direct Taxation*, en *Dimensions of Tax Design, The Mirrlees Review*, Oxford University Press (2010), 548-648.

4. IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS SOCIEDADES (IRS)

No es exagerado decir que nos encontramos ante el impuesto posiblemente más polémico del sistema impositivo. En parte, porque se ve afectado por la controversia de si deben gravarse o no las rentas del capital y cómo, tema que ya hemos tocado al tratar del gravamen del ahorro personal, y que vuelve a plantearse de nuevo al tratar del gravamen del ahorro corporativo. En parte, porque, por la forma en que tradicionalmente se vienen gravando los beneficios de las sociedades, se trata de uno de los impuestos más distorsionantes del sistema; hasta tal punto que ha llevado a eminentes expertos en el tema, como el Premio Nobel, William Vickrey, a proponer su eliminación, sustituyendo la pérdida de ingresos que ello supondría con subidas de otros impuestos. Finalmente, es un impuesto muy polémico porque así como la función principal del IRP es atender a la función redistributiva del sistema, y la del IVA, a la función recaudatoria, posiblemente la contribución principal del IRS es contribuir al objetivo regulatorio, un tema, el de la regulación, siempre controvertido y, más aun, cuando el objeto de la regulación es la actividad empresarial.

Aparte de la función regulatoria, las dos razones que se citan frecuentemente para la existencia de este impuesto son, por un lado, la conveniencia administrativa, sería utópico intentar asignar los beneficios a los accionistas para su gravamen por el IRP, y, por otro, el ser complementario del IRP. Dos aspectos de esta complementariedad que conviene destacar. En primer lugar, el IRS debe ser coherente con la forma en que el IRP grava el ahorro personal para cerrar las posibilidades de eludir la imposición de la renta ahorrada manteniendo el ahorro en una sociedad y para no penalizar a los que deciden invertir sus ahorros en acciones de sociedades. En segundo lugar, el IRS debe tener cierta coherencia con el gravamen de las rentas del trabajo para evitar la posibilidad de que estas rentas se hagan pasar por rentas del capital.

El IM aboga por la existencia de un IRS cuyo diseño permita lograr los objetivos recaudatorios y regulatorios que tenga asignados reduciendo al mínimo las distorsiones que introduce en la decisiones de las sociedades.

La elección de la base imponible

La base imponible del IRS tradicional suele partir de los beneficios contables de la sociedad de un ejercicio y realizar en ellos ciertos ajustes para llegar a los beneficios gravables. Por tanto, una característica de la base imponible es

la deducción de los pagos de intereses y de unos costes de depreciación imputados. Naturalmente, un tema al que la investigación económica ha dedicado gran tiempo y esfuerzo ha sido el de averiguar los efectos que esta base imponible tiene sobre las decisiones básicas de una sociedad: cuánto invertir y en qué activos, cómo financiar esas inversiones y qué parte de los beneficios repartir como dividendos y qué parte retener como fondos propios. Las principales conclusiones que han resultado de estas investigaciones son las siguientes:

- El gravamen del rendimiento normal del capital reduce el volumen de inversión. La no deducción de la base imponible del rendimiento normal del capital, de manera similar a la deducción de los intereses, aumenta el coste de uso del capital y la tasa de rendimiento requerida para realizar una determinada inversión.
- La aplicación de tablas de amortización por tipos de activos que difieren de la verdadera depreciación económica distorsiona la estructura de la inversión, incentivando aquellos activos cuya amortización permitida es inferior a la depreciación efectiva.
- Los dos efectos anteriores pueden verse magnificados por la falta de corrección de las tablas fiscales de amortización por los efectos de la inflación. Al elaborarse las tablas de amortización sobre la base de los costes de adquisición, cuanto mayor sea la inflación mayor es la erosión de las tasas anuales de amortización y la diferencia con la verdadera depreciación. Para las inversiones financiadas con fondos propios, esto puede hacer que la inflación aumente considerablemente el coste de uso del capital.
- La deducción de los intereses, pero no del rendimiento normal del capital, genera sesgos a favor de la financiación con deuda y en contra de la financiación con fondos propios. Esto hace que en una fase recesiva probablemente quiebren más empresas de las que lo harían en otro caso.

De las bases imponibles que se han propuesto para suprimir o reducir estas distorsiones, el IM analiza tres: los impuestos sobre los flujos de caja, el impuesto tradicional con una deducción por fondos propios (*Allowance for Corporate Equito – ACE*) y un impuesto comprensivo sobre la renta de las empresas (*Comprehensive Vusiness Income Tax – CBIT*).

El IM se pronuncia claramente por el sistema ACE¹⁰. Consiste en hacer una deducción de la base imponible del coste de oportunidad imputado de usar los

¹⁰ Este sistema se introdujo en IFS Capital Taxes Group (1991), *Equity for Companies: A Corporation Tax for the 1990s*, Comentary 26, London: Institute for Fiscal Studies.

fondos propios para financiar las operaciones de la sociedad, con el objetivo de eximir el rendimiento normal de las inversiones financiadas con esos fondos. Esta serie de deducciones fiscales a lo largo del tiempo serán equivalentes en términos de valor a una deducción inmediata y completa de los gastos de inversión. Resultaría así un impuesto que, al deducir el rendimiento normal de los fondos propios, gravaría sólo beneficios extraordinarios o rentas económicas.

En la práctica, el sistema ACE estriba en aplicar anualmente un tipo de rendimiento imputado (que, en la mayoría de los casos, podría aproximarse por el tipo de interés de los bonos del gobierno a medio plazo) al stock de fondos propios existente al final del ejercicio anterior determinado de la siguiente manera:

Stock final = stock inicial + capital emitido – capital (re)comprado + beneficios no distribuidos (beneficios gravables netos de ACE – impuestos pagados – dividendos netos).

Es fácil ver que el sistema ACE corrige el efecto adverso sobre el nivel de la inversión y el sesgo en la financiación de la misma. También resuelve los problemas que plantea la tabla fiscal de amortización. Si la amortización fiscal permitida es baja con relación a la verdadera depreciación, ello se traducirá en unos beneficios gravables, unos pagos de impuestos, unos beneficios no distribuidos y un stock de fondos propios inicialmente altos. Por consiguiente, las deducciones ACE futuras serán mayores y menores los pagos futuros de impuestos. Estos efectos se compensan en términos de valor actual, de forma que el valor actual de los pagos futuros de impuestos es independiente de la tabla de amortización. También los efectos de la inflación pueden evitarse haciendo que los intereses que se deduzcan sean los nominales.

Otra propiedad atractiva del sistema ACE es que el tratamiento neutral de la financiación con deuda y con capital permite prescindir de la necesidad de aplicar normas de subcapitalización para las empresas multinacionales, ya que estas no tienen ningún incentivo para subcapitalizar una filial que opere en un país con sistema ACE. Además, permitiría gravar a las entidades financieras y mantener la estructura del IRS existente, incluidas las tablas de amortización y la deducción de intereses.

Imposición internacional

La irrupción de grandes empresas multinacionales que operan en diversos países ha planteado el problema de determinar dónde deben gravarse los beneficios de esas sociedades o, dicho de otro modo, cómo repartir su beneficio

global entre las distintas jurisdicciones en las que operan. Problema que se ha visto agravado como consecuencia de cambios importantes del marco en el que desenvuelven su actividad tales empresas y, en particular, de la creciente movilidad internacional del capital, de la mayor competencia fiscal internacional para atraer capital extranjero –que se ha traducido en reducciones de los tipos de gravamen acompañadas de ampliaciones de las bases imponibles con impactos poco importantes sobre la recaudación– y de la elusión fiscal internacional mediante el empleo agresivo de artificios contables para reducir las deudas tributarias mediante la traslación de beneficios de unos países a otros a través de los precios de transferencia y la ingeniería financiera.

La distribución inter-jurisdiccional de los beneficios de las sociedades se ha realizado utilizando dos criterios: gravarlos en el país de residencia de la sociedad (Principio del País de Residencia – PPR) o en los países en los que se ubican los centros de producción (Principio del País de Origen – PPO). Hoy, casi todos los países del mundo utilizan el PPO; es decir, cada país grava a las sociedades residentes en el mismo y, en su versión más pura, exime del impuesto los beneficios obtenidos en el exterior. También las gravará, aunque no sean residentes, si en él realizan parte de su negocio a través de un “establecimiento permanente”. Una razón práctica importante para este proceder parece residir en la gran facilidad que tienen las autoridades tributarias para inspeccionar los beneficios de las empresas ubicadas en su territorio. Sin embargo, la aplicación de un IRS tradicional basado en el PPO plantea problemas teóricos y prácticos complejos que pasamos a analizar a continuación.

En primer lugar, cabe señalar la proposición de la teoría de la imposición que establece que, en el marco de una economía abierta y pequeña con movilidad perfecta del capital, un impuesto óptimo basado en el PPO que grave el rendimiento normal del capital debiera ser cero. La razón, en términos simples, es que, como el rendimiento requerido para efectuar una inversión viene dado por el mercado internacional, el establecimiento o aumento de dicho impuesto aumentaría la tasa de rendimiento requerida antes de impuestos y afectaría negativamente a la inversión. Ello daría lugar a salidas de capital y reducciones de la productividad del trabajo, de los salarios reales y del empleo.

Una segunda proposición también de importancia es que un impuesto como el mencionado en el párrafo anterior muy probablemente se trasladaría en su totalidad hacia los factores de producción internos, fundamentalmente el trabajo. Puede que los accionistas se vean legalmente obligados a pagar el impuesto, soportando la incidencia formal, pero, con movilidad perfecta del capital, si éstos no obtienen la tasa de rendimiento requerida invertirán en otro país y serán los trabajadores los que soporten la incidencia efectiva. El gravamen del rendi-

miento normal del capital se convierte, en este caso, en un gravamen indirecto sobre el trabajo. Hay abundante evidencia empírica reciente en apoyo de estas conclusiones.

Del análisis anterior se derivan las siguientes conclusiones, que avalan el empleo de un sistema ACE en economías abiertas:

- El gravamen basado en el PPO del rendimiento normal en el contexto de una economía abierta y pequeña con movilidad perfecta del capital daría lugar a salidas de capital.
- En ese contexto, el establecimiento de dicho gravamen sería ineficiente, ya que se trasladaría casi en su totalidad a los factores inmóviles, en este caso el trabajo, con una reducción de salarios, productividad y empleo.

Aparte de las consideraciones teóricas, existen otros problemas de carácter práctico que dificultan la aplicación de un IRS basado en el PPO:

- La amenaza de erosión de los ingresos impositivos como consecuencia de la competencia entre los gobiernos por atraer inversión exterior o del empleo por las sociedades de métodos de planificación fiscal para minimizar el pago de impuestos.
- La simple existencia de diferentes tipos de gravamen de unos países a otros basta para crear oportunidades para reducir el pago de impuestos a través de la manipulación de los precios de transferencias –los precios que aplican las sociedades de un país a las ventas de bienes y servicios que realizan a sociedades relacionadas situadas en otro país– o estructurando la financiación de sociedades relacionadas para transferir deuda y los pagos de intereses correspondientes de una sociedades a otras del grupo multinacional.
- Las diferencias de trato fiscal pueden afectar a las inversiones y su localización. Si un diferente tratamiento impositivo cambia la decisión de localización, puede ocurrir que la producción se realice en el país con costes más elevados, pero impuestos más bajos.

Como conclusión de lo expuesto hasta ahora, la aplicación de un IRS basado en el PPO con un sistema ACE permite:

- resolver las distorsiones que el IRS tradicional introduce sobre la inversión y la financiación de las sociedades que se mencionaron para el caso de una economía cerrada.
- Una ventaja adicional del sistema ACE para una economía abierta es que elimina la necesidad de las normas de subcapitalización, ya que las mul-

tinacionales, al deducirse un interés imputado sobre los fondos propios junto con los intereses de la deuda, no tienen ningún incentivo para subcapitalizar una filial que opere en un país con un sistema ACE.

- No permite resolver los restantes efectos que las diferencias de trato fiscal entre países tienen sobre las transferencias inter-jurisdiccionales de beneficios y sobre la localización de las inversiones.

El problema del tipo de gravamen

La determinación del tipo de gravamen habrá de ser el resultado de un equilibrio delicado entre el deseo de gravar lo más posible las rentas de situación, o de otro tipo que sean inmóviles, y de evitar el gravamen de las rentas móviles a un tipo elevado. Equilibrio que habrá de tomar necesariamente en consideración los tipos de gravamen de los países con los que se rivaliza para la atracción de inversiones. A este respecto, cabe decir que, como la introducción de una deducción ACE reduciría la base del impuesto y se obtendría una menor recaudación, sería necesario, para mantener los ingresos, realizar un aumento del tipo de gravamen y ello daría lugar a salidas de capital. Por el contrario, el IM recomienda que se mantenga el tipo de gravamen, si se considera el adecuado, y la reducción de ingresos se compense con subidas de otros impuestos. A largo plazo, el sistema ACE resultaría en un aumento de la inversión y de los beneficios gravables que, parcialmente, compensaría esa pérdida de ingresos.

El IM considera que el mantenimiento del IRS basado en el PPO con un sistema ACE es la mejor opción en la actualidad, pero no descarta que, de mantenerse la tendencia internacional a la baja de los tipos de gravamen, debiera pasarse a un impuesto sobre los flujos de fondos basado en el principio del país de destino que, al gravar los bienes en el lugar donde se consumen, permitiría eliminar las distorsiones subsistentes sobre la localización de las empresas y sobre la traslación inter-jurisdiccional de beneficios¹¹.

¹¹ Al recomendar un IRS basado en el PPO, el IM toma una decisión pragmática en contra de la recomendación del grupo de expertos de introducir un impuesto sobre los flujos de fondos basados en el principio del país de destino. Esta recomendación puede verse en Auerbach, A.J., Michael P-Devereux y Helen Simpson, *Taxing Corporate Income* (2010), *Dimensions of Tax Design, The Mirrless Review*, Oxford University Press.

La imposición sobre las pequeñas empresas

Las pequeñas empresas –que incluyen a los empresarios individuales gravados por el IRP y las pequeñas sociedades que tributan por el IRS– tienen una naturaleza muy distinta a la del resto de las organizaciones empresariales. Su existencia plantea un reto importante para el diseño adecuado del sistema impositivo y ello, no sólo porque su fuerte peso dentro del PIB y su elevado número les dota de poder de presión para el logro de tratamientos fiscales favorables, sino también porque las actividades que realizan, sean o no sociedades, pueden realizarse también bajo formas legales distintas y las rentas que generan que son, por lo general, una combinación de rentas de trabajo y de rentas de capital, pueden recibirse también de formas diversas, como dividendos o rentas del trabajo. Un diseño inadecuado del gravamen que se les aplica puede dar lugar a serias inequidades y distorsiones en la forma en que se organizan y en la forma en que los ejecutivos y administradores reciben sus retribuciones.

Así pues, la existencia de las pequeñas empresas plantea dos grandes retos al diseño del sistema impositivo. El primero es cómo eliminar estas distorsiones e inequidades mediante una fijación coherente de los tipos de gravamen del IRP y del IRS, por un lado, y, por otro, de los que se aplican a las rentas del trabajo y a las rentas del capital. El segundo es determinar si existen razones de peso para dar a las pequeñas empresas un tratamiento fiscal favorable y, en su caso, determinar la forma óptima en que debieran concederse esos beneficios.

La solución del primer reto requiere:

- Una coordinación estrecha del gravamen de las rentas de los asalariados y de los autónomos, equiparando los tipos de gravamen y las CSS.
- Alinear el tratamiento impositivo de los beneficios distribuidos con el de los asalariados y autónomos, lo que requiere una equiparación de los impuestos que gravan las rentas del trabajo y de los dividendos.
- Gravar a los mismos tipos los dividendos y las ganancias de capital para equiparar el tratamiento tributario de los beneficios distribuidos con el de los no distribuidos y, además, habría que aplicar una RRA a ambas formas de renta.
- Los tipos de gravamen a aplicar a los dividendos y a las ganancias de capital por el IRP habrían de reducirse para tomar en consideración su gravamen previo por el IRS.
- Una coherencia plena de los tipos de gravamen aplicados a las rentas del trabajo y a las del capital habría de ir acompañado de reformas de

las bases impositivas del IRP y del IRS, introduciendo en el primero la deducción RRA y en el segundo la deducción ACE.

- Para alinear el tratamiento impositivo de las inversiones realizadas por las empresas sin forma de sociedad con el de las sociedades sería apropiado permitir la RRA en el IRP para los activos usados por empresarios individuales.
- La misma tarifa de tipos de gravamen debiera aplicarse a las rentas del trabajo, del ahorro, de la propiedad y a las ganancias de capital.

En relación con el segundo reto, el Informe Mirrlees considera que existen razones para conceder apoyo fiscal privilegiado a ciertas actividades realizadas por las pequeñas empresas. Sin embargo, cualquiera que sea el argumento que se utilice para concederlo, el apoyo debiera concretarse en unos beneficios focalizados para realizar unos gastos comprobables realizados con esas actividades y no en la concesión de tipos de gravamen preferenciales para todas las pequeñas empresas. Por ejemplo, el apoyo podría consistir en deducciones impositivas más generosas para los gastos de I+D realizados por las pequeñas empresas que por las grandes, si hay una evidencia concluyente de que los gastos de este tipo realizados por pequeñas empresas generan mayores beneficios externos, o para los gastos de inversión, de nuevo si existe una evidencia similar.

5. IMPOSICIÓN INDIRECTA

El IM dedica casi la mitad de sus capítulos al análisis de la imposición indirecta: IVA, impuestos sobre consumos específicos y el gravamen de los servicios financieros. En general, no son éstos, precisamente, los temas en los que el Informe es más innovador. Sin embargo, para presentar una visión completa y equilibrada de sus aportaciones se van a hacer algunas referencias a todos ellos.

Al tratar del gravamen de las ventas de bienes y servicios el IM aborda inmediatamente las dos cuestiones básicas que plantea su diseño: qué bienes y servicios deben gravarse (el problema de la base imponible) y cómo debieran gravarse, si de manera uniforme o diferenciada (el problema del tipo de gravamen).

Sobre el primer tema, el IM, basándose en el argumento de la eficiencia productiva adelantado por Diamond y Mirrlees¹², aconseja que, para no distorsio-

¹² Diamond y Mirrlees (1971), "Optimal Taxation and Public Production: Production Efficiency", *American Economic Review*, 61, 8-27.

nar la eficiencia en la producción¹³, el sistema impositivo debiera diseñarse de manera que no se graven los bienes intermedios utilizados por las empresas en sus procesos productivos; sólo debieran gravarse los bienes de consumo final.

Una segunda recomendación importante tiene que ver con los impuestos utilizados por muchos países, en la forma de impuestos sobre las transmisiones patrimoniales, o actos jurídicos documentados, para gravar las transacciones de determinados activos, como, por ejemplo, bienes inmuebles o activos financieros. Como quiera que el valor de estos bienes deriva de los flujos de beneficios que genera su posesión en la forma de renta monetaria o de servicios de consumo, un impuesto sobre el consumo de estos bienes puede aplicarse cuando se venden por primera vez, o cuando se reciben los beneficios, pero no hay ninguna razón para gravarlos cada vez que se transmite su propiedad. La imposición de cada transacción reduciría el número de transacciones mutuamente beneficiosas para la partes y se produciría una utilización ineficiente de los activos. Este argumento es válido para los impuestos que ahora se están proponiendo sobre las transacciones financieras. Así pues, en términos generales, el IM desaconseja el empleo de impuestos sobre las transacciones.

También se pronuncia el IM de una manera clara sobre la cuestión del tipo de gravamen. En general, considera que existe una presunción inicial a favor de la uniformidad para no distorsionar las decisiones de consumo, para evitar las complejidades que acompañan a la diferenciación de tipos y para reducir los costes administrativos y de cumplimiento del impuesto. Además, la uniformidad de tipo evita la vulnerabilidad del impuesto ante las presiones de los grupos de interés y de consideraciones políticas del corto plazo

Sin embargo, el IM reconoce que existen argumentos a favor de la diferenciación de tipos basados en consideraciones de eficiencia y de equidad. La razón principal para diferenciar los tipos de gravamen se basa en la regla de la elasticidad inversa, o regla de Ramsey¹⁴, según la cual el tipo de gravamen a aplicar debiera ser inversamente proporcional a la elasticidad de la demanda del bien o servicio que se adquiere. Cuanto más rígida es la demanda cuando cambia su precio, menor es la disminución del consumo debida al aumento de precio que genera el impuesto y, por tanto, menor la pérdida de eficiencia que éste introduce. Si esta regla se aplicara con carácter general a todas las ventas

¹³ Existe eficiencia en la producción cuando mediante un cambio en el estado de la economía no es posible aumentar la producción de un bien sin reducir la de otro.

¹⁴ Ramsey, F. P. (1927), "A Contribution to the Theory of Taxation", *Economic Journal*, 37, 47-61. Esta regla, que se ha aplicado a la tarificación óptima en las empresas públicas, fue el resultado de la solución a un problema que sugirió a Ramsey, filósofo, matemático y economista esporádico, el profesor de Economía de Cambridge, Arthur C. Pigou.

de bienes y servicios, la pérdida de eficiencia para obtener una recaudación dada sería mínima.

La puesta en práctica de esta regla plantea tantas dificultades que imposibilitan su aplicación. Dificultades técnicas, como la de conocer la elasticidad de todos los bienes y servicios gravados, y políticas, como la de gravar con tipos elevados los bienes de primera necesidad que son los que tienen menor elasticidad de la demanda con respecto al precio.

El Informe menciona diversas razones que podrían justificar la diferenciación de tipos atendiendo a consideraciones de equidad: la gente de menor renta tiende a gastar una proporción mayor de la misma en ciertos bienes; existen bienes que debieran soportar un menor gravamen por ser “esenciales para la vida”; y, finalmente, los bienes cuyo consumo es complementario del trabajo parece que debiera gravarse más que los complementarios del ocio. Argumentos que pueden tener validez, cuando se considera la imposición sobre el consumo de bienes separada del resto del sistema impositivo, o en el caso de un país que no dispone de instrumentos más eficaces para lograr la redistribución deseada, pero que pierden mucho peso en otras circunstancias.

En general, la puesta en práctica de estas diferenciaciones de tipos plantea serias dificultades, salvo en casos muy concretos, como en el caso de las guarderías, en los que el menor gravamen o la exención estimulan la oferta de trabajo y contribuyen a mejorar la redistribución. Los IRP y los beneficios sociales son los instrumentos más eficaces para lograr la redistribución. El empleo con esta finalidad de los impuestos sobre el consumo, que, por el contrario, son enormemente eficaces desde el punto de vista recaudatorio, no parece tener mucho sentido, ya que esa redistribución pretendida, dependiente de en qué bienes quiere la gente gastarse su dinero, algo que es en cierta medida arbitrario, supone distorsionar la estructura del consumo.

El IVA¹⁵

Es posiblemente el impuesto más importante desde el punto de vista recaudatorio en la mayoría de los países avanzados. Es un impuesto neutral que grava

¹⁵ Dos monografías útiles sobre el IVA son: Schenk, A. y Oldman, O. (2007), *Value Added Tax: A Comparative Approach*, Cambridge Tax Law Series, Cambridge University Press, para los temas jurídicos, y Ebrill, L. et al. (2001), *The Modern VAT*, International Monetary Fund, para los aspectos económicos. El trabajo de base para la preparación de los capítulos sobre el IVA y los impuestos especiales es de Crawford, D., Leicester, A. y Sephen Smith, Value Added and Excises, en Mirrlees, J. (2010), *Dimensions of Tax Design, The Mirrlees Review*, Oxford University Press.

el valor añadido en cada fase del proceso de producción y distribución y permite deducir los IVA soportados por los bienes intermedios utilizados en cada etapa. Se trata, para el IM, de un buen impuesto que no distorsiona la asignación de los recursos si está bien diseñado. En su aplicación práctica surgen, sin embargo, problemas que alteran su naturaleza y eficacia derivados de la falta de uniformidad.

El Informe dedica todo un capítulo a hacer un análisis detenido de estos problemas, en gran medida derivados de intentar utilizarlo, como hemos visto anteriormente, con fines redistributivos, y de ciertas dificultades técnicas que plantea el gravamen de determinados bienes y servicios. A continuación se hará una breve referencia a cada uno de ellos:

- *Tipos de gravamen cero y reducidos.* Un bien o servicio gravado con tipo cero está sujeto al impuesto y, por tanto, ello permite al empresario solicitar la devolución de los IVA que han gravado los bienes intermedios utilizados en su producción. Por tanto, el precio final del bien o servicio no incorpora ningún impuesto. Suelen establecerse por razones de equidad o para fomentar el consumo de determinados bienes. Hay una tendencia a reducir su aplicación a las exportaciones, debido a que a las ventas transfronterizas se les aplica el principio del país de destino¹⁶. Sin embargo, la aplicación del tipo cero suele ser una causa importante de evasión del impuesto, aparte de sus efectos directos sobre la recaudación.
- *Exenciones.* Respecto a ellas el IM se muestra mucho más crítico. Hay una exención cuando el bien o servicio vendido no es objeto de gravamen, pero no se deducen los IVA que han recaído sobre los bienes intermedios utilizados en su producción. Rompen la cadena del IVA y son, realmente, una aberración desde el punto de vista de la lógica básica del impuesto. Las principales consecuencias son:
 - Los ingresos tributarios pueden disminuir o aumentar según que la exención se produzca en la fase previa a la venta final o en una fase intermedia de la cadena de producción y comercialización.
 - La no deducibilidad de los IVA que gravan los bienes intermedios aumentan el coste de los bienes y servicios exentos, dando lugar a un gravamen implícito que normalmente se trasladará al consumidor

¹⁶ Al bien comercializado internacionalmente se le aplica el tipo cero de IVA en el país de exportación y el tipo correspondiente del país de importación para equiparar su tratamiento fiscal al de los bienes producidos interiormente.

vía precio. Este gravamen implícito será mayor cuanto mayor sea la proporción del valor añadido antes de la fase de exención.

- La exención de bienes intermedios distorsiona las decisiones de producción de las empresas, que intentarán sustituir los inputs exentos por otros gravados.
- Se genera un incentivo para la elusión del impuesto mediante la integración vertical o autosuministro.
- Se distorsiona la competencia cuando empresas exentas compiten con ventaja con las no exentas en sus ventas a los consumidores finales o cuando empresas exentas compiten en varios países en los que sus inputs son gravados con tipos distintos.

Habida cuenta de los efectos nocivos que tienen las exenciones sobre el funcionamiento del IVA, parece lógico preguntarse por qué se introducen. En algunos casos, las dificultades para gravar un bien o servicio o un sector –pequeños comerciantes, servicios financieros– pueden justificar el empleo de una exención en lugar del tipo cero. En otros casos, puede ocurrir que la exención, aunque genere ineficiencias productivas, se considera preferible a la aplicación de un tipo reducido.

Los países aplican exenciones diversas con fines redistributivos principalmente. Sin embargo, algunas muy importantes han venido impuestas por directivas europeas: sector público, servicios básicos de educación y sanidad y servicios financieros. EL IM es de la opinión de que el mantenimiento de la exención para los servicios públicos se debe a la falta de adaptación del IVA a unas circunstancias en las que la línea divisoria entre los sectores público y privado en la provisión del servicio es cada vez más difusa y, en todo caso, el mantenimiento de la exención frente al tipo cero o reducido, que son menos distorsionadores no acaba de entenderse. Por ello, considera que el IVA debiera aplicarse al sector público.

- *Pequeñas empresas (el umbral)*. Las exenciones pueden establecerse para mercancías concretas o para grupos de comerciantes. Una de las exenciones más importantes de este segundo tipo es la que se aplica a los pequeños empresarios/comerciantes. Su justificación se encuentra en la conveniencia de minimizar los costes de administración y de cumplimiento. Los costes para los contribuyentes de calcular la deuda tributaria, de contabilización, registro, etc., son elevados y fijos para unas empresas que van generar pocos ingresos tributarios. Muchos países fijan un umbral por debajo del cual se ofrece al comerciante la opción de seguir el régimen general o quedar exentos del IVA. Esta exención tiene

los mismos inconvenientes de las exenciones que se acaban de mencionar más las que genera el propio umbral, como la de dar al comerciante exento una ventaja competitiva sobre el gravado. Otros países aplican a las pequeñas empresas regímenes simplificados de tipo único sobre la totalidad de sus ventas sin derecho a deducir el IVA soportado, lo que distorsiona igualmente las decisiones de producción, además de la complejidad que resulta de mantener una pluralidad de tipos distintos por sectores. El IM considera que, habida cuenta del peso de las pequeñas empresas en la economía, es necesario lograr un equilibrio entre los costes de administración y de cumplimiento de imponerlas un IVA, por un lado, y la pérdida de ingresos y las distorsiones que sean creadas al eximir del gravamen a las situadas por debajo del umbral. En general, consideran que, al menos en el caso del RU, existen buenas razones para fijar un umbral relativamente elevado.

- *El fraude en las entregas intracomunitarias.* A pesar de los controles existentes, fundamentalmente el empleo de facturas para repercutir y deducir el impuesto, el incumplimiento en el IVA, sobre todo por la elusión y la evasión, es alto. Existen muchas vías para lograrlo, desde falsificación de facturas, aplicar valoraciones y tipos incorrectos, etc. Sin embargo, en la actualidad el problema fundamental es cómo evitar el fraude en las operaciones intracomunitarias. La exportación de un bien se realiza a tipo cero, el exportador tiene derecho a la devolución de los IVA soportados y el importador paga el IVA del país de destino. Con la desaparición de las fronteras interiores, no hay control en frontera y ello ha dado lugar a un aumento importante del fraude. La Comisión Europea lo estimó en 2004 en un 10% de los ingresos netos por IVA en algunos países. Una forma simple de practicarlo es la compra por un importador de un producto que está exento en origen, lo vende en su país aplicando el IVA correspondiente, IVA que no se ingresa en el Tesoro, pero sí es deducido por el adquirente. El importador desaparece. Se ha deducido un IVA que no se ha ingresado. Algunos países están resolviendo parcialmente el problema mediante la inversión del sujeto pasivo: la obligación de repercutir y de ingresar el IVA no corresponde al que entrega el bien, sino al cliente que lo recibe. Aunque en realidad no hay nada que ingresar, ya que esa misma persona se deduce el impuesto. Existen soluciones más radicales, pero adolecen de una gran complejidad. Algunos expertos consideran que lo más prudente es continuar con las soluciones transitorias hasta que el perfeccionamiento de los pagos electrónicos permita encontrar una solución mejor.
- *El IVA y los servicios financieros.* Como ya se ha mencionado, estos servicios financieros están exentos del IVA por decisión de la UE. La

razón, puramente técnica, es la dificultad práctica de fijar un precio de los servicios prestados por las entidades financieras. Si no fuera por esta razón, los servicios financieros debieran estar gravados por el IVA. La exención hace que las entidades financieras no puedan deducir las cuotas de IVA que soportan por sus adquisiciones de bienes y servicios, que pasan así a convertirse en un coste que acaba trasladándose a sus clientes. Si el cliente es un empresario o profesional está soportando un gravamen implícito que no le corresponde por no tratarse de un consumidor final. Si el cliente es un consumidor final, está soportando un gravamen inferior al que le hubiera correspondido si no existiera la exención. Por tanto, una primera distorsión derivada de la exención es que los primeros están pagando por los servicios financieros más de lo que debieran, en tanto que los segundos pagan menos de lo que les correspondería. Una segunda distorsión es que las entidades financieras se ven incentivadas a auto-suministrarse los bienes y servicios que han sido gravados por IVA con el fin de evitar un impuesto que no pueden deducir. El IM reconoce las dificultades técnicas para la aplicación normal del IVA, pero considera que la exención carece de justificación y debiera buscarse la forma de aplicar el IVA de alguna manera o buscar gravámenes alternativos que cumplan una función similar, no sólo para evitar las distorsiones mencionadas, sino para evitar la pérdida recaudatoria que genera la exención por IVA de un sector, como el financiero, con un peso importante y creciente en la economía de los países.

Con esta finalidad dedica todo un capítulo a proponer y analizar formas alternativas de gravar los servicios financieros, desde la aplicación de un tipo cero para las operaciones financieras, el establecimiento de diversas variantes de un impuesto sobre los flujos de fondos que generan tales operaciones o la introducción de un impuesto sobre la actividad financiera, como el recomendado por el FMI y la propia UE, que recaiga sobre los salarios y beneficios de las entidades financieras como forma indirecta de gravar su valor añadido. Alternativa esta última que parece ser la que presenta menos dificultades, aunque el IM considera que, aunque hay que asignar a este tema una prioridad alta, hay que proceder con prudencia y, desde luego, no caer en la tentación de aplicar un impuesto sobre las transacciones financieras.

Impuestos sobre consumos específicos

La mayoría de los países aplican impuestos sobre las ventas de determinados bienes cuyo consumo se considera nocivo para la salud, como el tabaco o

el alcohol (llamados por algunos impuestos al pecado –*sin taxes*–) o cuyo uso se considera perjudicial para el medio ambiente (impuestos medioambientales). Ambos tipos de gravamen tienen en común que el uso de los bienes sobre los que se aplican genera unos efectos sobre los demás que tienen unos costes sociales que los usuarios no toman en consideración al tomar sus decisiones. El resultado es un consumo de esos bienes superior al considerado socialmente como deseable. El objeto del impuesto es internalizar estos efectos externos y reducir el consumo. Estos impuestos, que tienen como finalidad corregir una distorsión que genera una situación sub-óptima desde el punto de vista de la eficiencia, se denominan también impuestos correctores. En su caso, el empleo de tipos de gravamen que se desvíen de la uniformidad está plenamente justificado. El principio básico a aplicar para gravar los efectos externos negativos es que los tipos de gravamen tienen que reflejar el daño sobre los demás, el coste social que genera su consumo, un coste que no siempre es fácil de cuantificar.

En el caso de algunos productos, como el tabaco y el alcohol, el objeto de estos impuestos no es sólo reducir los efectos que su consumo tiene sobre los demás, sino también sobre los propios usuarios. Se parte del supuesto de que las personas toman decisiones inconsistentes a lo largo de su vida. Cuando se comienza a fumar o a beber no se conocen las consecuencias futuras de tal decisión. Si, además, el consumo genera hábito, hay un problema de autocontrol, que un consumidor reflexivo podría desear evitar con la aplicación de un impuesto. En estos casos, el tipo de gravamen a aplicar debiera incluir un componente adicional que tuviera en cuenta los costes que se causan a sí mismos los usuarios.

El IM recomienda continuar con el uso de estos impuestos que, además, tienen una importante capacidad recaudatoria además de su contribución a la mejora de la eficiencia económica.

6. LA IMPOSICIÓN MEDIOAMBIENTAL

El impuesto óptimo sobre la contaminación es aquel que iguala el coste marginal de la persona o la empresa contaminante al beneficio medioambiental marginal derivado de la reducción adicional de la contaminación que induce el impuesto. A pesar de su aparente simplicidad, el IM enfatiza las dificultades para calcular el impuesto óptimo en algunos casos debido a las dificultades de medición y al impacto temporal de la emisión. Con respecto al problema de medición, indica que en unas ocasiones la mejor opción es gravar transacciones observables relacionadas con la contaminación, mientras que en otras es preferible una combinación de impuestos y subvenciones. Por ejemplo, gravar direc-

tamente las emisiones de los vehículos de motor puede no ser factible por la dificultad de medir estas emisiones, pero la combinación de un impuesto sobre la gasolina, un subsidio para la compra de automóviles nuevos y un impuesto sobre los automóviles con una eficiencia baja en el consumo de combustible puede ser una opción adecuada. Con respecto al impacto temporal de las emisiones, es adecuado distinguir entre contaminantes “stock” y contaminantes “flujo”. Los segundos solo causan daño mientras se producen y éste cesa cuando termina su producción, mientras que el daño causado por los contaminantes “stock” se acumula y puede durar largos periodos de tiempo. Las emisiones de óxidos de nitrógeno son contaminantes flujo y las emisiones de dióxido de carbono son un contaminante stock. El diseño de un impuesto óptimo para un contaminante stock es mucho más complicado, pues requiere realizar un gran número de supuestos sobre las emisiones futuras, las consecuencias de esas emisiones y la valoración del daño para las generaciones futuras.

El informe analiza las ventajas e inconveniente de los impuestos en comparación con los mecanismos de comercio de derechos de emisión (*cap-and-trade*) y concluye que, en principio, los impuestos son preferibles cuando los beneficios de la reducción cambian menos con el nivel de contaminación que los costes de efectuar las reducciones, mientras que los mecanismos de “*cap-and-trade*”, que fijan la cantidad de emisiones, son preferibles cuando los beneficios derivados de efectuar reducciones adicionales aumentan más con el nivel de contaminación que los costes de las reducciones. Si existe una incertidumbre significativa sobre los costes de lograr un determinado nivel de reducción de las emisiones, entonces el sistema “*cap-and-trade*” puede dar lugar a costes mayores que los deseados. Sin embargo, en la práctica, la elección es difícil porque los costes relativos pueden ser difíciles de determinar y, en la mayoría de los casos, es probable que la elección se haga por consideraciones de carácter político y práctico. Por tanto, una combinación de regulaciones de precios y cantidades suele funcionar mejor en condiciones de incertidumbre que confiar sólo en un instrumento.

Los partidarios de la imposición medioambiental mantienen, con frecuencia, que este gravamen genera un “doble dividendo” al incrementar el bienestar por una doble vía. Por un lado, reduce actividades socialmente nocivas y, por otro, disminuye la necesidad de usar otros impuestos distorsionantes para obtener un determinado nivel de ingresos públicos. Por ejemplo, los ingresos derivados de los impuestos medioambientales pueden usarse para reducir el impuesto sobre las rentas del trabajo que reduce los incentivos al trabajo. Los autores del informe consideran que tal argumentación carece de solidez, puesto que los impuestos medioambientales tienden a aumentar el precio de los bienes consumidos en algún lugar de la economía, produciendo así sus propias distorsiones, que pueden ser mayores o menores que los efectos sobre el bienestar de cualquier

reducción de impuestos realizada para compensar los mayores ingresos originados por los impuestos medioambientales.

Los impuestos ambientales y el cambio climático

La elección de una política adecuada para combatir el cambio climático debe tener en cuenta tres referencias: la potencial magnitud del problema y el enorme grado de incertidumbre, su carácter de bien público global que demanda una solución global y el hecho de ser un problema de stocks no de flujos. El IM resalta tres conclusiones.

Primera, la preferencia por un régimen de comercio de emisiones sobre uno impositivo por razones de índole práctica y aceptabilidad internacional. El Protocolo de Kioto incluye un intento de aplicar el comercio de emisiones entre estados soberanos, mientras que el régimen de comercio de emisiones de la Unión Europea (UE ETS) crea un mercado de comercio de emisiones bien establecido y activo dentro de Europa. Además, la aplicación de impuestos en un ámbito internacional, y mucho más a nivel global, no es muy popular entre estados soberanos. Por último, un sistema de “*cap-and-trade*” puede crear importantes flujos de capital privado en todo el mundo lo que permite ayudar a los países más pobres a reducir sus emisiones.

Segunda, el RU, al igual que otros países de la UE, tiene un largo camino por recorrer para lograr un precio de las emisiones de carbono adecuadas a su objetivo. La gama de políticas y de fuentes de emisiones es tan compleja que no hay un único precio de las emisiones de carbono sino multitud de ellos. En el caso del RU, las emisiones generadas por las empresas pueden estar sometidas a una amplia diversidad de regímenes: entrar en el UE ETS (si son suficientemente relevantes), tener un precio distinto a través de la tasa del cambio climático (*Climate Change Levy* – CCL) y pueden incluso carecer completamente de precio para las emisiones.

Tercera, La incertidumbre y volatilidad de los precios de las emisiones de carbono de UE ETS hacen que las señales sean demasiado débiles para la adopción de decisiones de inversión por las empresas energéticas y no energéticas. Dos estrategias se contemplan en el IM que podrían aumentar el grado de estabilidad. Una de ellas consiste en ampliar e integrar los mercados de carbono a todas las actividades, tiempos, y regiones con el fin de aumentar los flujos de información y de liquidez. La otra consiste en el establecimiento de un precio mínimo (y tal vez uno máximo) que incentive las inversiones limpias y evite un encarecimiento excesivo de las emisiones.

Los impuestos sobre vehículos de motor

En el diseño óptimo de estos impuestos es fundamental tener presente que para muchas de las externalidades causadas por su uso no existe una relación simple entre la cantidad de combustible consumido o la distancia recorrida y el coste externo impuesto a la sociedad. Por ejemplo, las emisiones de gases de efecto invernadero son proporcionales a la cantidad de combustible consumido, mientras que los costes de la congestión no dependen del consumo de combustible, sino de cuándo y dónde se realiza la conducción. Por tanto, un gravamen sólo sobre el consumo de carburantes y la propiedad de automóviles no da lugar a algo que se aproxime a un impuesto óptimo, porque no son buenos indicadores del impacto del uso del automóvil en la congestión.

Un aspecto novedoso del IM es el énfasis en el tratamiento impositivo de la congestión. Los costes externos de la congestión son muy elevados y por tanto la imposición ambiental debe de prestarles atención mediante una tarificación vial que diferencie los gravámenes por localización espacial y temporal en función de los costes asociados al uso del vehículo en cada momento y lugar. Además, un impuesto sobre la congestión podría compensar la caída esperada de los ingresos asociados a un impuesto sobre los carburantes como consecuencia del uso de vehículos más eficientes. Y también permitiría nuevos modelos para la financiación y gestión de la red de carreteras. El IM reconoce que el avance hacia un sistema de tarificación vial es complejo y caro, pero insiste en que el sistema actual de impuestos sobre los vehículos de motor es insostenible a medio plazo, ya que un sistema impositivo basado en el consumo de combustible no tiene capacidad para muchos de los costes externos creados por la conducción. Además, tal capacidad se reducirá a medida que aumente la eficiencia de los vehículos de motor.

7. IMPOSICIÓN SOBRE LA RIQUEZA Y LAS TRANSFERENCIAS DE RIQUEZA

Imposición sobre el patrimonio

El primer tema que aborda el IM al tratar la imposición sobre la riqueza es la conveniencia de gravar o no el patrimonio. Basándose en consideraciones de eficiencia muestra una radical oposición a la introducción de este impuesto. El patrimonio es ahorro acumulado y su gravamen equivale a gravar el rendimiento normal del mismo, algo que el Informe descarta por considerar, como se ha

visto, que distorsiona tanto las decisiones de consumo inter-temporal como la neutralidad del gravamen de los rendimientos de los distintos activos en que se materializa el ahorro. Además, son bien conocidas las dificultades para someter a gravamen importantes tipos de riqueza, como el capital humano o el capital financiero. Además, en estas circunstancias un gravamen sobre el patrimonio tendría efectos contrarios a los pretendidos con el régimen propuesto de gravamen del ahorro: gravaría el rendimiento normal, pero no los rendimientos excesivos.

Imposición sobre la propiedad inmueble

El IM considera que este tipo de imposición está destinada a tener una función importante en un sistema impositivo moderno. Hace una distinción entre el suelo y las construcciones y, dentro de éstas, las destinadas a usos empresariales y residenciales. En primer lugar, al ser el suelo inmóvil y de oferta fija, gran parte de su rendimiento es una renta económica, cuyo gravamen distorsiona mínimamente la asignación de los recursos. Por consiguiente, desde el punto de vista de la imposición óptima es apropiado y recomendable concentrar el gravamen en la tributación del suelo y no de las construcciones. En segundo lugar, introduce una diferenciación entre las construcciones empresariales y las residenciales, recomendando excluir a las primeras de gravamen por considerarlas bienes intermedios de los procesos productivos, ya que de no proceder así se distorsionarían las decisiones de producción. Finalmente, considera que éste es un impuesto fácil de administrar, aparte de los problemas de valoración, y es un instrumento de financiación muy conveniente para los gobiernos subnacionales.

A diferencia de los inmuebles empresariales, el IM considera que los inmuebles residenciales deben ser objeto de gravamen por tratarse de bienes que generan unos servicios de consumo a sus usuarios y, además, son unos activos en los que se materializan los ahorros personales. Idealmente, debieran gravarse separadamente el suelo y las construcciones, pero reconoce las grandes dificultades que plantea la doble valoración, por lo que sugiere como mal menor un gravamen conjunto de ambos.

Los servicios de consumo de la vivienda pueden gravarse por el IVA en su integridad cuando aquella se transmite por primera vez, como vivienda nueva, admitiendo que el precio inicial de venta es igual al valor capitalizado de los servicios de consumo que prestará a lo largo de su vida útil. Sin embargo, dado que dicho valor puede variar considerablemente de un momento a otro, es probable que el precio pagado no represente adecuadamente los servicios que la vivienda

prestará finalmente, lo que daría lugar a un gravamen arbitrariamente relacionado con los servicios efectivamente prestados, o bien anualmente por el valor de los servicios consumidos en cada periodo. Por ello, el IM considera preferible aplicar un gravamen anual sobre el valor efectivo de los servicios de consumo prestados en cada periodo. El impuesto se exigiría como un porcentaje del valor en renta de la vivienda, tanto si la ocupa su propietario, como si está alquilada.

El gravamen de la vivienda como activo debe realizarse de acuerdo con los criterios que se han expuesto al hablar del ahorro familiar; es decir, debiera gravarse sólo lo que exceda del rendimiento normal del capital y este principio debiera aplicarse tanto a la vivienda arrendada como a la vivienda ocupada por el propietario, con el fin de equiparar el trato fiscal de ambas, sólo que, en este último caso, la deducción se aplicaría sobre un rendimiento imputado. En ambos casos, debiera aplicarse a las ganancias de capital nominales el tipo marginal del IRP.

Impuestos sobre las transmisiones patrimoniales.

Los impuestos sobre las transmisiones onerosas de inmuebles, como ya se comentó al tratar de la imposición indirecta, debieran suprimirse por ser especialmente ineficientes, ya que desaniman transacciones mutuamente beneficiosas y el cambio de vivienda e introducen rigideces en el mercado de trabajo.

Impuestos sobre sucesiones y donaciones

El IM parte del principio de que un tratamiento fiscal adecuado de las transferencias de riqueza es un complemento indispensable de un tratamiento impositivo adecuado del ahorro vitalicio. Al proponer que el rendimiento normal del ahorro personal esté exento de gravamen, recomienda que se grave en el momento de su transmisión a la siguiente generación. Sin embargo, la razón principal para someter a tributación estas transferencias está en el principio de equidad. No parece razonable dejar sin gravar a una persona que hereda un millón de euros y gravar a otra que ha ganado 25.000 euros anuales durante 40 años. Además, permite contribuir a mejorar la igualdad de oportunidades al reducir la ventaja de que disfrutaban algunas personas por haber nacido en una familia acomodada y por la mayor concentración de la riqueza heredada que la riqueza vitalicia.

Preocupado por lograr la igualdad de oportunidades, el IM considera que el diseño del gravamen de las transferencias de riqueza debiera basarse en los siguientes principios:

- La base imponible debiera consistir en los ingresos obtenidos por los beneficiarios y no en el total de la transferencia. Lo ideal sería tomar en consideración la totalidad de ingresos de todas las fuentes recibidas por el contribuyente.
- La tributación debiera hacerse depender de la diferencia de edad entre el transferente y el beneficiario. Hay razones para gravar más las transferencias efectuadas a la siguiente generación que a personas de la misma edad.
- Debieran darse el mismo tratamiento a los diferentes tipos de transferencias, *inter vivos* o *mortis causa*, y a los distintos bienes transferidos. No hay ninguna razón para diferenciar ambos tipos de transferencia y esto puede ser causa de planificación fiscal.
- Las parejas de hecho y el matrimonio deberían tener el mismo tratamiento.
- Hay razones que justifican un sistema con una desgravación elevada y la posterior aplicación de un tipo marginal substancial.
- El tipo de gravamen a aplicar debiera tomar como referencia el del IRP.

8. CONCLUSIONES

El IM propugna un sistema neutral y progresivo compuesto por cinco grandes bloques de impuestos. A continuación se resumen las principales recomendaciones que efectúa para cada uno de ellos:

Impuesto sobre la Renta Personal (IRP)

- El impuesto sobre la renta personal debiera estar diseñado de manera coherente con las cotizaciones a la seguridad social y con el sistema de beneficios sociales. El modelo ideal debería fusionar ambos impuestos, agregar todos los beneficios sociales que perciben las personas de baja renta o altas necesidades en un solo beneficio y con una única comprobación de recursos.

- La base imponible habría de incluir la totalidad de la rentas percibidas por la persona, ya sean del trabajo o del capital, con deducción de todos los gastos necesarios para su obtención. Las rentas del ahorro personal y de las actividades empresariales estarían exentas del rendimiento normal del capital, como si fueran un gasto más.
- La tarifa óptima sería progresiva y simple, no más de dos o tres tramos, y se calcularía teniendo en cuenta la totalidad de los gravámenes que recaigan sobre las rentas del trabajo y el conocimiento disponible de la distribución de la renta y de los efectos de impuestos y beneficios sobre los incentivos al trabajo. Esta tarifa se aplicaría a todas las rentas cualquiera que fuera su fuente, excepto a los dividendos y las ganancias de capital, que se beneficiarían de una rebaja del tipo correspondiente para compensar el gravamen ya aplicado por el IRS, de modo que el tipo combinado del IRS y del IRP se iguale a los tipos que se aplican a las rentas del trabajo y de otras fuentes.

Impuesto sobre las Renta de las Sociedades (IRS)

- La asignación de beneficios a las distintas jurisdicciones fiscales en las que opera una empresa continuaría basándose en el principio del país de origen. Por consiguiente, subsistirían gran parte de los problemas que plantea este principio para la localización de las inversiones y la traslación de rentas. No obstante, algunos de estos problemas se eliminarían por la forma propuesta de calcular la base imponible.
- La base imponible gozaría de una deducción por fondos propios (ACE), equivalente al coste de oportunidad del capital. Esto permitiría eliminar gran parte de las distorsiones que el IRS tradicional introduce sobre las decisiones de inversión y financiación de las empresas. Por tanto, sólo gravaría las rentas económicas o beneficios extraordinarios.
- El tipo de gravamen adecuado debiera alcanzar un equilibrio entre las ventajas de gravar fuentes de renta que, en parte, son inmóviles, y los inconvenientes de querer alcanzar fuentes de renta muy móviles y que se reubican con facilidad si el tipo de gravamen se separa mucho de los tipos aplicados por otros países.
- Alineamiento adecuado de los tipos de gravamen de los beneficios de las sociedades, los dividendos, las ganancias de capital y otras fuentes de renta para evitar distorsiones en la elección de forma legal de orga-

nización de la actividad empresarial y el arbitraje fiscal entre rentas del trabajo y del capital.

- Cuando existan razones para conceder un tratamiento fiscal privilegiado a las actividades de ciertas pequeñas empresas, el mismo debiera concretarse en deducciones de gastos comprobables en la base imponible y no en rebajas generalizadas de tipos de gravamen.

Imposición Indirecta: Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) e Impuestos sobre Consumos Específicos

- El IVA debe recaer sobre todo el gasto de consumo final de las familias y eximir todo el gasto en bienes y servicios intermedios usados por las empresas.
- La exención de los servicios financieros del IVA debiera suprimirse y, en todo caso, aplicarse un impuesto económicamente equivalente. La exención resulta en una provisión cara para las empresas y barata para las familias, además de crear un sesgo hacia la integración vertical y distorsionar el comercio internacional.
- Los tipos del IVA deberían ser lo más uniformes posible. En particular, debieran evitarse los tipos cero y reducidos y, fundamentalmente, las exenciones. La aplicación de tipos de gravamen reducidos, por lo general, carece de sentido en sistemas impositivos con instrumentos eficaces para el logro de los objetivos redistributivos, como el IRP y los beneficios sociales. Las exenciones introducen serias distorsiones en la estructura productiva al no permitir la deducción del coste de los inputs.
- Los impuestos sobre consumos específicos deberían seguir utilizándose tanto por su función regulatoria como recaudatoria. En particular, recomienda el uso de los impuestos sobre el consumo de sustancias nocivas, como el tabaco y el alcohol.

Imposición medioambiental

- El sistema impositivo es un instrumento apropiado para corregir las externalidades medioambientales. Si bien en el caso de las externa-

lidades causadas por los gases de efecto invernadero se manifiesta a favor del uso de los sistemas *cap-and-trade*. Las razones para esta elección son de índole práctica, entre las que cabe destacar la dificultad de que la comunidad internacional acepte un impuesto homogéneo y los acuerdos internacionales ya alcanzados sobre los sistemas recomendados.

- Igualación y estabilidad de los precios de las emisiones de gases de efecto invernadero para asegurar decisiones de consumo e inversión eficientes. Esto significa que los tratamientos diferenciados para los agentes emisores deben unificarse y el volumen de derechos de emisión y el precio deben determinarse mediante subastas.
- Establecimiento de un gravamen bien dirigido sobre la congestión del tráfico en sustitución de los actuales gravámenes sobre los carburantes. Estos impuestos no controlan de manera eficiente los costes asociados a la congestión, ya que grava por igual el recorrido de un coche en zonas con distinto grado de congestión. Además, la creciente eficiencia de los coches y la sustitución por vehículos eléctricos puede reducir enormemente la potencia recaudatoria de los impuestos sobre carburantes.

Impuestos sobre la riqueza y las transferencias de riqueza

- Eliminación del impuesto tradicional sobre el patrimonio personal. Este impuesto grava el rendimiento normal del capital y no los rendimientos excesivos y es contrario, por tanto, a las recomendaciones que sobre ambos temas se proponen en el Informe: eximir el rendimiento normal del capital y gravar los rendimientos supernormales.
- Aplicación, hasta donde sea viable, de impuestos sobre el valor del suelo. En relación a los edificios, destacan tres recomendaciones: a) la supresión de gravámenes sobre los inmuebles empresariales; b) la aplicación de un impuesto sobre el valor de los servicios de consumo de las viviendas; c) la deducción del rendimiento normal del capital en el gravamen de la vivienda como activo y equiparación del tratamiento fiscal de las viviendas arrendadas y habitadas por su propietario.
- Establecimiento de un impuesto sobre las transferencias de riqueza, *inter vivos* y *mortis causa*, aplicado sobre los ingresos vitalicios del bene-

ficiario por ambos conceptos y con tratamiento uniforme de los distintos de bienes transferidos.

- Se desaconseja la aplicación de impuestos sobre las transmisiones patrimoniales, incluidos los que gravan las transacciones financieras.

Julio Viñuela Díaz