

PREFACIO

Hace treinta años, el Instituto de Estudios Fiscales (IFS) publicó un informe fundamental sobre el sistema impositivo del RU, fruto de una comisión presidida por el Profesor James Meade, Premio Nobel de Economía. Al explicar el motivo del informe, Dick Taverne, entonces Director del IFS, lamentó que “durante demasiado tiempo (...) las reformas tributarias han seguido un enfoque ad hoc, sin tomar en consideración sus efectos sobre la estructura del sistema impositivo en su conjunto. En consecuencia, muchas partes de nuestro sistema carecen de una base racional. Se persiguen aleatoriamente objetivos en conflicto e incluso se persiguen objetivos concretos de modo contradictorio”.

Desafortunadamente, esta crítica todavía sigue siendo válida hoy. En ciertos aspectos importantes, el sistema impositivo ha evolucionado en la forma recomendada por el Informe Meade, pero continúa siendo el producto de cambios fragmentarios, a menudo incoherentes, y no de un diseño estratégico. También se han hecho esfuerzos para adaptarlo a los cambios profundos que ha habido en el entorno económico, social e institucional en el que opera. Y no se ha beneficiado tanto como hubiera podido de los avances que se han producido en el conocimiento teórico y empírico de la forma en que los impuestos influyen en el comportamiento de los agentes económicos.

Por todas estas razones, creímos que el momento era propicio para, una vez más, pedir a una comisión de expertos que revisara con rigor el sistema impositivo con una doble finalidad. Por un lado, para tratar de identificar las características de un buen sistema impositivo para una economía abierta del siglo XXI y, por otro, para sugerir cómo el sistema impositivo británico, en particular, podría reformarse para aproximarse a ese ideal. Al hacer esta revisión hemos sido, si cabe, todavía más ambiciosos que nuestros estimados predecesores del Informe Meade.

Mientras que Meade se centró, fundamentalmente, en los impuestos directos, nosotros nos propusimos examinar todo el sistema impositivo. En realidad, en todo nuestro enfoque subyace la idea de que es necesario mirar al sistema impositivo como un todo. Y, aunque nos referimos claramente al RU, también hemos intentado asegurarnos de que nuestras conclusiones sean relevantes internacionalmente. Hemos intentado algo más que seguir un enfoque centrado en el RU.

Además, este libro no es el único producto de la revisión. En otro volumen muy relacionado con éste, *Dimensiones del Diseño de un Sistema Impositivo* (*Dimensions of Tax Design*), publicado en 2010, pequeños grupos de expertos del IFS y de todo el mundo abordaron una serie de temas claves en el diseño de un sistema de impuestos. Ese volumen contiene un conjunto inmensamente rico y variado de análisis. Sus artículos proporcionan una panorámica completa y actualizada del pensamiento económico en las principales áreas del diseño de un sistema impositivo y fueron también una fuente de inspiración valiosísima para este informe final.

Desde el principio, la intención de la revisión fue ofrecer una visión de conjunto del diseño del sistema impositivo, preguntándose qué funciones necesita la sociedad que cumpla dicho sistema y cuál es la mejor forma de estructurarlo para que las cumpla. En este informe final, hemos intentado presentar una visión global del sistema impositivo y sugerir algunas reformas progresivas deseables. El punto de partida ha sido mirar a la economía de la imposición, aunque hemos recibido muchas aportaciones valiosas de abogados, asesores y expertos fiscales, así como de implicados, ahora y en el pasado, en los aspectos prácticos del diseño del sistema tributario y en su puesta en práctica. Inevitablemente, algunos de los que pasan la mayor parte de su tiempo pensando en estos temas desde estas perspectivas podrían haber identificado prioridades distintas y haber adoptado enfoques diferentes si ellos hubieran realizado esta revisión. Los economistas no pueden creer que poseen todas las respuestas para el diseño de un buen sistema impositivo y algunas de nuestras respuestas plantearán nuevas cuestiones. Pero pensar con rigor sobre la economía del sistema impositivo es esencial si éste ha de funcionar eficazmente.

Además de los aspectos prácticos de tipo administrativo que se plantean y de la dificultad de convertir las intenciones económicas en un lenguaje legislativo riguroso, las propuestas de reforma impositiva están, evidentemente, condicionadas por la política, y no es la menor condición la desafortunada observación de que todos los que pierden con las reformas tributarias tienden a ser vengativos, mientras que todos los que ganan tienden a ser desagradecidos. Pero no tiene ningún sentido que una revisión de este tipo se limite sólo a hacer

recomendaciones que pudieran, con seguridad, esperar recibir un apoyo inmediato y entusiástico de todo el espectro político. Si lo hiciera, este informe sería muy corto. Aunque hemos intentado tomar en consideración, explícitamente, la economía política de la reforma tributaria al proponer una senda posible que nos lleve hacia un sistema mejor, siempre habrá, en cierta medida, una tensión entre lo que es económicamente deseable y lo que es políticamente posible.

Al pensar en un digno sucesor de James Meade para presidir una revisión tan ambiciosa como ésta, había una elección obvia: el Premio Nobel y fundador de la teoría moderna de la imposición óptima, el profesor James Mirrlees. Este volumen es, en buena parte, la obra conjunta de Sir James y de un equipo distinguido formado por otros ocho economistas y un abogado, que han estado trabajando juntos en la revisión durante cuatro años. Además de mí mismo, este equipo está formado por los economistas del sector público más prominentes del RU y del mundo. Ha sido un placer y un privilegio trabajar con ellos.

Incluso un equipo como éste depende de otros. Nuestros pensamientos y opiniones han estado influidos, a lo largo del periodo de la revisión, por discusiones en conferencias, seminarios, encuentros y presentaciones demasiado numerosos para enumerarlos. Los 63 autores que contribuyeron a las *Dimensions* han jugado un papel importante en la formación y desarrollo de las ideas que subyacen en nuestras conclusiones a través de las contribuciones que escribieron y de las muchas discusiones que tuvimos con ellos. Les estamos enormemente agradecidos a todos ellos. Muchas personas del IFS, expertas en simulación y análisis de la política impositiva, han jugado también un papel vital. Y hemos confiado en ellos para que mantuvieran en funcionamiento todo lo demás en el IFS, mientras que nosotros pasábamos mucho más tiempo de lo que pretendíamos en esta labor.

También voy a resistir la odiosa tentación de mencionar a algunas personas que han contribuido al contenido de esta obra por el mero agradecimiento. Las muchas personas de cuya sabiduría, paciencia e ideas nos hemos valido saben quiénes son y pueden estar seguros de nuestra profunda gratitud.

Hay otros que han hecho posible este volumen y merecen un agradecimiento. Judith Payne ha demostrado una vez más sus extraordinarias facultades como editora de esta obra y ha tenido que desplegar, más que nunca anteriormente, una paciencia igualmente extraordinaria. Nuestros editores de OUP han mostrado también un alto grado de paciencia, por lo que les estamos agradecidos. En el IFS, Bonnie Brimstone y Emma Hyman han proporcionado, ambas, un apoyo de la máxima calidad.

Finalmente, una de las lecciones más importantes y bien conocidas de la Economía es que lo gratuito no existe. Por consiguiente, debemos expresar

nuestras gracias de corazón a los que han pagado por esta obra: la Fundación Nuffield (*Nuffield Foundation*) y el Consejo de Investigación Económica y Social (*Economic and Social Research Council*). Han sido durante mucho tiempo patrocinadores muy valiosos del IFS y tenemos la esperanza de que lleguen a pensar que su inversión en este proyecto ha valido la pena. Sólo me queda hacerme eco de las palabras de Dick Tarverne sobre el Informe Meade: “Esperamos y creemos que este Informe será una rica fuente de inspiración para los reformadores tributarios y un valioso punto de referencia para los estudiantes de la imposición en la décadas venideras”.

Paul Johnson

Director del *Institute of Fiscal Studies*