

---

## *La multidimensionalidad del diseño del sistema impositivo*

«Dimensions of tax design. The Mirrlees Review»

Sir James Mirrlees (director)

Stuart Adam, Timothy Besley, Richard Blundell, Stephen Bond, Robert Chote, Malcolm Gammie, Paul Johnson, Gareth Myles y James Poterba (editores)

Institute for Fiscal Studies, Oxford University Press, Oxford, 2010, xii + 1.347 páginas

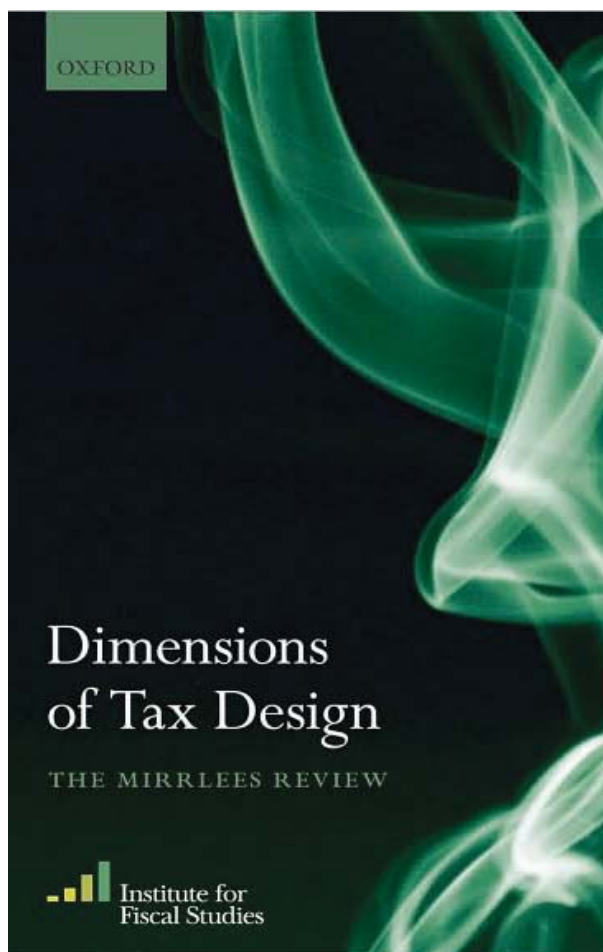
*José M. Domínguez Martínez*

### **La búsqueda de un buen sistema fiscal para el siglo XXI**

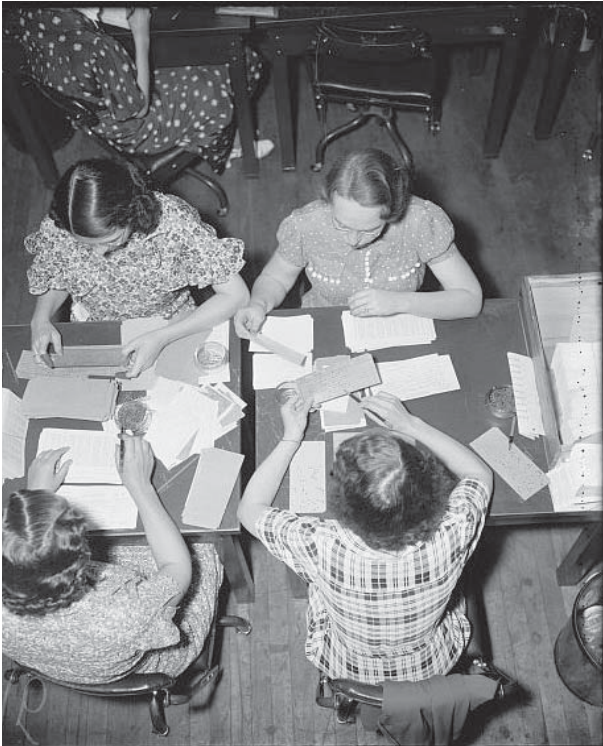
Los desarrollos teóricos y empíricos relacionados con las reformas fiscales a partir del último tercio del siglo XX han estado muy influenciados por la aparición de informes técnicos que han logrado una gran incidencia doctrinal en el campo de la Hacienda Pública. Una de las principales referencias contemporáneas apareció en el Reino Unido en el año 1978 de la mano del Informe Meade. A pesar de que la alternativa del impuesto directo y progresivo sobre el consumo propugnado por tan prestigioso informe no ha logrado hacerse un hueco en los sistemas tributarios reales, aquel abrió novedosas perspectivas para el análisis de la fiscalidad.

Treinta años después de la publicación del Informe Meade, al igual que entonces, el Institute for Fiscal Studies británico decidió acometer otro magno intento de abordar de una forma omnicomprendiva el sistema tributario del Reino Unido con un objetivo claro, según expresa en el prefacio Robert Chote, director del mencionado Instituto: «tratar de identificar las características que contribuirían a un buen sistema impositivo en una economía abierta en el siglo veintiuno; y sugerir cómo el sistema tributario británico en particular podría ser reformado para acercarse a ese ideal».

Para llevar a cabo esa ardua tarea se constituyó una comisión de expertos presidida por el Premio Nobel de Economía Sir James Mirrlees, auxiliado por un elenco de profesionales, que figuran como editores de la obra aquí reseñada. La nómina de destacados



colaboradores que han participado en el proyecto va en realidad mucho más allá, en la medida en que, a fin de disponer de los mejores fundamentos técnicos para extraer conclusiones, se efectuó el encargo a especialistas de todo el mundo de monografías específicas que cubrieran los aspectos fundamentales. Tales aportaciones, que ascienden a un total de trece, junto con los correspondientes comentarios –en



algunos casos, hasta tres o cuatro- de otros especialistas, son las que se contienen en el volumen objeto de comentario.

### **El sistema fiscal británico**

El recorrido expositivo se inicia con un trabajo de Stuart Adam, James Browne y Christopher Heady que se centra en el sistema fiscal británico, del que se ofrece una visión completa y detallada. En este primer capítulo se deja constancia de los cambios registrados por el sistema impositivo en los últimos treinta años, muchos de ellos siguiendo las pautas generales observadas en los países occidentales desarrollados. Se señala cómo las reformas fiscales impulsadas por los laboristas se han orientado a la disminución de la desigualdad, mientras que las respaldadas por los conservadores han puesto mayor énfasis en reforzar los incentivos al trabajo.

### **Fiscalidad y trabajo**

Posteriormente, Mike Brewer, Emmanuel Saez y Andrew Shephard analizan la fiscalidad de los ingresos laborales, prestando atención al conflicto que se plantea entre la eficiencia y la equidad a la hora de establecer los tipos del impuesto sobre la renta de los asalariados. La combinación de la tributación con la retirada de prestaciones sociales puede dar lugar a elevados tipos de gravamen cuando los individuos deciden incorporarse al mercado de trabajo. Proponen la aplicación de un sistema de apoyo familiar integrado que supere la fragmentación existente entre las distintas ayudas actuales.

De manera específica, la relación entre los impuestos y la oferta de trabajo constituye el foco de atención del trabajo de Costas Meghir y David Phillips. Estos concluyen que las horas de trabajo no responden de una manera particularmente intensa a los incentivos financieros creados por los cambios fiscales en el caso de los hombres, pero son algo más sensibles en los casos de las mujeres casadas y de las madres sin pareja. Por otro lado, para hombres con niveles altos de formación, la decisión de trabajo es muy poco elástica a tales incentivos. Aun sin alterar el esfuerzo laboral, es patente, sin embargo, la propensión de este colectivo a buscar las categorías de renta y de gasto que minimicen el impacto tributario.

### **Impuestos sobre el consumo**

El estudio del impuesto sobre el valor añadido (IVA) y los impuestos especiales ha corrido a cargo de Ian Crawford, Michael Keen y Stephen Smith, quienes consideran que la combinación adecuada entre los impuestos directos y los indirectos –cuyas diferencias son menos acusadas de lo que normalmente se piensa, matizan– puede ser principalmente una cuestión de administración y cumplimiento. Destacan cómo los impuestos indirectos ofrecen margen, no disponible con un impuesto sobre la renta, para gravar los diferentes componentes del consumo según tipos diferentes, lo que puede ser aprovechado en el caso de las actividades que generan contaminación y otros costes externos, como el consumo de alcohol o de tabaco. En cambio, consideran que no tiene sentido utilizar tipos reducidos en el IVA para favorecer a las personas pobres, proponiendo, en su lugar, ayudas directas. Abogan asimismo por revisar las exenciones en el IVA y por cambiar el régimen aplicado en la Unión Europea respecto a las operaciones intracomunitarias, introduciendo el gravamen en las operaciones de venta entre países.

### **La imposición medioambiental**

Parece evidente que un capítulo dedicado expresamente a la imposición ambiental no podía faltar en una recopilación de estudios de base para la reforma fiscal en el presente siglo. Don Fullerton, Andrew Leicester y Stephen Smith asumen la tarea. Parten de la premisa de que la utilización de instrumentos fiscales, así como la de otras medidas económicas, para ayudar a conseguir los objetivos medioambientales es ante todo una cuestión de eficiencia en costes, en comparación con la regulación. El diseño impositivo coloca en un primer plano de preferencias la aplicación de un

impuesto directo sobre la cantidad de emisiones generadas, pero en ocasiones esto no resulta factible a un coste razonable. Aunque la reforma fiscal verde se ha apoyado tradicionalmente en el argumento del «doble dividendo» (reducción de la contaminación y destino de la recaudación para disminuir la carga de impuestos distorsionantes como el impuesto sobre la renta), dicho argumento queda relativizado, en tanto en cuanto los impuestos medioambientales pueden crear sus propias distorsiones. Por otra parte, se pone de relieve cómo el mayor coste externo de los vehículos de motor proviene de la congestión, mientras que los impuestos vigentes recaen casi exclusivamente sobre las compras de carburantes.

### La base de la imposición directa

En el siguiente trabajo, James Banks y Peter Diamond examinan cuál debe ser la base para la imposición directa a partir del siguiente enfoque: ¿cuáles son las consecuencias económicas de las diferentes estructuras impositivas sobre los niveles de bienestar a lo largo de la vida de todas las personas que integran la economía? Dentro del marco de la teoría de la imposición óptima escudriñan la cuestión clave del tratamiento que debe otorgarse a la renta derivada del capital: ¿exención total, gravamen a un tipo fijo e inferior a los de las rentas del trabajo, gravamen a un tipo relacionado con el tipo marginal de los rendimientos del trabajo, o al mismo tipo que el conjunto de los ingresos? De una manera tanto sorprendente, aunque los resultados, ampliamente respaldados, de la teoría de la imposición óptima abogan por la exoneración total de la renta del capital, a fin de evitar distorsionar las decisiones de los individuos entre el consumo inmediato y el ahorro para financiar el consumo en el futuro, se decantan por otorgar algún papel a la imposición sobre la renta del capital. Más concretamente, se inclinan por relacionar de alguna manera los tipos aplicables a las rentas del trabajo y del capital, en lugar del modelo del impuesto dual con un tipo único para todas las rentas del capital.

### Tributación del ahorro

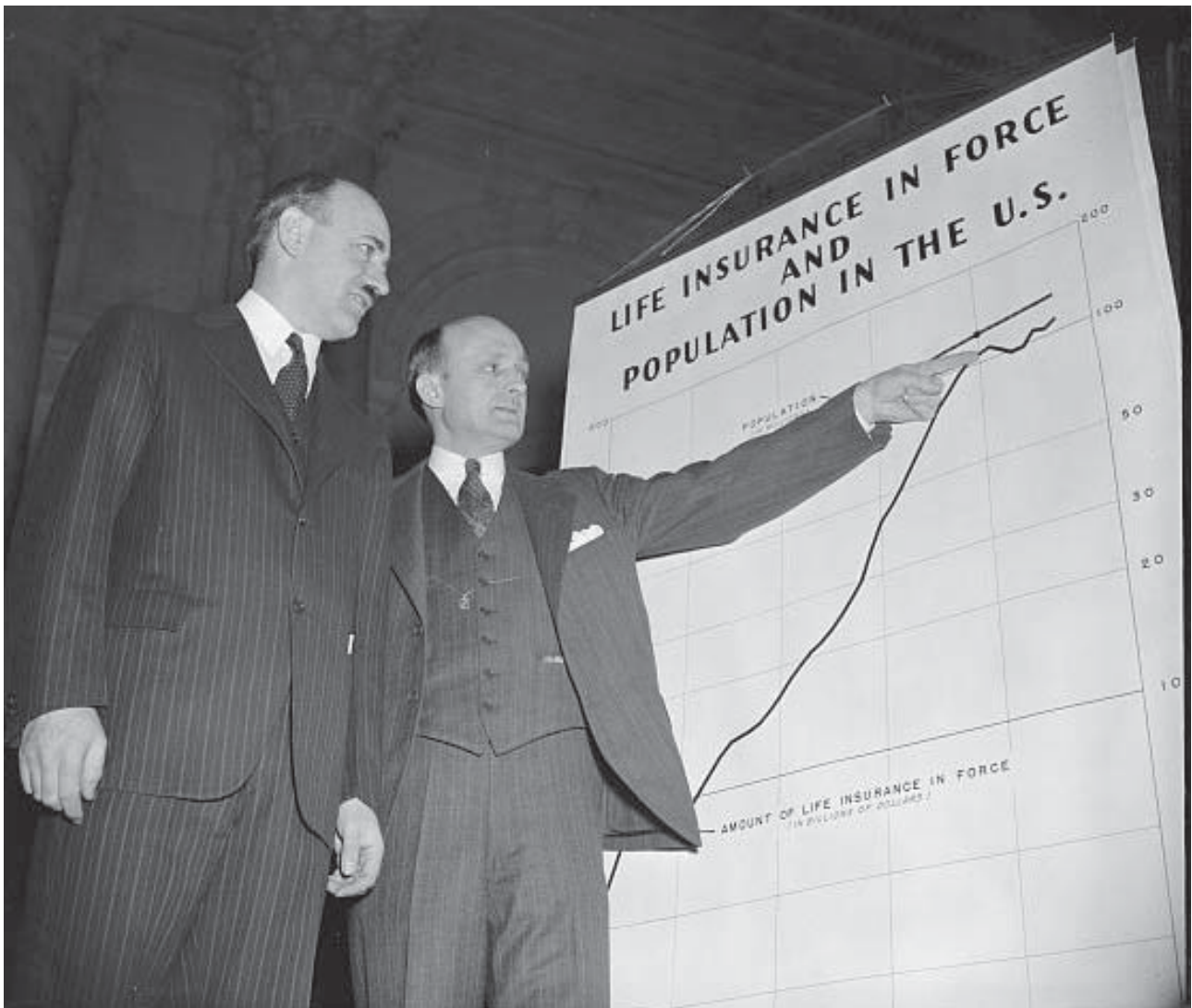
Posteriormente, Orazio P. Attanasio y Matthew Wakefield se adentran en los efectos sobre el ahorro y el consumo como consecuencia de la tributación de los rendimientos de los activos. Ambos investigadores, utilizando una sofisticada versión del modelo del ciclo vital, llevan a cabo una simulación del impacto de una disminución del tipo impositivo aplicable a los intereses (del 40 por ciento al 25 por ciento, o del 20 por ciento al 0 por ciento). Los resultados obtenidos ponen de manifiesto un incre-



mento de la riqueza en el momento de la jubilación cercano al 20 por ciento, así como un aumento en el bienestar del conjunto de la vida ligado a un mayor consumo anual.

### Imposición sobre la riqueza

En el capítulo octavo, Robin Boadway, Emma Chamberlain y Carl Emmerson se ocupan de los impuestos sobre la riqueza y las transmisiones de esta. La promoción de la igualdad de oportunidades es el argumento que se considera más sólido para justificar el gravamen de las transferencias gratuitas de riqueza. Una transferencia de riqueza debe ser tratada como una fuente de oportunidad adicional para el receptor que debe ser gravada, se arguye, con independencia de que el transmitente haya pagado el impuesto sobre la renta o sobre las plusvalías en relación con los activos transmitidos. Una de las opciones de reforma que se analiza es la de un impuesto sobre el conjunto de las herencias y donaciones recibidas a lo largo de la vida. Por otro lado, se muestran contrarios a la figura del impuesto sobre el patrimonio. Muchas de sus ventajas pueden ser alcanzadas mediante el gravamen de la renta del capital a unos tipos apropiados dentro del IRPF. Otra alternativa apuntada es la de un impuesto anual centrado en las propiedades residenciales de valor muy elevado sin reducción de las deudas asociadas a las mismas.



### Impuesto sobre sociedades

Por su parte, Alan J. Auerbach, Michael P. Devereux y Helen Simpson llevan a cabo un estudio de la tributación del beneficio societario. Inician su análisis estableciendo un marco en el que situar las diferentes opciones para gravar la renta de las sociedades, dentro del cual distinguen dos dimensiones: la base imponible (rendimiento de la inversión en acciones, renta económica pura o rendimiento de todo el capital) y la localización de ésta (imposición basada en la fuente, en la ubicación de los accionistas o de la sede corporativa, o bien en la de los consumidores finales). Por otro lado, ponen de manifiesto cómo, en un mundo de elevada movilidad internacional del capital, la imposición sobre sociedades puede tener importantes efectos sobre la localización de las inversiones, la cuantía de estas y la asignación de los beneficios. Igualmente abordan el diferente tratamiento de la financiación con deuda y con acciones. Una alternativa especialmente considerada es la de un impuesto basado en el destino, aplicado cuando se efectúa una venta al consumidor

final. Este impuesto sobre los flujos de caja sería en esencia un IVA, pero con deducibilidad para los costes laborales.

### Imposición internacional del capital

En el capítulo décimo, Rachel Griffith, James Hines y Peter Birch Sorensen evalúan cómo debería adaptarse la política impositiva para reflejar el cambiante entorno económico internacional. Los cambios acaecidos en las últimas décadas han determinado que el capital y los beneficios tengan una mayor movilidad geográfica. Consideran que, idealmente, el capital debería gravarse en función de la residencia a escala del inversor individual, estableciendo una exención para el rendimiento normal del ahorro, medido este según el tipo de interés de activos libres de riesgo requeridos por los ahorradores para posponer el consumo. Como alternativa se plantea aplicar impuestos en función de la residencia a escala empresarial, gravando las empresas en función de su renta mundial en el país donde tengan fijada su sede central. Dadas las debilidades inherentes a este enfoque, los gobiernos, que pretenden

---

gravar la renta de origen nacional que va a manos de extranjeros, utilizan principalmente el principio de la fuente en la tributación de los beneficios societarios. En el trabajo se constata cómo la cooperación internacional podría reducir las distorsiones fiscales, pero se apunta que es improbable que se materialicen acuerdos cooperativos extensivos en el futuro cercano. Se muestran partidarios del establecimiento de una deducción por los recursos propios («ACE»: «Allowance for Corporate Equity»). En virtud de esta, las sociedades deducirían un rendimiento normal imputado por su capital. Por último, defienden que la renta personal derivada del capital debe ser gravada a un tipo fijo relativamente bajo independiente de la escala de gravamen progresiva aplicable a la renta del trabajo.

### **Tributación de las pequeñas empresas**

El tratamiento fiscal de las pequeñas empresas es objeto de examen en el trabajo realizado por Claire Crawford y Judith Freedman. Las autoras rechazan la aplicación de incentivos fiscales generales para las pequeñas empresas como tales, aunque aceptan que puede haber casos excepcionales de fallos del mercado o problemas de costes de cumplimiento que justifiquen desgravaciones específicas. Fuera de tales supuestos, tanto por razones de eficiencia como de equidad, abogan por la adopción de medidas para aumentar la simplicidad y reducir las distorsiones en el sistema fiscal. Por otro lado, mantienen que este sistema no debe discriminar entre las diferentes formas legales de desarrollar la actividad empresarial.

### **Administración y cumplimiento**

En el penúltimo capítulo, Jonathan Shaw, Joel Slemrod y John Whiting se ocupan de la vertiente de los costes de aplicación de los impuestos, tanto administrativos como de cumplimiento. Desarrollan un modelo del que se desprende que la política óptima es usar una combinación de instrumentos impositivos de forma que el coste para la sociedad de obtener un euro (libra) adicional de recaudación sea el mismo para cada instrumento utilizado. Los costes administrativos y de cumplimiento dependen de una gran variedad de factores, tales como la complejidad de la normativa fiscal, las características de la base imponible, la estructura de los tipos impositivos, la frecuencia de las reformas, y la organización y la eficiencia de la autoridad fiscal. Abogan por que los impuestos sean tan simples y estables como sea posible. Con vistas a alcanzar un alto nivel de cum-

plimiento a un coste modesto, los modernos sistemas fiscales descansan fuertemente en el gravamen de transacciones de mercado, en la utilización de sistemas de retenciones en la fuente y en requerimientos de declaraciones de información.

### **La economía política de la política impositiva**

La obra reseñada se cierra con un capítulo, firmado por James Alt, Ian Preston y Luke Sibieta, en el que se aborda la perspectiva económico-política del sistema fiscal. En dicho capítulo se analiza si los cambios en las preferencias de los votantes y el posicionamiento estratégico de los partidos pueden explicar las disminuciones en los tipos de gravamen del IRPF. Concluyen que el apoyo electoral se ha desplazado hacia la derecha, aunque los votantes parecen haber seguido, más que impulsado, el contenido cambiante de los programas electorales de los partidos. Por otra parte, ponen de relieve cómo la aprobación de medidas impositivas puede crear grupos de interés que actúen a favor de la persistencia y la extensión de las disposiciones que les son propicias. Con objeto de implementar una política impositiva coherente es esencial ver el sistema fiscal como un sistema en vez de considerar sus diferentes elementos de forma aislada. Las reformas institucionales que mejoren la transparencia y la comprensión pública pueden ayudar a evitar situaciones en las que el gobierno puede hacer un uso creciente de instrumentos que son mal entendidos por los votantes o que son poco visibles para los contribuyentes (por ejemplo, la progresividad en frío).

### **Comentarios finales**

Con estas breves pinceladas queda cubierta la meta, escasamente ambiciosa, que nos habíamos trazado con la reseña de esta magna obra, tanto en extensión como en amplitud, profundidad y riqueza de contenidos. No puede decirse, sin embargo, que se trate de una publicación divulgativa, pensada para el ciudadano de a pie, de la política impositiva. Antes al contrario, los estudios se caracterizan, como norma general, por un alto nivel de sofisticación que, cabe pensar, tenderá a limitar considerablemente el colectivo de usuarios. En cualquier caso, sí constituye una descomunal fuente de análisis, reflexión y debate acerca de los principales aspectos a afrontar con vistas a la configuración de un sistema fiscal en la segunda década del siglo XXI.