Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CIAT

MANUAL DE POLÍTICA Y TECNICAS

TRIBUTARIAS DEL CIAT

JOSÉ V. SEVILLA SEGURA

© Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT (2006)

Derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en un sistema de recuperación, o trasmitida en forma alguna, por ningún medio electrónico, mecánico, de fotocopiado, registro o de cualquier otro modo, sin previo consentimiento por escrito del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT.

ISBN :

Editado por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.
Panamá, Ciudad de Panamá. 2006
Telf. (507) 233-1044

Diseño de portada e Impresión: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.

ACERCA DEL AUTOR

JOSÉ V. SEVILLA SEGURA

Nacido en Valencia (España) es doctor en ciencias económicas y ha dedicado gran parte de su actividad profesional a la hacienda pública. Inspector de hacienda del Estado desde 1969; ha sido Secretario General del Instituto de Estudios Fiscales, profesor de la Universidad Complutense de Madrid y de la UNED. Fue Director General de Tributos en el primer gobierno de la democracia (1977) y en 1982 fue nombrado Secretario de Estado de Hacienda en el primer gobierno socialista.

Ha sido profesor de la Fundación Getulio Vargas, de Brasil, y consejero financiero en las embajadas de España ante la OEA y ante la Casa Blanca. En la actualidad vive en Madrid y ejerce como consultor en las materias de su especialidad

SUMARIO

LECCIÓN 1ª. LA FINANCIACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

1.1. Introducción

1.2. La actividad del estado

1.3. Configuración, tamaño y límites del sector público

1.4. La financiación pública: importancia de la financiación tributaria

LECCIÓN 2ª. EL MAPA DE LOS INSTRUMENTOS COACTIVOS

2.1. El problema básico

2.2. Criterios para distribuir equitativamente el coste de los servicios públicos

2.2.1. El principio del beneficio

2.2.2. El principio de la capacidad de pago

2.3. Clases de tributos

2.4. Elementos básicos del impuesto

LECCIÓN 3ª. LA SELECCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS

3.1. Introducción

3.2. Criterios básicos

3.2.1. Naturaleza del gasto

3.2.2. Patrón distributivo

3.2.3. Potencia recaudatoria

3.2.4. Eficacia

3.2.5. Aceptación social

3.2.6. Facilidad administrativa

3.2.7. Entorno tributario

3.3. Algunas conclusiones

3.4. Las tareas del administrador tributario

LECCIÓN 4ª. MODELOS TRIBUTARIOS

4.1. Introducción

4.2. Análisis de los modelos en liza

4.2.1. El impuesto sobre la renta de base amplia

4.2.2. El impuesto al gasto

4.2.2.1. El impuesto al gasto de Kaldor

4.2.2.2. Los informes Bradford y Lodin

4.2.2.3. El informe Meade

4.3. Actualidad de la imposición sobre el gasto: las nuevas propuestas norteamericanas

4.3.1. El flat-tax de Hall y Rabushka

4.3.2. El "USA Tax"

4.3.3. El "National Retail Sale Tax" (NRST)

4.4. Renta vs. gasto: consideraciones finales

LECCIÓN 5ª. EL ADMINISTRADOR TRIBUTARIO COMO ASESOR DEL ÁMBITO POLÍTICO

5.1. Introducción

5.2. Lo profesional y lo político: ámbitos diferenciables

5.3. Algunas tareas del administrador tributario como asesor

5.3.1. Estimaciones de ingresos

5.3.2. Estudios de las alternativas de financiación

5.3.3. Análisis de los efectos económicos de los tributos

5.3.4. Preparación de normas legales

5.3.5. Seguimiento y valoración de las políticas

LECCIÓN 6ª. CAPACIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN, ACEPTACIÓN SOCIAL DEL IMPUESTO Y DISEÑO NORMATIVO

6.1. Introducción

6.2. Entre las normas y la realidad: la brecha fiscal

6.2.1. El cálculo de la brecha fiscal

6.2.1.1. A partir de magnitudes económicas

6.2.1.2. Reforzar la utilización de auditorias fiscales

6.2.2. La magnitud de la brecha fiscal: algunos datos

6.3. Políticas parar reducir la brecha fiscal

6.3.1. Capacidad coactiva de la administración

6.3.2. La aceptación social del impuesto

6.3.3. El marco normativo

6.3.4. Las políticas

6.4. La reducción de la brecha fiscal en países con administraciones tributarias débiles

6.4.1. Normas sencillas y adecuadas a la realidad

6.4.2. Negociación frente a coacción

6.4.3. La colaboración del sector privado

6.4.4. Sistema de sanciones

6.4.5. Conclusión

LECCIÓN 7ª. LA FINANCIACIÓN DE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO

7.1. Introducción

7.2. Modelos financieros y organización política

7.3. Los modelos de financiación: elementos básicos

7.3.1. El modelo de financiación centralista

7.3.2. El modelo de financiación descentralizado

7.3.2.1. Los instrumentos financieros

7.4. Los mecanismos de nivelación en los modelos descentralizados

7.4.1. Criterios para la nivelación

7.4.1.1. El gasto objetivo G^T

7.4.1.2. La capacidad recaudatoria T^T

7.5. Los procesos de descentralización política y su financiación

7.6. La financiación de las confederaciones

LECCIÓN 8ª. ENTRE EL PRECIO PRIVADO Y EL IMPUESTO

8.1. Introducción

8.2. Características de los bienes intermedios

8.3. Mercados e instrumentos

8.3.1. Demanda voluntaria y oferta concurrente

8.3.2. Demanda voluntaria y monopolio público de oferta

8.3.3. Demanda obligatoria y oferta concurrente

8.3.4. Demanda obligatoria y monopolio público de oferta

8.3.5. Conclusión

8.4. Las contribuciones especiales

8.5. El canon concesional

8.5.1. La ventaja neta

8.5.2. El canon y los precios públicos

8.5.3. La cuantificación del canon

LECCIÓN 9ª. APROXIMACIONES A LA IMPOSICIÓN SOBRE LA RENTA

9.1. Introducción

9.2. El sistema de impuestos de producto

9.3. El gravamen de los acrecentamientos patrimoniales

9.4. Problemas interjurisdiccionales: la doble tributación en los impuestos sobre la renta

9.4.1. Estructura de los convenios

9.4.2. Competencia fiscal nociva y paraísos fiscales

LECCIÓN 10ª. LA ESTRUCTURA BÁSICA DEL IMPUESTO PERSONAL SOBRE LA RENTA 1/2

10.1. Introducción

10.2. El concepto fiscal de renta personal

10.2.1. De la idea de renta al concepto de renta fiscal

10.2.2. Análisis de los componentes de la renta fiscal

10.2.2.1. Rendimientos del trabajo personal

10.2.2.2. Rendimientos del capital

10.2.2.3. Rendimientos de actividades empresariales y profesionales

10.2.2.4. Productos del azar

10.2.2.5. Ganancias y pérdidas de capital

10.3. La valoración de los rendimientos

10.4. Delimitación temporal de la renta fiscal

LECCIÓN 11ª. LA ESTRUCTURA BÁSICA DEL IMPUESTO PERSONAL SOBRE LA RENTA 2/2

11.1. El sujeto pasivo.

11.1.1. Sujeto residente y renta mundial

11.1.1.1. La unidad contribuyente

11.1.1.2. La residencia de la unidad contribuyente

11.1.2. Tributación de no residentes

11.2. La personalización del impuesto

11.2.1. Las circunstancias personales

11.2.2. Las circunstancias familiares

11.3. El cálculo del impuesto a pagar

11.3.1. La discriminación de las rentas por su origen

11.3.2. La discriminación por el tamaño de la renta: la escala de gravamen

11.3.3. La discriminación por el destino de las rentas

11.4. Impuesto sobre la renta y protección social: el impuesto negativo

11.4.1. La instrumentación de una política de renta mínima

LECCIÓN 12ª. IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES

12.1. Introducción

12.2. ¿Doble tributación de dividendos? Relaciones con el impuesto sobre la renta

12.3. Elementos básicos del impuesto

12.3.1. El sujeto pasivo

12.3.2. Ámbito objetivo

12.3.3. La base impositiva

12.3.3.1. Resultado de las actividades empresariales

12.3.3.1.1. Ajustes de partidas

12.3.3.1.2. Diferencias en criterios de valoración

12.3.3.2. Los restantes componentes de la base

12.3.3.3. Compensación de pérdidas de ejercicios anteriores

12.3.4. Tipos de gravamen, cuota y deducciones

12.3.4.1. Doble tributación

12.3.4.2. Incentivos

12.4. La tributación de los grupos de sociedades

LECCIÓN 13ª. LA IMPOSICIÓN SOBRE DONACIONES Y SUCESIONES

13.1. Introducción

13.2. Las donaciones y herencias como acrecentamiento Patrimonial

13.3. El gravamen de las sucesiones

13.3.1. El impuesto sobre el caudal relicto

13.3.2. El impuesto sobre herencias y donaciones

13.3.3. Impuesto sobre manos muertas

13.4. Observaciones finales

LECCIÓN 14ª. LA IMPOSICIÓN PATRIMONIAL

14.1. Introducción

14.2. La imposición sobre transmisiones patrimoniales

14.3. Impuestos sobre la tenencia

14.3.1. Los impuestos sobre determinados elementos patrimoniales

14.3.2. El impuesto sobre el patrimonio neto

14.3.2.1. Argumentos en favor del impuesto

14.3.2.2. Elementos del impuesto

14.4. El impuesto extraordinario sobre el capital

LECCIÓN 15ª. LOS IMPUESTOS GENERALES SOBRE LAS VENTAS

15.1. La imposición sobre el consumo: modalidades.

15.2. Los impuestos sobre las ventas

15.2.1. Los impuestos monofásicos

15.2.2. Los impuestos plurifásicos

15.2.3. El impuesto sobre el valor añadido

15.2.4. Valoración comparada

15.3. Impuestos sobre determinados consumos

15.4. Tributación sobre el consumo y comercio electrónico

15.5. Las relaciones entre la imposición sobre las ventas y la imposición sobre la renta

LECCIÓN 16ª. EL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO

16.1. Introducción.

16.2. Criterios y ventajas relativas del IVA

16.3. Estructura conceptual del impuesto

16.4. De la visión conceptual a la realidad: principales diferencias

16.4.1. El consumo objeto de gravamen

16.4.2. La configuración del sujeto pasivo

16.4.3. Las exenciones del IVA

16.4.4. La multiplicidad de tipos de gravamen

16.4.5. La fase minorista en el IVA

16.5. Los elementos del impuesto

16.5.1. El hecho imponible

16.5.1.1. La entrega de bienes

16.5.1.2. Las prestaciones de servicios

16.5.1.3. Importación de bienes

16.5.1.4. Las exenciones

16.5.1.5. El autoconsumo

16.5.1.6. Lugar de realización del hecho imponible

16.5.2. La base imponible

16.5.3. El sujeto pasivo y la repercusión

16.5.4. Deducciones y devoluciones

16.5.5. Tipos impositivos

16.5.6. Regímenes especiales

16.5.6.1. Pequeñas empresas

16.5.6.2. Agricultura, ganadería y pesca

16.5.6.3. Bienes usados y objetos de arte

16.5.6.4. Oro de inversión

16.5.6.5. Agencias de viajes

16.6. Consideraciones finales

LECCIÓN 17ª. LOS TRIBUTOS SOBRE CONSUMOS ESPECÍFICOS Y LOS DERECHOS ARANCELARIOS

17.1. El gravamen de determinados consumos

17.2. Justificación y cometidos.

17.3. Principales figuras: características básicas

17.3.1. Impuestos sobre hidrocarburos.

17.3.2. Impuestos sobre bebidas alcohólicas

17.3.3. Imposición sobre el tabaco

17.3.4. Imposición sobre consumos de lujo

17.3.5. Consideraciones finales

17.4. Los derechos arancelarios.

17.4.1. Elementos esenciales

17.4.1.1. Territorio aduanero

17.4.1.2. Nomenclatura

17.4.1.3. La tarifa aplicable

17.4.2. Regímenes aduaneros

17.4.2.1. Régimen aduanero de importación

17.4.2.2. Régimen aduanero de exportación

17.4.2.3. Régimen aduanero económico

LECCIÓN 18ª. LOS IMPUESTOS REGULADORES

18.1. Introducción

18.2. La fiscalidad de los recursos naturales y el medio ambiente

18.2.1. Las políticas de protección de los recursos naturales

18.2.2. La fijación de límites para la utilización de los recursos naturales: modelo de control

18.2.3. Una sustanciación de los instrumentos utilizables

18.2.3.1. El gravamen ecológico como instrumento único.

18.2.3.2. El gravamen ecológico como complemento de los límite de uso

18.2.3.3. Los derechos de uso negociables

18.2.4. Los modelos intervencionistas. El caso de las depuraciones públicas de residuos

18.2.5. Otros instrumentos económicos

18.2.5.1. Los esquemas de premio-exacción

18.2.5.2. Subvenciones y subsidios

18.2.6. La afectación de los gravámenes ecológicos

18.3. Gravámenes sobre importaciones

18.3.1. Derechos anti-dumping

18.3.2. Derechos compensatorios (countervailing duties)

18.3.3. Exacciones reguladoras a la importación

18.4. Gravámenes sobre los movimientos de capitales

18.4.1. El impuesto Tobin

18.4.2. Impuestos a la entrada-salida de capitales

18.5. Otros impuestos reguladores

18.5.1. El impuesto selectivo al empleo

18.5.2. Impuestos para la movilización de activos ociosos

18.5.3. Impuestos sobre beneficios injustificados.

LECCIÓN 19ª. LA FINANCIACIÓN

19.1. Introducción

19.2 El déficit y su financiación

19.2.1. Conceptos de déficit

19.2.2. Instrumentos para su financiación

19.3. La utilización de la deuda pública como instrumento financiero

19.3.1. La cobertura de desfases temporales entre gastos e ingresos

19.3.2. Financiación de la inversión y equidad intergeneracional

19.3.3. Déficit y política fiscal compensatoria

19.4. Cubriendo insuficiencias: deuda pública y creación de dinero

19.5. Algunas conclusiones sobre la utilización de la deuda

19.6. La administración de la deuda pública

19.7. Otras vías de financiación de la inversión pública

LECCIÓN 20ª. LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUARIA

20.1. Introducción

20.2. Modelos de financiación pública y organización de la administración tributaria

20.3. Relaciones entre la administración tributaria y el ámbito político

20.3.1. Rasgos de una administración tributaria profesional

20.4 Actuales tendencias organizativas internas

PRESENTACIÓN

Objetivo

Las páginas que siguen pretenden ser básicamente un curso sobre impuestos, un conjunto de lecciones que explican de qué forma y con qué criterios se puede organizar la financiación del sector público. Su singularidad es que están concebidas pensando en un destinatario fundamental que es el administrador tributario.

Propósito

Como a todo autor, me gustaría que este curso despertara interés y pudiera satisfacer las necesidades de otros colectivos, pero debo advertir que ha sido escrito pensando en un lector interesado profesionalmente en estos temas, en una persona responsable de la gestión tributaria, para la cual los problemas que aquí se estudian forman parte de sus preocupaciones cotidianas.

Estrategia

Sin menoscabo de su sistemática, de la arquitectura del curso, se ha intentado presentar las diversas cuestiones a partir de los problemas y como respuesta a los mismos, y el autor se ha sentido libre para acompañar a la explicación con su opinión personal e incluso, a veces, con su consejo. En este sentido el curso podría verse como una larga charla de un administrador tributario veterano a otro, más joven, que se inicia en la profesión. Así pues, en el texto abundan los ejemplos y las referencias a las realidades fiscales de forma que el curso aparezca, como pretendo, estrechamente vinculado a la realidad que analiza.

Fundamentación de la propuesta

Tratándose de un curso aplicado de tributación, nos pareció que lo importante no solo era mostrar los instrumentos y las técnicas, sino también la lógica de los criterios subyacentes. Para ello, era importante describir los contextos en los que se plantean los problemas, ofrecer soluciones alternativas cuando existen y huir de dogmatismos, intentando incitar al estudiante a la reflexión, y a que se forme sus propios criterios sobre las soluciones más adecuadas a cada caso. Esto es muy importante ya que el administrador tributario puede y debe ser un asesor del político, un experto en estas materias, capaz de explicar a quién debe adoptar las decisiones últimas, cuáles son las alternativas de financiación disponibles, cuáles son las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas y cuál es, en su opinión, la fórmula mas adecuada para alcanzar los fines que se pretenden conseguir.

El núcleo central de las cuestiones que se tratan en el libro son los ingresos coactivos, los impuestos. No obstante, el problema al que se intenta dar respuesta a lo largo de las páginas siguientes es el de la financiación del sector público. Esto significa, en primer lugar, que no nos podemos ocupar solamente de los impuestos, que si bien son los instrumentos financieros más importantes, no son los únicos. En la opción entre utilizar estos instrumentos o recurrir a otros, por ejemplo las tasas, o por ejemplo, el crédito, se encuentra un importante nudo decisional sobre el cual todo administrador tributario debería tener criterio. El curso, pues, incluye la gama completa de los instrumentos utilizables para financiar el gasto público y aún va mas allá pues considera también a los impuestos reguladores y estudia las posibilidades de esta institución como instrumento al servicio de la política económica. Por ello se dedica especial atención a las políticas medioambientales y a otras posibilidades de utilizar el impuesto a tales fines.

Pero financiación del sector público también quiere decir de los distintos niveles de gobierno que puedan coexistir en un país. El curso dedica una extensa lección a presentar las cuestiones fundamentales del federalismo fiscal, esto es, de la financiación de gobiernos multinivel pero, además, como podrá comprobar el lector, intenta no perder esta perspectiva al estudiar, uno tras otro, los distintos instrumentos financieros.

Organización

Las siete primeras unidades están dedicadas al estudio de las grandes cuestiones de la imposición y de los criterios sobre los que se fundamentan los tributos así como a destacar las estrechas relaciones que existen entre cualquier sistema de financiación pública y la sociedad en la que éste opera. Los impuestos no se construyen en el vacío y es muy importante, al tiempo de diseñarlos, ser conscientes de las características de la sociedad en la que habrán de aplicarse así como de las posibilidades de la administración que habrá de gestionarlos.

Las restantes unidades, están dedicadas al estudio individualizado de los instrumentos y de la forma en que deberían configurarse.

No quisiera cerrar estas breves palabras de presentación sin agradecer a los amigos del CIAT la oportunidad que me han brindado con su encargo. Quiero dar a Jorge Cosulich las gracias por su amable invitación y también, y muy especialmente, a Claudino Pita por la vieja amistad que nos une y por su confianza y estímulo que han hecho posible la elaboración de este trabajo.

El Autor

LA FINANCIACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

1.1. Introducción

En condiciones normales los tributos de que se ocupa este curso constituyen hoy la principal fuente de financiación de los estados aunque, como veremos, no sea la única. En esta primera lección presentamos un sucinto mapa de lo que hacen los estados y de sus fuentes de financiación con objeto de que podamos situar a los tributos en su contexto.

1.2. La actividad del estado

Los estados actuales son, en buena medida, el resultado de dos fuerzas limitadoras del poder que han venido operando continuadamente sobre el estado absolutista del S. XVII, transformándolo.

La primera fuerza es la democratizadora que fundamentaría Locke a finales de ese mismo siglo tras la revolución inglesa, y que intentará circunscribir las actuaciones del estado, exclusivamente a aquellas legitimadas por la voluntad de los ciudadanos. Como es sabido, mucho de la revolución norteamericana de 1776 así como de la francesa 1789, se debe a las ideas contenidas en los “Tratados sobre el gobierno”.

En esta tradición política, el estado se concibe y se justifica como una institución protectora de la sociedad que la defiende frente a terceros y que garantiza la justicia y el orden en las relaciones entre sus miembros. Para ello dispone de la capacidad de establecer normas y de hacerlas cumplir. Dispone, por tanto, de poder. Y se trata de una instancia autosuficiente, esto es soberana, para decidir su ámbito de actuación, siempre que las decisiones adoptadas lo sean democráticamente.

Estado: institución potectora de la sociedad.

La otra fuerza limitadora del poder del estado proviene del entonces emergente mundo de los negocios y tiene en Adam Smith (1776) su primer y mas genuino representante: se trata del liberalismo. Los economistas clásicos y muy especialmente Smith, recomendaron acotar el ámbito de actuación del estado limitándolo a un conjunto determinado de actividades (defensa, justicia y orden interno, obras públicas que faciliten el comercio, educación primaria, mantenimiento del soberano). En esta tradición, económica, el estado –que, con el tiempo pasará a denominarse “sector público” –se concibe y se justifica como una institución que complementa la actividad privada, debiendo evitar, al mismo tiempo, inmiscuirse mediante reglamentaciones en la actividad del “sector privado”. En alguna medida, el “sector público” aparece como una especie de oponente del sector privado ya que cuanto mayor sea su tamaño menor será el espacio que quede para este último. Por tanto, lo ideal desde la perspectiva liberal, sería poder determinar con objetividad y exactitud el ámbito de actuación del estado, completando así la anterior visión política, que si bien establece los criterios de legitimidad de la acción pública deja sus

Adam Smith: el liberalismo.

Sector público vs. sector privado.

límites abiertos. Sin embargo, tal propósito será imposible llevarlo a término, como veremos. Las decisiones últimas sobre el ámbito de actuación del estado, de cada estado concreto, se sitúan en el terreno de las opciones políticas lo cual no quiere decir que sean arbitrarias.

En la tradición liberal y desde una perspectiva normativa, el sector público se justifica como una institución suministradora de determinados bienes y servicios que, por sus características, no puede proporcionar el sector privado a través del mercado. Y no puede hacerlo porque el mercado es un mecanismo que solo suministra aquellos bienes y servicios para los que existe una demanda solvente, esto es, los bienes y servicios que los individuos están dispuestos a pagar por ellos. A estos bienes y servicios les podemos llamar genéricamente **bienes privados** y, paralelamente, llamaremos **necesidades privadas** a las necesidades que estos satisfacen.

Bienes, servicios y mercado.

Pero, además de esas necesidades privadas, los individuos sienten también otras necesidades, que llamaremos necesidades sociales, y que por las características de los bienes y servicios que las satisfarían, nunca generarán una demanda y, por tanto, no podrá atender el mercado. Los bienes y servicios que permiten atender estas necesidades sociales los denominaremos **bienes públicos** y solo el estado puede suministrarlos.

La razón de ello es que tales bienes públicos tienen una doble característica que los diferencia de los bienes privados. Por una parte, se trata de bienes que pueden utilizarse colectivamente; en realidad, son utilizados por todos los ciudadanos, sin que su utilización o disfrute por un sujeto suponga merma alguna para su utilización por los demás. Cuando, por ejemplo, el estado suministra seguridad o mejora la calidad del medio ambiente, todos los ciudadanos pueden disfrutar por igual del resultado. La seguridad de un ciudadano, su consumo de este servicio, no va en detrimento de la seguridad de los otros ciudadanos. Por eso, como ha dicho Samuelson, la cantidad de bien público ofrecida por el estado es disfrutada (consumida) en su totalidad por todos y cada uno de los ciudadanos.

Si nos fijamos, esta característica de los bienes públicos no es frecuente, ni mucho menos, en los bienes y servicios que se negocian en los mercados. Cuando un individuo consume un bien privado, pensemos, por ejemplo, en un pan, nadie mas podrá consumirlo y la cantidad de pan disponible para los demás habrá disminuido en una unidad. O dicho en otros términos, cuando se trata de bienes privados, el beneficio que se deriva de su consumo o utilización se lo apropia totalmente el sujeto que lo consume, a diferencia de lo que sucede con los bienes públicos cuyos beneficios, como hemos visto, los disfrutan al mismo tiempo todos los ciudadanos.

La segunda nota con la que se suele caracterizar a los bienes públicos es la “imposibilidad de exclusión” que quiere decir que, una vez suministrado el bien en cuestión, no se puede excluir a nadie de su disfrute, aunque no esté dispuesto a pagar por ello[1] . A diferencia de lo que sucede con

Bienes públicos e imposibilidad de exclusión.

1 La imposibilidad de exclusión constituye la característica decisiva de los bienes públicos. Existen múltiples ejemplos de bienes de utilización colectiva que, no obstante, son bienes privados. Pensemos en una sesión de cine o en un partido de fútbol. En ambos

los bienes privados donde el precio constituye el instrumento de discriminación –quien no paga no puede obtener y consumir el bien en cuestión– en el caso de los bienes públicos su disfrute generalizado resulta inevitable y, precisamente por ello, nadie, ningún ciudadano, estaría dispuesto a demandar –y pagar –por un bien que, una vez suministrado, podrían disfrutar gratuitamente todos los demás ciudadanos. Y, no habiendo tal demanda, no los podrá facilitar el mercado con lo que las necesidades sociales sentidas por los ciudadanos quedarían insatisfechas. Por eso debe intervenir el estado suministrando los correspondientes bienes públicos.

Entran dentro de la categoría de bienes públicos todos aquellos recomendados por los economistas clásicos: la defensa, el servicio exterior, la administración de justicia, el orden interno, el establecimiento y aplicación de un marco normativo, las grandes infraestructuras públicas, etc. que constituyen el núcleo de lo que suele llamarse la "hacienda clásica" y definen un ámbito de actividad pública que nadie discute. Entre los bienes y servicios suministrados por el estado, de acuerdo con esta perspectiva, destaca el marco jurídico, esto es, el establecimiento y la aplicación de las normas jurídicas que ordenan la sociedad y regulan las relaciones entre todos sus miembros, incluyendo las normas que establecen las reglas de funcionamiento del propio mercado. Por tanto, se trata de un bien público con características muy singulares y, desde luego, muy diferentes a las de los restantes bienes públicos suministrados por el estado ya que comporta la idea de poder. Por eso hay autores que destacan esta faceta singular y exclusiva del estado, difícilmente equiparable a la oferta de sanidad o educación que pueden hacer también y, de hecho hacen, muchas empresas privadas.

Como acabamos de ver, los bienes públicos son consumidos por todos los ciudadanos por igual, en iguales cantidades. Sin embargo, siendo cierta esta afirmación, deberíamos matizarla y tratar de precisar qué queremos decir al referirnos a "todos los ciudadanos". ¿Significa acaso que son todos y exclusivamente los ciudadanos del país en cuestión? ¿no cabe la posibilidad de que el bien público prestado por un estado, por una jurisdicción política, beneficie también a ciudadanos de otros estados? Además del estado, ¿pueden los otros niveles de gobierno –regiones y localidades– prestar también bienes públicos?

Aceptando la característica de indivisibilidad de los bienes públicos lo bien cierto es que dependiendo de sus características pueden determinar distintos ámbitos de beneficiarios. En tal sentido, pues, puede hablarse de bienes públicos de ámbito nacional y también de bienes públicos de ámbi-

---

casos el servicio es "consumido" en su totalidad por cada uno de los asistentes y, desde luego, que lo disfrute cualquiera de ellos no afecta a las posibilidades de disfrute de los demás asistentes. Sin embargo, en estos casos, tanto en el cine como en el fútbol, cabe excluir a aquel que no está dispuesto a manifestar sus preferencias pagando la entrada correspondiente y es, precisamente, esta posibilidad la que hace que estos servicios sean bienes privados.

La imposibilidad de excluir siempre estará referida a un colectivo determinado de personas constituido por todos aquellos que pueden disfrutar simultáneamente del mismo bien público. En este sentido cabe hablar, como veremos inmediatamente de bienes públicos nacionales, como sería el caso de la defensa, pero también de bienes públicos regionales o incluso locales, cuando el ámbito de beneficiarios es menor. Y, con la misma lógica, existen bienes públicos que pueden considerarse mundiales. Evidentemente, la imposibilidad de excluir resultará mas cierta cuanto mayor sea el ámbito de los beneficiarios.

to inferior, por ejemplo, regionales o incluso locales. El alumbrado público de una ciudad es un bien público local en tanto reúne las características del bien público pero su ámbito de beneficiarios se limita a los habitantes de la ciudad

Por otra parte también puede ocurrir, dependiendo de las características de un bien público en concreto, que el ámbito personal de beneficiarios –el conjunto de las personas que lo disfrutan– resulte mayor que el correspondiente ámbito jurisdiccional de la autoridad política que suministra el bien en cuestión. Pensemos, por ejemplo, en una campaña de fumigación emprendida por un pueblo para evitar las plagas del campo. Es evidente que, aunque la fumigación acabase en los límites jurisdiccionales del pueblo, sería inevitable que beneficiase también a los campos de otros pueblos limítrofes. Este hecho suele referirse como "efecto externo interjurisdiccional" y si resultase suficientemente importante podría justificar que el municipio indirectamente beneficiado financiase una parte de los costos de la fumigación o eventualmente, que llegasen a un acuerdo ambos municipios para fumigar.

Bienes públicos locales, internacionales y mundiales,

Pero, de la misma forma que existen **bienes públicos locales** también existen **bienes públicos internacionales** y **bienes públicos mundiales**, es decir, bienes que una vez prestados beneficiarían a todos los habitantes del planeta. Por ejemplo, el cuidado de la capa de ozono es un bien público mundial. Y también es un bien público de estas características el orden jurídico y la paz mundial. Tiene pues pleno sentido, desde la lógica de los bienes públicos, la existencia de organismos internacionales como son las Naciones Unidas que prestan –o intentan prestar– este tipo de bienes públicos. Y, "mutatis mutandi" tiene pleno sentido que las decisiones y la financiación de estos organismos se haga atendiendo a reglas democráticas similares a las que defendemos en el interior de los estados.

Aunque la idea de bien público resulte clara y también la justificación que proporciona para la intervención pública, debemos ser conscientes de que no delimita, en la práctica, un conjunto finito de bienes y servicios concretos y, mucho menos, indica la dosis en que deban ser suministrados, dado que no existe ninguna forma de conocer las necesidades sociales de los individuos, sus preferencias al respecto, al margen del proceso político. El proceso político se convierte, pues, en un mecanismo fundamental para poder captar las necesidades sociales y satisfacerlas. Dicho mecanismo será el encargado de decidir cuáles son los bienes públicos y en qué cantidades deberán ofrecerse a los ciudadanos y los ciudadanos, a través de su voto, habrán de confirmar o rechazar dicha decisión. Debe advertirse que la decisión por parte del estado de suministrar a los ciudadanos una determinada cantidad de bienes y servicios, no apareja la necesidad de que hayan de ser producidos por el estado. Ni, por supuesto, la excluye. La decisión en esta materia en la mayor parte de los casos se tomará atendiendo a razones de eficacia y, por tanto, será preferible recurrir a la producción privada cuando –a igualdad de otras circunstancias – los costes de provisión resulten menores. Normalmente, la decisión política, consistirá en ofrecer a los ciudadanos determinados bienes y servicios por parte del estado; a partir de aquí, debieran ser criterios puramente económicos, de eficacia, lo que decidiesen su producción pública o privada.

El caso de los bienes públicos inaugura el espacio de los “fallos del mercado” en este caso, un fallo absoluto del mercado que son, en la lógica liberal, los que justifican y delimitan la presencia del estado. El otro fallo absoluto del mercado se produce con la distribución de la renta, en tanto el patrón distributivo que proporcione el mercado no coincida –y esto será lo normal –con el patrón, llamémosle , socialmente aceptable. El mercado distribuye la renta con unos criterios que poco tienen que ver con la equidad. En parte son criterios de eficacia, si el mercado es competitivo, pero siempre sobre la matriz de la distribución de la propiedad. Por tanto, si la distribución de la propiedad –incluyendo el capital humano –resulta desigual, la distribución de la renta que proporcione el mercado será, con toda probabilidad, también desigual. En consecuencia, será frecuente que el resultado final, la forma en cómo el mercado distribuye la renta entre los ciudadanos, no resulte social y políticamente satisfactoria y requiera de la intervención pública para corregir ese resultado. Todas las políticas sociales tendentes a garantizar unos niveles mínimos de consumo a todos los ciudadanos que se hallan en la base del estado del bienestar desarrollado a partir de la segunda guerra mundial, habría que situarlas en este apartado.

Con seguridad, las políticas redistributivas serán las que catalicen mayores discrepancias entre los ciudadanos, discrepancias que, sin perjuicio de las posiciones ideológicas, no resultarán ajenas, en general, a los niveles relativos de renta de cada ciudadano. Y, probablemente también, al nivel de renta de cada país, resultando mas fáciles de instrumentar a medida que mejora el nivel medio de renta. En este terreno, especialmente, la estructura del sistema fiscal juega un papel importante en tanto la efectividad de cualquier política social de carácter redistributivo estará condicionada por la progresividad conjunta del sistema tributario de forma que, si el sistema tributario ofreciese una pauta regresiva de distribución de la carga tributaria, resultaría muy difícil desarrollar sensatamente políticas sociales de carácter redistributivo.

Si bien las políticas sociales características del estado de bienestar constituyen el núcleo de la actividad redistributiva, no debemos olvidar que, en realidad, todas las otras actividades públicas comportan siempre efectos redistributivos en tanto que el valor de los servicios que cada ciudadano recibe del estado rara vez coincidirá con el importe de los impuestos satisfechos. Tratándose de bienes públicos podemos suponer que son consumidos por todos los ciudadanos en cantidades iguales y es evidente que no todos ellos soportarán la misma cantidad de impuestos. Por tanto, se producirá una transferencia implícita desde los que mas paguen hacia los que soporten menos impuestos. Y otro tanto puede decirse en el caso de los bienes preferentes (educación, sanidad) de los que nos ocuparemos a continuación, aunque aquí las diferencias pueden ser mas notorias, ya que los consumos individuales de tales bienes pueden diferir ampliamente. Hay individuos muy saludables que no utilizarán el sistema sanitario público o lo harán en dosis menores que otros. Y podemos encontrar también individuos que no lo utilicen en absoluto y recurran exclusivamente a la oferta privada.

Sin perjuicio, pues, del carácter central de los gastos sociales en las políticas de redistribución, la implícita en los bienes preferentes puede

resultar decisiva. Todo dependerá de lo amplia que sea la nómina de estos bienes[2].

Junto a las dos circunstancias indicadas –bienes públicos y redistribución de renta –de fallo absoluto del mercado, la intervención del sector público puede igualmente requerirse en aquellos casos en los que el mercado no produce eficazmente bienes privados, lo cual sucederá siempre que la realidad de los mercados no se ajuste a los requisitos que exige el modelo competitivo[3].

La presencia de **costos decrecientes** en la producción de un bien o servicio constituye un desajuste grave que impide al mercado alcanzar una posición de equilibrio. En realidad, en tal caso, siempre convendrá aumentar la producción y existirá, por tanto, una tendencia natural al monopolio. Esta circunstancia puede darse con mayor frecuencia cuanto menor sea el tamaño de los mercados y se verá atenuada cuando operemos con mercados mundiales. Esta tendencia al monopolio podría requerir una intervención pública reguladora.

Uilización de recursos naturales.

Un caso especialmente relevante de desajuste entre la realidad y el modelo competitivo se da con la **utilización gratuita de los recursos naturales**. Para que los recursos se asignen eficazmente todos los bienes económicos, esto es, todos los bienes escasos, deben tener un precio. De no ser así su utilización resultará excesiva. Y esto es lo que aparentemente sucede con los recursos naturales en la medida en que dejaron de ser bienes libres. Como veremos mas adelante, utilizando el impuesto, el estado puede poner precio a la utilización de estos recursos moderando su utilización y favoreciendo un uso eficaz de los mismos.

Para el funcionamiento adecuado de los mercados resulta fundamental que los precios recojan toda la información relevante. Para ello todos los costes que genere la producción de cualquier bien o servicio deben reflejarse en su precio. Asimismo, todos los beneficios que derivan los individuos del consumo de los bienes y servicios debe poder apropiárselos quien los demanda y paga por ellos. Si esto no es así y aparecen beneficios o costes generados por un sujeto y que, sin pasar por los pre-

---

2 Las políticas de bienes preferentes suele solaparse en gran parte de los países de la OCDE con aquellas otras tendentes a garantizar unas rentas mínimas. Ambos tipos de políticas tienen la finalidad de facilitar unos consumos mínimos a los ciudadanos si bien en unos casos –el de los bienes preferentes –tales consumos los decide el estado pudiendo incluso llegar a declararlos obligatorios, como sucede con la educación básica o con una campaña de vacunación, por ejemplo, mientras que, en otros, se opta por poner en manos del sujeto que lo precise una determinada renta monetaria para que sea este el que decida sus consumos.
Muchos podrían pensar que, en realidad, el bien de mayor preferencia, antes que la educación o la sanidad debiera ser la alimentación, indispensable para sobrevivir. De hecho en algunos estados como es el caso de Estados Unidos, se distribuyen una especie de vales (food stamps) que solo pueden dedicarse a adquirir alimentos.

3 La preferencia por el mercado que existe en la tradición liberal se justifica por su eficacia como mecanismo de asignación de recursos. Esta característica del mercado ha sido formalizada incluso en un modelo matemático (Arrow-Debreu) que muestra cómo, bajo determinados supuestos, el funcionamiento combinado de todos los mercados conduce a una asignación eficaz de los recursos.
De dicho modelo cabe inferir el conjunto de condiciones que deberían cumplir los mercados reales para ser eficaces y, caso de que tales condiciones no se den, cabría recurrir a una intervención pública que aproximase la realidad a las condiciones requeridas por el modelo competitivo.

cios, afectan a otro u otros sujetos, entonces el mercado no asignará eficazmente los recursos. Esto es lo que se conoce en la literatura económica como **efectos externos** y su presencia puede justificar también la intervención pública.

Los hacendistas neoclásicos, como Pigou, se referían a esta circunstancia diciendo que el beneficio o costo social no coincidía con el correspondiente beneficio o costo privado. Un caso de contaminación constituye un ejemplo ilustrativo de lo que decimos: imaginemos una empresa productora de papel y situada junto a un río en cuyas aguas vierte los desperdicios del proceso productivo. Río abajo existe una ciudad cuyos habitantes sufren las consecuencias de un agua contaminada, un costo que habrán de soportar y que, en cambio, no tiene reflejo en la contabilidad de la industria papelera cuyos costos (privados) no recogen la totalidad de los causados (sociales), lo que conducirá a una producción por encima del óptimo. Una intervención del estado cobrando un impuesto sobre la producción a la papelera y dedicando los recursos así obtenidos a depurar las aguas, permitiría restablecer los equilibrios: el precio del papel recogería el coste de la contaminación y los ciudadanos disfrutarían de unas aguas limpias.

Igual que cabe imaginar la presencia de efectos externos negativos en los que el costo social excede del costo privado, cabe también hablar de bienes y servicios cuyos beneficios sociales sean mayores que los privados. La sanidad y la educación constituyen dos buenos ejemplos de lo que estamos diciendo. Se trata de servicios, cuya producción y consumo no sólo beneficia a los sujetos que los demandan y pagan por ellos, sino también al resto de la sociedad. Es interés de todos vivir en una colectividad sana, sin riesgos de enfermedades contagiosas (que sería un efecto externo negativo) y también de convivir con ciudadanos mejor formados, mas cultos, al margen de su mayor eficacia productiva. Por eso, si dejamos que sea el mercado el único que provea este tipo de servicios su producción resultará menor que la requerida por una asignación óptima de los recursos. Al contrario de lo que sucedía en el ejemplo anterior de la papelera, en este caso la intervención del estado debería intentar bien reducir mediante una subvención el coste de producción del servicio en cuestión, o bien complementar la renta que los usuarios destinan a consumir tales servicios. Estos bienes son los que Musgrave denomina **bienes preferentes** (merit wants), y como puede verse, se encuentran a mitad de camino entre los bienes estrictamente privados y los bienes públicos.

Si dejamos que sea el mercado el único que provea este tipo de servicios su producción resultará menor que la requerida por una asignación óptima de los recursos.

También en este caso se plantea el problema de saber hasta dónde debería llevarse la producción de este tipo de bienes para alcanzar un óptimo. Esto requeriría conocer las preferencias de los sujetos por la parte, digamos, pública de tales bienes, esto es, la parte que beneficia al conjunto de la sociedad, lo cual constituye un problema similar al que se nos planteaba en el caso de los bienes públicos. Quiere esto decir que solo mediante el proceso político y, por tanto, mediante una decisión política podremos dar respuesta a esta cuestión lo cual, como es evidente, traslada a este espacio político la decisión última sobre el ámbito de actividad del sector público.

La investigación sobre la adecuación de la realidad de los mercados a los supuestos del modelo competitivo se ha visto notablemente ampliada durante los últimos años por el trabajo de Joseph E. Stiglitz centrado en

analizar las consecuencias de las **imperfecciones de información** que existen en el mundo real frente a la información perfecta que se supone en el modelo competitivo, y en la **inexistencia de mercados completos**, que también exigen los resultados de dicho modelo.

Las conclusiones de Stiglitz cuestionan los resultados del modelo competitivo –y, por tanto, la eficiencia de los mercados –y ponen de manifiesto que, en realidad, solo en circunstancias excepcionales los mercados resultarán eficientes. Apenas pequeñas imperfecciones en la información, frecuentes en el mundo real, cuando se introducen en el modelo competitivo pueden llevar a resultados muy distintos del equilibrio. Y muestra también que las cuestiones de eficiencia no son separables de las de distribución como habitualmente se supone al tratar la distribución inicial de los recursos como un tema previo e independiente del funcionamiento de los mercados.

Las cuestiones de eficiencia no son separables de las de distribución como habitualmente se supone al tratar la distribución inicial de los recursos como un tema previo e independiente del funcionamiento de los mercados.

Es cierto que muchos de los problemas que derivan de las imperfecciones en la información son comunes y tan complejos para el mercado como para el estado. Por tanto, no podemos pensar que cada problema vaya a requerir de una intervención pública. Esto será una cuestión que habría que estudiar y decidir en cada caso. Sin embargo, no cabe duda de que el estado, dadas sus ventajas comparativas, puede contribuir a reducir las imperfecciones en la información de varias maneras y, desde luego, mejorando el grado de transparencia de los mercados.

En la medida en que la realidad de los mercados dista de los supuestos y del modelo competitivo, y que las posibles intervenciones públicas no permitan aproximar suficientemente ambos planos, pueden aparecer situaciones de paro o de inflación que requieran de una intervención compensatoria por parte del estado. Si todos los mercados funcionasen con la fluidez que exige el modelo competitivo y todos los precios, por tanto, fuesen perfectamente flexibles, no habría lugar, probablemente, para situaciones de desempleo y, en general, de subutilización de los recursos disponibles. Sin embargo, como sabemos, esto no es así y el estado es frecuentemente requerido para llevar a cabo políticas compensatorias tanto a través de la política monetaria como de la política fiscal. Las decisiones sobre el nivel de los tipos de interés que adopte la Reserva Federal norteamericana o el Banco Central Europeo condicionan el nivel de actividad e influyen también en los niveles de precios. Y otro tanto puede decirse de los saldos registrados en las cuentas públicas. Las situaciones de atonía económica suelen llevar a reducciones en los tipos de interés y mayores déficit públicos, bien por aumentos en el gasto o por reducciones en los impuestos. Y lo contrario sucede cuando aparecen tensiones inflacionistas, bajan los niveles de paro y las economías se recalientan. Si observamos las economías reales veremos como la capacidad del estado es frecuentemente requerida como factor de compensación.

La capacidad del estado es frecuentemente requerida como factor de compensación.

Finalmente, una última razón de intervención del estado en la economía se halla tras las políticas de crecimiento. Son estas, ciertamente, políticas complejas que pueden incorporar muchas acciones públicas ya contempladas. Por ejemplo, inversiones en infraestructuras públicas (bienes públicos) o la potenciación de determinados servicios públicos (educación, por ejemplo) que son fundamentales para mejorar la utilización de los recursos privados. En tal sentido, pues, las políticas de crecimiento no añaden nada a lo ya dicho. Y también puede suceder que den lugar a

actuaciones correctoras del mercado a que nos acabamos de referir: que los mercados funcionen mejor, que sean mas abiertos y competitivos son, sin duda, condiciones para lograr tasas satisfactorias de crecimiento, como lo pueden ser también todas aquellas dirigidas a evitar el deterioro del medio natural si pretendemos lograr un desarrollo sostenible.

Pero, junto a todo lo anterior, las políticas de crecimiento suelen incorporar igualmente diversos **mecanismos de incentivos** con la pretensión de influir positivamente en los comportamientos y decisiones de los agentes económicos, básicamente de los empresarios. El estado, a través del ingreso y el gasto público, puede intentar potenciar el esfuerzo de los sujetos, su capacidad para asumir riesgos y sus decisiones de ahorro e inversión, por ejemplo, con la pretensión de mejorar los niveles de eficacia de la economía y aumentar así sus tasas de crecimiento.

Aunque no existe hoy la confianza que se concitó en los años sesenta del pasado siglo respecto de las posibilidades de las políticas tributarias y de gasto para impulsar el desarrollo económico, pocos negarían el interés de que el estado adopte políticas activas en esta materia especialmente en países en vías de desarrollo. Si bien puede discutirse la efectividad de algunas políticas fiscales en este terreno, no cabe duda de que unas políticas inadecuadas de gasto o un sistema fiscal mal configurado, pueden constituir grandes rémoras para el crecimiento de cualquier país. Resulta evidente la importancia que tiene el marco institucional público y la orientación de sus políticas de ingresos y gasto en la capacidad de cualquier país para mejorar los niveles de bienestar de sus ciudadanos.

En resumen, pues, el campo de actuaciones del estado, el espacio de lo público, estaría integrado por las siguientes responsabilidades:

- Establecer y aplicar el **marco normativo** en el que ha de desarrollarse la sociedad. Es un marco jurídico establecido por el poder legislativo y aplicado por el poder ejecutivo y garantizado por el poder judicial.
- Conservar el **patrimonio colectivo** y, en su caso, acrecentarlo para las generaciones futuras. Dicho patrimonio lo integran:
  - El conjunto de los recursos naturales y el medio ambiente.
  - El capital humano (científico y tecnológico)
  - El capital cultural y artístico
- Suministrar a los ciudadanos un conjunto de servicios públicos integrados por los **bienes públicos** y por los **bienes preferentes**.
- **Redistribuir** la renta, ajustando la pauta distributiva que resulta del mercado a las preferencias de la sociedad.
- Corregir los problemas de **funcionamiento del mercado** en la producción de **bienes privados** como consecuencia de la distancia que existe entre el modelo de competencia perfecta y la realidad de los mercados.
- Desarrollar las **políticas compensatorias** que sean necesarias con objeto de estabilizar los niveles agregados de producción, empleo y precios. Y
- Establecer los **mecanismos de incentivos** adecuados para mejorar las tasas de crecimiento.

Aunque, hasta aquí, hemos venido hablando del estado como si se tratase de una instancia única, lo bien cierto es que en todos los países, el estado aparece estructurado en distintos niveles de gobierno cuya importancia relativa dependerá de cuál sea su organización política.

Sin perjuicio de que mas adelante, consideremos esta cuestión con detenimiento al estudiar los distintos modelos de financiación múltiple, sí cabe advertir que las actividades del estado, esas actividades que acabamos de identificar, suelen distribuirse desigualmente entre los distintos niveles de gobierno. En el gobierno central suele predominar el establecimiento de las normas básicas, la prestación de bienes públicos generales las tareas redistributivas y las políticas compensatorias. Es más, en muchos casos, las políticas compensatorias se atribuyen en exclusividad al gobierno central. En cambio, los denominados bienes preferentes –junto con algunas obras de infraestructuras –constituyen la actividad fundamental de los gobiernos regionales y locales que suelen también compartir con el gobierno central la instrumentación de las políticas de desarrollo. Durante los últimos años muchos países han vivido procesos de descentralización y, en consecuencia, los problemas financieros de las haciendas multinivel han cobrado especial relevancia.

Después de repasar desde una perspectiva normativa las razones y los campos de actuación del estado bueno será que nos aproximemos a la realidad, a lo que hacen, en efecto, los actuales estados. A tal fin en cuadro 1.1. hemos recogido los principales destinos del gasto en una amplia muestra de países.

CUADRO 1.1. ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL GASTO PÚBLICO DEL GOBIERNO CENTRAL*

DESTINOS DEL GASTO PUBLICO[1] / PAISES	HACIENDA DE SERVICIOS				HACIENDA DEL BIENESTAR				HACIENDA INTERVENCIONISTA			
	Serv. Gles y orden interno	Defensa	Educación	Salud	Seguridad Social	Vivienda	Actividades Socio-culturales	Energía	Sector primario	Minería y construcción	Transporte y comunicaciones	Otros
ESTADOS UNIDOS	11,62	15,41	1,78	20,50	28,25	2,56	0,44	0,06	2,33	0,06	2,58	1,66
AUSTRALIA	7,93	7,00	7,64	14,81	35,46	1,22	0,97	0,71	1,39	0,28	1,43	2,27
JAPON	3,63	4,11	6,03	1,60	36,80	13,76	0,14	-	1,09	1,64	0,30	0,32
DINAMARCA	10,53	4,07	12,69	0,72	40,90	1,87	2,06	0,60	0,99	0,41	2,33	3,15
GRECIA	7,88	8,40	10,82	7,06	17,92	2,29	1,25	1,04	3,50	1,67	5,39	0,91
IRLANDA	9,03	2,90	13,58	16,26	25,94	2,10	0,68	1,22	4,93	2,87	4,91	2,74
HOLANDA	9,26	3,86	9,97	14,79	37,38	1,50	0,34	0,16	0,99	0,32	3,47	1,18
NORUEGA	7,65	6,39	6,79	4,76	39,03	0,52	1,20	0,25	3,83	0,54	5,19	2,26
ESPAÑA	5,49	3,19	3,53	5,85	39,63	0,38	0,53	0,10	0,65	0,25	2,11	1,60
SUECIA	8,96	5,59	6,58	2,04	46,29	1,70	0,73	0,16	1,46	0,19	2,93	4,87
SUIZA	4,61	4,64	2,44	19,59	49,51	0,76	0,45	0,20	4,08	-	5,81	0,40
REINO UNIDO	7,67	7,10	3,73	15,42	36,50	2,24	0,29	0,12	0,36	0,15	0,86	2,85
ARGELIA	14,21	17,38	24,38	4,48	13,21	7,10	2,35	0,68	2,97	5,89	3,29	4,06
CAMERÚN	25,16	9,52	12,00	3,45	0,46	0,96	0,73	-	2,77	0,14	3,48	0,44
KENIA	19,46	5,64	25,64	7,00	2,65	2,95	0,38	0,96	5,75	0,97	5,54	0,94
MARRUECOS	17,75	12,92	17,78	3,22	9,30	0,45	0,81	0,39	3,57	-	3,45	0,65
TUNEZ	15,56	5,17	18,01	6,31	18,79	4,59	3,10	...	7,69	0,75	2,59	5,91
ZIMBABUE	11,24	7,09	24,20	8,11	18,23	4,36	0,07	0,03	2,58	0,27	2,78	1,10
CHINA	10,88	11,99	1,69	0,25	3,79	0,15	0,36	1,78	7,81	2,33	1,55	4,36
INDONESIA	7,11	3,84	6,42	2,32	5,37	15,12	1,50	0,25	3,85	0,51	2,24	2,47
COREA	11,12	16,66	20,51	0,78	10,79	2,26	0,85	0,71	7,97	2,57	10,41	2,02
MALASIA	16,30	11,14	22,80	6,26	7,20	7,31	-	-	4,65	-	9,98	7,07
PAQUISTÁN	8,39	17,76	0,97	0,60	0,71	1,92	0,05	0,03	0,57	0,10	3,29	0,02
FILIPINAS	12,21	5,03	18,72	2,27	3,77	0,78	0,81	0,18	5,73	0,03	9,56	1,36
BULGARIA	13,76	7,68	4,34	5,34	35,29	1,37	1,57	1,06	1,69	-	6,74	1,33
CHEQUIA	7,64	5,01	9,38	17,13	37,20	3,05	1,12	0,42	2,62	0,38	4,64	3,90
HUNGRÍA	6,73	1,68	6,28	4,37	21,94	1,14	1,31	0,04	2,59	0,14	3,04	3,69
POLONIA	7,56	4,02	4,71	1,55	50,39	1,12	0,53	0,66	1,48	0,49	1,40	0,44
RUSIA	12,98	12,47	2,26	0,86	31,67	0,58	0,69	1,49	1,30	2,29	3,38	0,52
TURQUIA	7,34	7,67	9,63	3,39	6,95	2,69	0,92	1,26	2,91	0,34	2,12	2,03
ARGENTINA	12,17	3,95	6,28	1,88	48,46	2,11	0,21	0,57	0,62	0,18	2,59	0,74
BOLIVIA	14,12	7,02	19,84	10,45	21,02	2,26	0,35	0,88	2,96	0,37	8,10	2,75
BRASIL	17,35	3,49	6,14	6,21	47,26	0,64	0,07	0,33	2,50	0,13	1,24	0,64
CHILE	9,67	8,01	17,81	12,41	36,42	4,07	-	...	...	...	...	...
COLOMBIA	12,07	13,29	20,29	9,30	12,10	6,65	0,83	1,48	1,07	1,02	2,94	0,26
COSTA RICA	10,31	-	20,60	21,96	24,70	0,60	0,59	-	2,85	-	6,59	3,09
JAMAICA	15,77	1,47	14,27	5,76	0,97	2,00	0,14	0,16	1,66	0,71	2,76	3,71
MEJICO	8,08	3,27	25,54	4,22	21,17	6,44	0,67	1,51	3,15	0,26	2,61	1,56
PARAGUAY	20,70	10,69	22,07	7,33	16,25	0,44	-	2,52	5,39	0,08	8,50	-
VENEZUELA	8,90	5,24	22,13	6,92	14,15	6,40	0,86	0,69	0,41	0,80	2,74	0,91

* *Fuente: Govermment Finance Statistics Yearbook, FMI, 2001*

1 *En porcentaje del gasto total.*

Las cifras del cuadro anterior nos ofrecen una idea, siquiera sea aproximada, de la actividad del estado en una amplia muestra de países. Hemos agrupado las distintas categorías funcionales que nos ofrecen las estadísticas del FMI en tres grandes categorías que hemos llamado:

- "hacienda de servicios",
- "hacienda del bienestar y
- "hacienda intervencionista"

distinguiendo así, en alguna medida, esos tres grupos de actividades del estado que hemos explicado.

- ✓ en primer lugar, la prestación de servicios públicos;
- ✓ en segundo lugar, las acciones redistributivas tendientes a mejorar la pauta de distribución de la renta que resulta del mercado y,
- ✓ en tercer lugar, las intervenciones del estado en la economía privada por cualquier razón de las anteriormente analizadas.

Quizá lo primero que llame la atención es el escaso peso, en general, que tienen las intervenciones económicas en el conjunto del gasto público, especialmente en los países mas desarrollados. En cambio, en estos mismos países, resulta notable el peso relativo de los gastos sociales que supera, ampliamente, la importancia que estos gastos tienen en los países menos desarrollados, con excepción de los países del este de Europa. Aparentemente unos y otros países europeos comparten preferencias por un estado protector.

En muchos países menos desarrollados los gastos educativos tiene especial relevancia, lo que muestra, al margen de políticas deliberadas de formación, que se trata de sociedades en las que predominan los ciudadanos en edad escolar. Son pues sociedades jóvenes –Argelia, Kenia, Malasia, Colombia, Méjico, etc.– y sus gastos públicos reflejan la correspondiente estructura de necesidades, a diferencia de lo que sucede en las sociedades más maduras donde cobran importancia relativa los gastos en salud y seguridad social.

Debe igualmente resaltarse la amplia dispersión que existe en la estructura del gasto entre los distintos países. Los gastos de defensa, por ejemplo se mueven entre cero en el caso de Costa Rica y casi el dieciocho por ciento en el caso de Paquistán lo cual se explica probablemente por las circunstancias de este país y sus tensiones con la India . Entre los países mas desarrollados destaca la importancia de los gastos de defensa en Estados Unidos.

En lo que se refiere a los gastos de educación y sanidad la dispersión existente, como puede apreciarse en el cuadro, es enorme. Sin embargo, nos tememos que no es posible atribuir tales diferencias exclusivamente a las distintas preferencias nacionales por tasas, bienes públicos, ni siquiera a las distintas necesidades, dependiendo de las características de la pirámide poblacional. En muchos casos las diferencias se explican porque se trata de gastos que son competencia de gobiernos subcentrales, de gobiernos regionales o locales, y, por tanto, no se recogen en el cuadro, cuyas cifras se limitan al gobierno central. Los casos de Dinamarca o España, por ejemplo resultan ilustrativos de tal afirmación.

En el cuadro 1.2. aparecen agregados para aquellos países en los que existe información, el gasto de los diversos niveles de gobierno clasificado funcionalmente. Con objeto de facilitar la comparación, los resultados aparecen agrupados de acuerdo con el nivel de renta por habitante de los países en cuestión.

CUADRO 1.2. DESTINOS DEL GASTO PÚBLICO* SEGÚN NIVELES DE RENTA

	ALTA RENTA		RENTA MEDIA		BAJA RENTA		TODOS LOS PAISES	
	% G.P	% PIB	% GP	% PIB	% GP	% PIB	%GP	% PIB
Servicios generales y orden interno	13,1	5,1	16,2	3,9	23,1	5,1	13,4	5,1
Defensa	12,0	4,7	6,5	1,5	12,8	3,1	11,9	4,5
Educación	12,5	4,9	10,1	2,4	13,7	3,3	12,5	4,8
Salud	13,1	5,1	7,0	1,7	3,5	0,8	12,7	4,8
Gastos bienestar	28,8	11,3	29,3	7,0	8,2	2,0	28,2	10,8
Gastos intervención económica	9,4	3,7	26,7	6,4	27,3	6,5	10,2	3,9

* *Fuente*: "Patterns of Government Expenditure by Country Groups", (1983-1990), FMI.

Tal como evidencia el cuadro 1.2., al incluirse los gastos de las haciendas subcentrales la estructura del gasto se normaliza. Los países con mayores niveles de renta aplican mas recursos a sanidad y educación que los de rentas medias y bajas, mientras que estos últimos, dedican una mayor porción de su gasto a la intervención económica.

Volviendo al cuadro en el caso de los países más desarrollados se aprecia una fuerte hacienda de servicios y una muy fuerte hacienda del bienestar, si bien aquí habría que diferenciar el "modelo europeo" cuyos gastos en seguridad social son más relevantes que en Estados Unidos o Japón. Los países desarrollados aplican pocos recursos a intervenciones económicas y finalmente, en lo que a gastos de defensa se refiere, habrá que volver a separar el "modelo europeo" mas moderado, de la práctica norteamericana donde los gastos de defensa son muy importantes.

En el caso de los países menos desarrollados se constata una hacienda de servicios mas débil –con alguna excepción en el caso de la educación– y una hacienda del bienestar prácticamente inexistente. En términos relativos tienen mas importancia los gastos de intervención económica y los de defensa aunque, en este último caso las diferencias pueden ser notables, dependiendo de las circunstancias.

1.3. Configuración, tamaño y límites del sector público

Con la nómina de actividades del estado que acabamos sucintamente de referir no resultará extraño que su importancia dentro de las econo-

mías resulte notable, por mas que ésta, como veremos enseguida, pueda variar ampliamente de unos países a otros. En general podemos afirmar que su importancia relativa es mayor en los países con mayor nivel de renta que en los países en vías de desarrollo y relativamente mayor también, en los países europeos que en los americanos o asiáticos de similar nivel de renta.

Antes de continuar con el análisis del sector público y ahora que ya conocemos las razones que justifican su existencia y el tipo de actividades que desarrolla, vamos a intentar delimitar las instituciones que lo integran. Dentro de cualquier país, ¿qué es lo que podemos llamar sector público?, ¿cuáles son los entes concretos que deben considerarse que forman parte del sector público y cuáles son los criterios que nos permiten diferenciar a estos de los correspondientes del sector privado?

El sector público lo integran un conjunto de instituciones pertenecientes tanto a la administración central del estado como, en su caso, a las administraciones regionales y locales, dependiendo de cuál sea la forma en que éste se organice.

El sector público lo integran un conjunto de instituciones pertenecientes tanto a la administración central del estado como, en su caso, a las administraciones regionales y locales, dependiendo de cuál sea la forma en que éste se organice.

Hablando en términos generales podemos decir que existen dos clases o categorías de instituciones que forman parte del sector público y que podemos hallar tanto a nivel central como en los niveles regionales y locales.

La primera categoría la integran todos aquellos organismos que forman parte de los poderes clásicos del estado, legislativo, judicial y ejecutivo. Estos organismos constituyen el núcleo de la actividad estatal y se caracterizan, como sabemos, porque los bienes y servicios que producen no se negocian a través del mercado, y su financiación procede del presupuesto, es decir, básicamente de los impuestos satisfechos por los ciudadanos.

La segunda categoría de instituciones del sector público la integran todos aquellos organismos o agencias que operan con autonomía respecto al núcleo estatal pero que, en realidad, constituyen instrumentos para desarrollar sus políticas. Aunque este tipo de organismos pueden funcionar en relación con cualquiera de los poderes del estado, normalmente será el ejecutivo quien mas los utilice, por razón de que permiten mayor flexibilidad para gestionar recursos que la proporcionada directamente por el presupuesto. En consecuencia, se trata de organismos instrumentales que desarrollan políticas, normalmente, gubernamentales, que producen bienes y servicios públicos y, por tanto, que no se negocian en el mercado y que toda o la mayor parte de su financiación procede del núcleo del estado y la obtienen mediante transferencias[4].

Cabría incluir dentro de esta categoría los **fondos de la seguridad social** que, por razones históricas se han solido administrar en muchos

4 Pudiera ocurrir, aunque no sea frecuente, que un organismo de estas características venda en el mercado una parte de su producción de bienes y servicios. Si esta parte resulta pequeña deberíamos seguir manteniendo en el sector público al organismo en cuestión. En otro caso, si los ingresos procedentes del mercado son significativos –por ejemplo, suponen mas de la mitad del total –cabría sacar a la institución en cuestión del sector público y considerarlo una institución privada subvencionada por el estado.

países al margen del presupuesto. No obstante, es claro que forman parte del sector público pues su financiación a través de contribuciones obligatorias se asemeja mucho al impuesto y los servicios que presta a los ciudadanos, además de comportar elementos redistributivos, no se negocian a través del mercado.

Finalmente, **la tercera categoría** de integrantes del sector público son las **empresas públicas** entendiendo por tales aquellas empresas donde el estado tiene capacidad de decisión y, por tanto, puede utilizarlas con criterios, llamémosle públicos[5].

Como vemos aunque las denominaciones pueden variar según los casos los criterios de delimitación resultan claros. En las dos primeras categorías se incluyen todos los organismos e instituciones que se financian directa o indirectamente del presupuesto y que no negocian en el mercado los bienes y servicios que producen. La tercera categoría, la de las empresas, solo se entenderá que forman parte del sector público cuando los organismos de éste, disponen de capacidad de decisión y, en consecuencia, la empresa se convierte, de hecho, en instrumento de la política pública.

Configurado el sector público, pasemos a estudiar de qué forma podemos medirlo para disponer de una idea de su importancia y, naturalmente para poder efectuar comparaciones internacionales.

La fórmula habitualmente utilizada y generalmente aceptada para medir el tamaño de un sector público es la relación que existe entre el gasto público (GP) y el Producto Interior Bruto (PIB).

CUADRO 1.3.
TAMAÑO DEL SECTOR PUBLICO *(2000)

	GP/PIB
Países de renta alta	30,0
Países de renta media	21,3
América Latina y Caribe	21,9
Países en desarrollo	20,7
Países de baja renta	18,4
Area OCDE	38,7
Area U.E.	42,0
Estados Unidos	32,7
Japón	31,9

* *Fuente:* Elaboración propia a partir información Banco Mundial y OCDE

Esta magnitud como puede verse en el cuadro 1.3. se mueve entre márgenes muy amplios que pueden ir desde el entorno de un 15-20%, hasta niveles como será por ejemplo, los casos de Suecia o Dinamarca que superan el 50%.

5 Decidir cuándo existe capacidad de decisión puede en ocasiones no resultar sencillo. Podría, por tanto, utilizarse como criterio la porción de capital poseído por el estado. Por ejemplo, más del cincuenta por ciento.

A la vista de las cifras del cuadro da la impresión de que el tamaño del sector público aumenta con el nivel de renta de los países. Así mientras que en los países de baja renta o en los países en desarrollo, la proporción del gasto público sobre el PIB apenas alcanza el 20%, en los países de alta renta llega al 30% y tratándose de países europeos de alta renta la proporción alcanza el 40%.

Paralelamente también suele utilizarse la proporción entre ingresos coactivos y PIB genéricamente denominada, **presión fiscal**, cuyos valores, por razones obvias, no pueden moverse muy lejos de las que representa el gasto.

La proporción entre el gasto público total y el PIB ha sido objetada, con razón, por su tosquedad como medida de la importancia del sector público. En primer lugar, porque no todo el gasto público significa lo mismo y hay diferencias que resultan muy relevantes. Así, por ejemplo, no es lo mismo que el gasto público computado en el numerador se dedique a producir o a adquirir bienes y servicios suministrados a los ciudadanos que a redistribuir la renta de unos ciudadanos a otros. En ambos casos es gasto público, pero mientras que en el primer caso se produce una absorción real de recursos por parte del sector público, de los que no podrá disponer el sector privado, en el segundo no ocurre tal cosa. Por eso hay autores que aconsejan complementar, al menos, la medida GP/PIB con otra que relacione el consumo público –los recursos realmente absorbidos por el estado –con el PIB.

Pero todavía existe otro factor que puede resultar mas distorsionante que las clases de gasto público que cobija un total. Nos referimos a la extensión de las intervenciones públicas mediante normas y regulaciones que puedan existir en un país. La presencia del sector público no se limita al gasto. Como sabemos, el estado interviene también regulando la actividad privada y por tanto, puede suceder que aún, con un nivel relativamente bajo de gasto público, el estado disponga de una gran presencia mediante regulaciones.

Teniendo en cuenta todas estas advertencias y por tanto, el carácter limitado de la medida, la relación GP/PIB sigue siendo una forma sintética de tener una idea, siquiera aproximada, de la importancia del estado en cualquier país.

Si consideramos la evolución de esta medida en una serie temporal suficientemente larga comprobaremos que aparecen algunas tendencias dignas de comentario. Si nos remontamos un siglo, puede verse con claridad que el tamaño del sector público ha crecido en todos los países. Hacia finales del siglo XIX y principios del siglo XX, el gasto público en la mayor parte de los países europeos no representaba más allá del 10% del PIB, mientras que cien años después ha pasado a suponer entre el 40 y 50% e incluso más. Es decir, el tamaño del sector público europeo, como media, se ha cuadruplicado durante el siglo XX, una tendencia conocida como "ley Wagner" en honor del hacendista alemán que primero se ocupó de la evolución a largo plazo del gasto público, e indagó acerca de sus posibles causas[6]. Las dos guerras mundiales del pasado siglo, no cabe duda, pue-

6 Son múltiples y muy interesantes los trabajos realizados para intentar explicar el crecimiento del gasto público, especialmente durante la segunda mitad del pasado siglo. En

den explicar mucho del crecimiento del gasto, tanto en lo que se refiere al esfuerzo bélico y al uso de armamentos cada vez mas sofisticados y costosos, como al desarrollo de los gastos sociales después de las mismas, especialmente después de la segunda guerra mundial, que explican en buena medida ese crecimiento relativo del gasto público. Después de ofrecer su vida tantos combatientes y de los sufrimientos infligidos a todos los ciudadanos en general, resultan naturales los comportamientos solidarios. No es extraño, por tanto, que la calidad de las democracias y los gastos sociales hayan mejorado en las posguerras. Esto es evidente en el caso de Europa desde el final de la segunda guerra hasta, al menos, mediados de la década de los setenta.

Años 40 en adelante: crece el sentir público

En efecto, el crecimiento del gasto público entre mediados de los años cuarenta y mediados de los setenta, durante los treinta años posteriores a la segunda guerra mundial, fue intenso. El compromiso socialdemócrata suscrito en la mayor parte de los países europeos facilitó el desarrollo del "estado del bienestar" financiado por unas economías en recuperación y con altas tasas de crecimiento. Esta etapa se corresponde ideológicamente con el keynesianismo y con la defensa de los "fallos del mercado", que justifican una amplia presencia del sector público que alcanzó, incluso, a un conjunto de empresas en sectores productivos considerados estratégicos. Por esta vía pasaron al sector público en muchos casos la producción de armamento, la de energía, las comunicaciones, llegando a plantearse en algunos países la nacionalización total de la banca, una parte de la cual ya era pública en varios países europeos.

Este avance del sector público se debilitó a partir de la década de los setenta;

- Primero, con las crisis petrolíferas que dieron un vuelco a la situación económica europea;
- en segundo lugar, con la persistencia de situaciones de "stagflacion", estancamiento económico con inflación, que pusieron en cuestión, lo acertado de las recetas keynesianas que habían dominado las políticas públicas desde la posguerra;
- y finalmente, con la consolidación de la "revolución conservadora" que simboliza el acceso al poder de la señora Thatcher en el Reino Unido y de Reagan, poco después, en Estados Unidos.

Década del 60: se debilita el sector público.

En algunos países incluso el estado ha reducido algo su tamaño durante las dos últimas décadas como ha sucedido en Holanda y, con mayor intensidad, en Irlanda.

---

algunos casos se ha recurrido a análisis "cross section" que incluyen un amplio abanico de países intentando inferir de los datos los factores explicativos. En otros casos, mas prometedores, el análisis ha partido de modelos teóricos explicativos que, posteriormente, se ha intentado contrastar.

Aunque las variables explicativas utilizadas son diversas, quizás los modelos mas consistentes son aquellos que tratan de explicar el crecimiento del estado por el crecimiento en la demanda de bienes públicos y también en la demanda de redistribución. El crecimiento en la demanda de bienes públicos se justificaría por el propio crecimiento económico y para ello se ha utilizado el modelo del "votante mediano" que es aquel cuyas preferencias dominarían en una votación por mayoría. Por otra parte, la extensión de la democracia y del sufragio universal estaría en la base de las demandas de "redistribución".

Junto a este tipo de explicaciones existen otros modelos que intentan explicar el crecimiento del gasto por las imperfecciones del mecanismo político y por el comportamiento de los agentes que intervienen en el mismo.

Con el gobierno conservador de la señora Thatcher se inauguraron los procesos de privatización de empresas públicas, redefiniéndose los límites entre el sector público y el privado. Al mismo tiempo, las bases ideológicas que habían sustentado la ampliación del sector público se fueron debilitando y en lugar de seguir hablando de los "fallas de mercado"; la atención se desplazó a los "fallas del estado" cuyo estudio a partir de los trabajos pioneros de Buchanan no ha dejado de crecer. Es cierto que el mercado tiene fallas, reconocía la tradición liberal, pero no es menos cierto que también los tiene el estado y, por consiguiente, ante un fallo del mercado no podemos afirmar que la intervención pública sea siempre la solución. En ocasiones, la intervención pública no solucionará el problema y en otras ocasiones puede incluso empeorar la situación. Es más, muchos de los problemas y dificultades que surgen en los mercados reales no son inherentes a los mismos, sino resultado de intervenciones o regulaciones públicas que limitan sus posibilidades. Por tanto, lo primero y quizá lo mejor que puede hacer el estado para que el mercado funcione adecuadamente es, simplemente, reducir sus intervenciones a lo estrictamente necesario, eliminando toda la maraña de normas que impiden a los mercados operar libremente. Este punto de vista que llamaba la atención sobre muchos excesos anteriores, abrió los procesos de liberalización y desregulación de mercados que han afectado a un buen número de ellos y, con especial relevancia, a los mercados financieros durante los últimos años del S. XX.

No cabe duda de que una reflexión sobre los "fallos del estado" resultaba muy necesaria y, de hecho, ha jugado un papel importante en los procesos de reforma en curso de las instituciones públicas. Aunque no existe una sistematización y, mucho menos, una teoría sistemática de los fallos del estado, su presencia resulta demasiado evidente para ignorarlos.

Como hemos visto anteriormente, el primer e importante papel que juega el estado como mecanismo político, consiste en captar las necesidades sociales de los individuos, sus preferencias por los distintos bienes y servicios públicos, para poder atenderlas. Y como es sabido, tal captación de preferencias ha de hacerse mediante el proceso político. Primero, mediante elecciones en las que los ciudadanos puedan mostrar dichas preferencias a través del voto eligiendo a los políticos y a continuación, mediante las votaciones parlamentaria de los correspondientes programas de gasto contenidos en el presupuesto. De ahí, pues, el interés de estudiar los mecanismos de elección pública, desde los sistemas de votación hasta el funcionamiento de los partidos políticos.

El "mercado" político dista de resultar perfecto:

- En primer lugar, es un mercado que, al igual que sucede con los mercados privados, tiene problemas de información. A los ciudadanos les resulta costoso adquirir la información necesaria para votar de acuerdo con sus preferencias –y, mucho más, si tienen que conformar esas preferencias –y, en cambio, su poder para influir en las decisiones a través del voto es modesto, lo cual llevará en muchos casos a inhibirse. La consecuencia evidente es que funcionará mal la captación de las preferencias de los ciudadanos y, por tanto, aparecerán ineficacias.

- Asimismo el mecanismo político no es, ni puede ser, un lugar en el que las decisiones se adopten por unanimidad que es la única solución que satisfaría plenamente a todos. Las decisiones se adoptan por mayoría tras procesos de negociación y concesiones recíprocas lo cual puede conducir a un gasto público por encima del óptimo.

- De igual manera y a diferencia de lo que suele suceder en el ámbito privado, en el ámbito público lo normal es que costos y beneficios aparezcan disociados. Dicho mas directamente: los votantes pueden desear un servicio público que saben que pagarán otros, lo cual tiene el riesgo de desequilibrar el espacio decisional y llevar a demandas excesivas.

- Y otro tanto puede suceder con los políticos, en la medida en que persigan gastos que favorezcan a sus votantes financiados con impuestos que recaigan sobre otros ciudadanos o, mejor aún, sobre ciudadanos que no han nacido y, por tanto, que no votan.

En esta misma línea de estudio el funcionamiento de las organizaciones burocráticas y la forma en que éstas adoptan sus decisiones constituye otro centro de atención, en el propósito de indagar cómo las preferencias de los ciudadanos se convierten en decisiones, presupuestarias. ¿Responde la burocracia fielmente a las instrucciones de los políticos o persigue objetivos propios? Y, si fuera así, ¿cómo podrían evitarse tales situaciones? Como es fácil ver, bajo esta cuestión se sitúan los problemas de "agencia" cuya solución exige una adecuada configuración, no siempre fácil de objetivos e incentivos para regular las relaciones entre el principal (político) y su agente (administración).

Con independencia de su pretensión, lo bien cierto es que este conjunto de estudios ha permitido dar mayor realismo a los modelos económicos utilizados, hasta el punto de que ha ido surgiendo lo que se conoce hoy como "nueva economía política", que se caracteriza por tener en cuenta el conjunto de características institucionales para incluirlas en los modelos explicativos.

El otro aspecto de los "fallos del estado" que ha recibido especial atención es el relativo a la eficacia de las instituciones públicas. Existe la creencia generalizada de que las instituciones públicas resultan menos eficaces que las privadas y algunos han llegado a pensar que esto es consustancial con su naturaleza y, por tanto, que lo mejor que puede hacerse es minimizar las tareas encomendadas al estado. Es cierto que, en general, los objetivos de las empresas privadas –obtener beneficios– están mejor definidos que los correspondientes a las instituciones públicas –que, frecuentemente, serán además objetivos múltiples– y que existen dificultades para identificar las unidades producidas de bienes públicos, todo lo cual dificulta la elaboración de las medidas de eficacia. Sin embargo, también es cierto que muchos problemas habitualmente atribuidos a las instituciones públicas se dan igualmente en las organizaciones privadas. Por ejemplo, las dificultades para señalar objetivos a todos y cada uno de los miembros de la organización; o para saber en qué medida cada trabajador contribuye al logro del objetivo último y, por consiguiente, para poder diseñar una adecuada estructura de incentivos. Se trata de problemas que tienen las organizaciones públicas, tanto como las privadas. Por otra parte, las instituciones públicas, con sus ventajas diferenciales, pueden

resultar más eficaces que las privadas en algunos empeños. Por ejemplo, para administrar seguros o los costos de gestión de la seguridad social norteamericana son inferiores a los de las compañías privadas de seguros.

En definitiva, pues, no cabe afirmar que el sector público, por su propia naturaleza, tenga necesariamente que resultar menos eficaz que el sector privado. Dependerá de cómo seamos capaces de gestionarlo.

No cabe afirmar que el sector público, por su propia naturaleza, tenga necesariamente que resultar menos eficaz que el sector privado. Dependerá de cómo seamos capaces de gestionarlo.

El conjunto de las críticas sobre los “fallos del estado” arreciaron, con los gobiernos conservadores y constituyeron un toque de atención sobre los excesos de la anterior etapa de predominio socialdemócrata. Con el primer gobierno de la señora Thatcher se abrió un proceso de privatización del sector público, pasando a manos privadas un amplio conjunto de industrias cuya permanencia en el sector público, no aparecía justificada desde las nuevas coordenadas. Estos procesos de privatización, como es bien sabido, se fueron extendiendo por todos los países y la nueva concepción conservadora de lo público pasó a formar parte de la sabiduría convencional y de las recomendaciones de las agencias internacionales.

El traslado al sector privado de las actividades productivas del sector público en muchas ocasiones no se ha limitado a aquellas industrias productoras de bienes y servicios que se negocian, sin problemas en el mercado, sino que llegó a afectar a la producción de algunos bienes públicos que si bien tenían que seguir siendo suministrados u ofrecidos por el sector público podrían, no obstante, ser producidos por el sector privado. Esta forma de proceder, que tampoco es nueva ya que ha sido la habitual, por ejemplo, en la construcción de carreteras y demás infraestructuras públicas, cuyos servicios ofrece el sector público pero cuya producción normalmente llevará a cabo el sector privado, se ha intentado utilizar en algunos casos, incluso con bienes públicos tradicionales como sucede, por ejemplo, con la seguridad ciudadana. El desarrollo de una industria privada de seguridad es común en muchos países y en algunos se ha llegado incluso a privatizar las cárceles, cuyos servicios adquiere el estado a las empresas privadas correspondientes.

En buena medida como consecuencia de todas las críticas y también del ambiente intelectual dominante, durante la mayor parte de los ochenta y, sobre todo, durante los noventa, el sector público de un gran número de países ha sido objeto de una profunda reforma. A pesar de que la reducción de su tamaño no ha sido frecuente, sí es claro que en algunos países, se ha moderado o detenido su crecimiento y se ha sometido a una profunda crítica en lo que se refiere a sus ámbitos de actuación y a su eficacia. Muchas técnicas de gestión de la empresa privada se han introducido en la administración pública donde se ha intentado también crear espacios de competencia, incorporando la lógica del mercado hasta donde ello resultase posible.

Por su parte, el sector privado no solo ha recuperado las áreas de producción que hemos referido sino que al mismo tiempo, ha avanzado posiciones en terrenos tradicionalmente reservados al sector público. La eclosión de organizaciones no gubernamentales dedicadas a un amplio conjunto de tareas sociales constituye una claro ejemplo de lo dicho. La idea de que el sector público resultaba ineficaz por naturaleza y el prestigio, en cambio, de la empresa privada de negocios, ha constituido la base

ideológica de esa particular privatización de un amplio espectro de actividades sociales, que hoy llevan a cabo instituciones privadas (ONG´s) si bien con mayoritaria financiación pública. La limitación de lo público durante estos años alcanzó también a la capacidad ordenadora del estado. Desregulación era la consigna y desde muchos ámbitos, se defendieron las ventajas de la autoregulación voluntaria frente a las normas establecidas por el estado.

Actualmente da la impresión de que las tendencias empiezan a estabilizarse y es muy probable que durante los próximos años se muevan en la dirección opuesta. Los sectores públicos, como hemos visto, han sido objeto de amplias revisiones y, sin duda, aquellos que han acometido con seriedad estas reformas son hoy mucho más eficaces y disponen de mayor capacidad para atender las necesidades de los ciudadanos. Además, han meditado y redefinido sus ámbitos de actuación circunscribiéndolos a sus tareas más características. Con todo, desde hace unos pocos años los crecientes problemas planteados por la corrupción, el crimen organizado y el consiguiente lavado de dinero, han requerido intervenciones más activas del estado, y lo mismo esta sucediendo con la actual lucha internacional contra el terrorismo. Al mismo tiempo, las recientes crisis bursátiles y especialmente las registradas en grandes empresas señeras (Enron, Worldcom, etc) han puesto de manifiesto importantes debilidades en las mecanismos institucionales privados, tanto de toma de decisiones como de control, debilidades que recaban de una mayor presencia pública. Y otro tanto puede decirse de algunos de los problemas suscitados con la apertura irrestricta de los mercados de capitales y con la utilización de la naturaleza y de los recursos naturales.

En nuestra opinión, después de dos excesos, disponemos hoy de la posibilidad de equilibrar la presencia del estado en nuestras sociedades y en tal dirección parecen moverse los países europeos. Existe un ámbito indiscutible de actividad para el estado, un estado que como consecuencia de la revolución conservadora resulta hoy mas eficaz que lo era hace un cuarto de siglo; y existen problemas, problemas que toda sociedad debe resolver y para lo cual dispone de diversos mecanismos institucionales y uno de ellos es el estado. En consecuencia, la opción entre lo público y lo privado, tan ideologizada durante los últimos años, se está viendo cada vez más como una opción entre alternativas institucionales que deberían decidirse, atendiendo a criterios de eficacia, esto es, eligiendo en cada caso la alternativa institucional –privada, pública o una combinación de ambas– que mejor pueda resolver la cuestión planteada. En este sentido debe resaltarse que, en los últimos años, han aparecido y están creciendo con especial vitalidad, diversos mecanismos institucionales de colaboración entre lo público y lo privado en forma de organizaciones con fines públicos y formas de operar privadas, que pueden abrir nuevas posibilidades de atender necesidades sociales[7].

Una opción entre alternativas institucionales que deberían decidirse, atendiendo a criterios de eficacia, esto es, eligiendo en cada caso la alternativa institucional –privada, pública o una combinación de ambas– que mejor pueda resolver la cuestión planteada.

7 Los liberales moderados suelen ser partidarios de desarrollar estas fórmulas de colaboración en la medida en que resulten mas eficaces que las tradicionales para atender las necesidades sociales. En cambio, las posiciones mas conservadoras siguen prefiriendo el “estado mínimo” olvidando en ocasiones que, a diferencia de lo que sucedía en el S. XVIII cuando, frente al estado absolutista, menos estado significaba menos arbitrariedad, la contienda actual se hace, normalmente, en contra del estado democrático.

Podríamos, pues, decir que la determinación del ámbito de actividad del estado constituye un proceso con una doble referencia:

- Una referencia política, en primer lugar, que deberá identificar las necesidades sociales a satisfacer, así como las deficiencias que puedan hallarse en el funcionamiento de los mercados reales.
- Y una referencia, digamos técnica, que consistirá en buscar la mejor solución institucional, la más eficaz, a los problemas anteriores.

Siendo política, en esencia, la decisión acerca del tamaño del estado, es evidente que también son políticas todas aquellas propuestas dirigidas a limitar el tamaño del sector público. En algunos países se ha pretendido establecer límites constitucionales al crecimiento del gasto público, fijando un porcentaje máximo sobre el PIB que no podría sobrepasarse. La apertura de los mercados como parte de los procesos de globalización que viene registrándose durante los últimos años, ha propiciado las posturas liberales a favor de un sector público pequeño y, sobre todo, controlado, para no dañar la competitividad de la economía por más que no existan datos concluyentes que puedan avalar esta postura. Cuestión próxima, aunque distinta, son todos los intentos de evitar conductas poco responsables por parte de los políticos y de los gestores públicos, para lo cual varios países han optado por establecer normas que obliguen a comportamientos coherentes, creando espacios de racionalidad para la adopción de las decisiones presupuestarias. La FRA (Fiscal Responsability Act) de Nueva Zelanda inició un camino que después han seguido otros países y en esta misma línea cabría situar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento suscrito por los países de la Unión Europea que limita su capacidad para incurrir en déficit.

Como decíamos anteriormente, de las tensiones vividas durante los últimos años derivan lecciones importantes, tanto para liberales como para socialdemócratas sensatos. Para los primeros, la evidencia de las limitaciones del mercado real y de la desregulación irrestricta, así como la estrecha relación que existe entre lo que hace el estado y la sociedad a la que sirve. Por eso resulta tan difícil reducir significativamente el tamaño del estado sin poner en riesgo la propia estabilidad social, sobre todo si se pretende llevar a término en un corto espacio de tiempo. Como revela la experiencia reciente en los antiguos países del este, la construcción institucional es una de las tareas más lentas y difíciles que pueden plantearse.

Y también los socialdemócratas han aprendido varias cosas. En primer lugar, que la administración pública puede y debe ser eficaz y, por tanto, que tiene interés acometer las reformas necesarias, introduciendo muchas veces en el sector público técnicas que proceden del mando empresarial y esquemas de incentivos que permitan suavizar las rigideces administrativas y resultar eficaces.

En segundo lugar han aumentado su aprecio por los mercados competitivos y con frecuencia en lugar de reclamar intervenciones públicas se han esforzado por crear condiciones de competencia como instrumento regulador de las conductas empresariales.

1.4. La financiación pública. Importancia de la financiación tributaria

Todo estado dispone de cuatro grandes grupos de ingresos. **En primer lugar**, están los **ingresos patrimoniales** que son, como su nombre indica, aquellos que derivan del patrimonio que pueda poseer y se trata, por tanto, de ingresos de igual naturaleza a los que pueden obtener las personas privadas. En el caso del estado los ingresos patrimoniales suelen tener su origen en los beneficios que obtienen las empresas públicas[8] y también en la explotación de recursos naturales propiedad del estado, como sucede con la minería o con la extracción de hidrocarburos. En general, los ingresos de este origen representan una pequeña porción de los ingresos totales. Si atendemos a los datos que proporciona el Banco Mundial[9] podríamos afirmar que, como medida, los ingresos patrimoniales pueden significar entre el 5 y el 15% de los ingresos totales de los estados, sin perjuicio de que, en casos concretos (por ejemplo Kuwait, Irán, Venezuela o Yemen) su significación pueda subir.

El segundo grupo de ingresos son los procedentes de **transferencia**s que pueden tener su origen tanto en la ayuda exterior como en donaciones domésticas. Por razones obvias los ingresos de la ayuda exterior sólo resultarán relevantes en países con dificultades o con niveles muy bajos de renta y, desde luego, no constituyen un ingreso regular para los demás países. Tampoco suelen resultar significativas las donaciones de particulares en favor del estado.

Mayor importancia pueden tener, en cambio, las transferencias entre los distintos niveles de gobierno, entre las distintas haciendas, dentro de un mismo estado. Las transferencias intergubernamentales se producen en todas las organizaciones políticas pero revisten mayor importancia relativa en los estados financieramente centralizados, dado que en estos casos, una parte significativa de los ingresos de las haciendas regionales y locales sueleN provenir de la hacienda central.

El tercer grupo de ingresos es el formado por los i**ngresos coactivos** que constituyen la mayor parte de los ingresos de todas las haciendas[10]. Como media este tipo de ingresos puede suponer entre el 85 y el 90% del total[11].

Naturalmente, como todo ente jurídico con capacidad patrimonial, el estado puede finalmente obtener ingresos bien **enajenando activos** de

---

8 Una "empresa" muy especial cuyos beneficios nutren también ingresos del estado es el banco central emisor. Es evidente que, en este caso, los beneficios no proceden del mercado sino del poder del estado para emitir billetes y que, por tanto, su inclusión aquí resultaría, cuanto menos, dudosa.

9 Word Development Report 1999/2000

10 Como hemos advertido en países financieramente centralizados las haciendas locales pueden nutrirse fundamentalmente no de ingresos coactivos sino de transferencias del gobierno central. Sin embargo, si consolidamos todas las haciendas y contemplamos el sector público en su conjunto, es evidente que seguirá siendo cierto que los ingresos coactivos constituyen, con diferencia, el renglón mas importante.

11 Los posibles ingresos de origen sancionador (multas) que por su naturaleza deberíamos incluir aquí en este grupo apenas tienen entidad y, desde luego, no serán objeto de nuestra consideración.

su patrimonio o recurriendo al **endeudamiento**. Debemos ser consciente, no obstante, que este tipo de ingresos es de distinta naturaleza a los anteriores, pues mientras que los tres primeros grupos de ingresos (patrimoniales, transferencias, coactivos) pueden considerarse de carácter regular o recurrente, tanto los ingresos por enajenación de activos como el recurso al endeudamiento tienen límites. Si trasladamos al ámbito del estado la lógica privada, como hicieron los economistas clásicos, el recurso a este tipo de ingresos –que llamaremos ingresos de capital –solo se podría justificar en la medida en que se destinasen a financiar gastos de capital, de forma que el patrimonio neto del estado permaneciese inalterado. Esta regla de sanidad financiera es lo que significa el requerimiento de equilibrio presupuestario de los clásicos. Una fórmula que garantiza que el estado mantendrá, por lo menos, su patrimonio[12]. Por eso se aceptaba la emisión de deuda pública únicamente para financiar inversiones. De esta forma la deuda pública se constituye en un puente que permite distribuir equitativamente el costo de los servicios públicos, entre la generación actual y las generaciones futuras. Así, en la medida en que los gastos de inversión –cuyos proyectos con frecuencia no resultan divisibles –vayan más allá de los necesarios para cubrir las amortizaciones, estaremos aumentando el capital público utilizable por las generaciones futuras, con lo que también parecerá razonable desplazar sobre éstas el costo correspondiente. En sentido estricto, cada generación debería soportar el costo del capital, público que utiliza, equivalente a la suma de los gastos de amortización, mas los intereses imputables a dicho capital.

CONCEPTOS BÁSICOS

Fallas del mercado. El mercado como mecanismo de asignación de recursos, no atiende a las necesidades sociales sentidas por los ciudadanos pues, por las características de los bienes que satisfacen dichas necesidades, no existe demanda individualizada de los mismos.

Asimismo, los mercados reales no satisfacen frecuentemente las condiciones del modelo competitivo para producir bienes privados eficazmente.

Ambas circunstancias se conocen como “fallas del mercado” cuya presencia habilita y justifica la actividad del estado.

Bienes públicos. Son los bienes que satisfacen las necesidades sociales. Reúnen la doble característica de ser bienes de utilización colectiva y de resultar imposible excluir a nadie de su uso. De esta doble característica deriva la inexistencia de demanda y la necesidad, por tanto, de que los suministre el estado.

---

12 Para que pueda mantenerse el patrimonio neto del estado los ingresos corrientes, regulares, deberían igualar a los gastos de igual naturaleza computando entre estos gastos los intereses de la deuda y el importe de la amortización de los activos amortizables del estado.

Dado que en los presupuestos públicos no suelen computarse las amortizaciones, la idea de equilibrio se ha ajustado al incluir en los gastos no solo los corrientes sino también los gastos de capital. Habrá pues equilibrio cuando los ingresos recurrentes resultan suficientes para financiar tanto los gastos corrientes como los de capital, lo cual sería cierto en estricto sentido económico-contable solo si el importe de los gastos de capital coincidiese con el de las amortizaciones.

Bienes preferentes. Son bienes en parte privados y en parte públicos, ya que su consumo beneficia tanto al sujeto que los demanda como al conjunto de la sociedad. Dado que el sujeto que demanda el bien preferente solo estará dispuesto a pagar por el beneficio que él recibe, la producción de los mismos será subóptima. La educación o la sanidad son ejemplos de bienes preferentes.

Redistribución de renta. El estado puede redistribuir la renta siempre que el patrón distributivo que resulta del mercado no sea socialmente satisfactorio. Constituye la decisión política por excelencia y para ello utiliza sus ingresos y sus gastos, especialmente los de carácter social.

Políticas compensatorias. El estado interviene mediante sus ingresos y gastos y sobre todo, mediante el saldo presupuestario, para compensar los ciclos económicos llevando a cabo actuaciones expansivas (más gasto, menos ingreso, déficit) en situaciones de paro coyuntural y acciones compensatorias restrictivas cuando la economía aparece recalentada (bajo desempleo, inflación).

Déficit (superávit) público. Constituye la diferencia entre los gastos corrientes, incluyendo las amortizaciones del capital físico y los intereses de la deuda, y los ingresos corrientes.

Ingresos patrimoniales. Son los ingresos obtenidos por el estado a través del mercado, como persona jurídica ordinaria. Derivan de sus propiedades, de sus empresas o de la explotación de sus recursos naturales.

Transferencias. Constituyen transacciones sin contraprestación. Son donativos o ayudas que obtiene el estado bien del exterior o bien del propio país. Las transferencias mas significativas suelen producirse entre gobiernos.

Impuestos. Son ingresos coactivos y suponen la mayor parte de los recursos del estado. Atendiendo a su finalidad podemos distinguir dos clases de impuestos: financieros y reguladores.

Tamaño del sector público. Suele medirse por la proporción que representa el total de los gastos públicos respecto del PIB de un país. Este índice resulta útil para la comparación internacional.

Presión fiscal. Es la relación que existe entre el total de los ingresos coactivos del estado y el PIB. Constituye también una medida del tamaño del sector público.

Actividad

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, tres, dos, una o ninguna. Indique las respuestas que Ud. considere acertadas.

1. **El tamaño del estado es consecuencia**
   - ⇨ De una decisión política
   - ⇨ De la eficacia relativa del estado
   - ⇨ Del dinamismo del sector privado
   - ⇨ De las necesidades sociales sentidas por los ciudadanos

2. **Después de la segunda guerra mundial, el sector público de los países europeos**
   - ⇨ Quedó sin actividad por varias décadas
   - ⇨ Se hizo más conservador
   - ⇨ Creció fuertemente
   - ⇨ Desarrolló el “estado del bienestar”

3. **El estado puede intervenir en la economía**
   - ⇨ Siempre que la realidad de los mercados no se corresponda con el modelo competitivo
   - ⇨ Para suministrar bienes públicos
   - ⇨ Para redistribuir la renta.
   - ⇨ Cuando existan “fallas del mercado” y constituya la alternativa más eficaz

4. **El aumento del gasto público vinculado al compromiso socialdemócrata se interrumpe**
   - ⇨ Durante los últimos años del S. XX
   - ⇨ E incluso retrocede en la mayor parte de los países desarrollados
   - ⇨ Con la consolidación de la ideología conservadora
   - ⇨ Hacia mediados de los años setenta

5. **Forman parte del sector público**
   - ⇨ Todas las empresas públicas
   - ⇨ Todas las empresas que vendan al sector público
   - ⇨ La Seguridad Social
   - ⇨ Los gobiernos locales

6. **Las instituciones que integran el sector público se caracterizan**
   - ⇨ Por financiarse a través del presupuesto
   - ⇨ Por ser instituciones públicas
   - ⇨ Por ser organismos sin fines de lucro
   - ⇨ Por no negociar en el mercado los bienes que producen

7. **Los ingresos patrimoniales del estado**
   - ⇨ Tienen, normalmente, una importancia discreta como fuente de ingresos
   - ⇨ Provienen del patrimonio de los ciudadanos
   - ⇨ Dejaron de existir hacia finales del S. XIX
   - ⇨ Son los mas importantes en los países desarrollados

8. **En los estados actuales los ingresos coactivos**
   - ⇨ Constituyen la mayor parte de los ingresos
   - ⇨ No figuran en el presupuesto
   - ⇨ Después de los patrimoniales son los mas importantes
   - ⇨ Proceden fundamentalmente de los impuestos

9. **Los hacendistas clásicos eran defensores del equilibrio presupuestario y sólo admitían la emisión de deuda pública.**
   - ⇨ Cuando el presupuesto se liquidaba con superavit
   - ⇨ En casos excepcionales
   - ⇨ Para financiar inversiones
   - ⇨ Cuando existían recursos para poderla pagar

LECTURA *

Leer el siguiente texto y comentarlo por escrito reflexionando sobre las ideas presentadas en la lección.

... He tratado de definir en qué sentido el Estado difiere de otras organizaciones económicas (y no económicas) y cómo estas diferencias le proporcionan ventajas y desventajas. No me propongo considerar en detalle las implicaciones que estos principios generales tiene para determinados problemas. Baste con decir que creo que algunas de las deficiencias del mercado son lo suficientemente importantes como para justificar la intervención estatal. El hecho de que tal intervención sea imperfecta, que surjan incompetencias y despilfarro –casi con toda seguridad– debería recordarnos la importancia de la imperfección humana. Los errores humanos existen tanto en el sector privado como en el público. Hay una diferencia: los errores del sector público los pagamos todos, mientras que los del sector privado los pagan únicamente algunas personas (accionistas, trabajadores, gerentes). Esta diferencia, según señalábamos, tiene sus consecuencias: hay mayores incentivos para evitar los errores en el sector privado que en el público. La gerencia del sector público es un bien público o, como he dicho a veces, el Bien Público es un bien público. El problema no debe centrarse en los errores, la incompetencia y el despilfarro, sino en el carácter distintivo de los mismos. Para ciertas intervenciones públicas, los costes totales de la intervención gubernamental, contando con los errores inevitables, pueden resultar menores que los beneficios derivados de la eliminación (o corrección) de los mecanismos deficientes.

Sé que defiendo una posición ecléctica. Las posiciones doctrinarias incontrovertibles que aseguran que la intervención gubernamental propicia, en cualquier momento y circunstancia, un deterioro del bienestar, que el Gobierno es intrínsecamente ineficiente, y que los intentos redistributivos sólo ayudan a que los grupos de presión intercedan en su propio beneficio, son tan erróneas como inútiles. Los Gobiernos intervendrán cuando los mercados no se muestren capaces de solventar las necesidades sociales, y el papel de economista consiste en indicar cuándo y de qué manera se puede intervenir con el mayor provecho.

De igual forma, las posiciones doctrinarias de la izquierda que reclaman una mayor intervención gubernamental, idealizando al Gobierno, dotándole de características antropomórficas como si se tratara de un individuo (un déspota ilustrado), y atribuyendo los errores cometidos en su función interventora de mercados a causas particulares (a determinados individuos, por ejemplo), sin reconocer las limitaciones del Gobierno, tampoco resultan muy útiles.

La segunda posguerra mundial ha suscitado que se reconozca con mayor amplitud, la inadecuación de lo que, en aras de la brevedad, podríamos denominar posiciones izquierdistas. La nacionalización de las industrias básicas británicas no produjo cambios cualitativos en la vida del país; puede, en todo caso, haber ocasionado una utilización ineficiente de recursos escasos y un mayor nivel salarial para los empleados de tales industrias. El socialismo, como doctrina económica –la creencia de que la simple alteración nominal del propietario de los medios de producción, o de los medios de producción de ciertos sectores estratégicos, resultará en una mayor eficiencia y el logro de objetivos sociales más amplios– ha perdido ya todo su valor.

Lo que temo, sin embargo, es que la inadecuación de las doctrinas derechistas sólo se descubrirá gradualmente.

Si bien no propongo la idoneidad de la acción del Gobierno en ninguna situación concreta, sí deseo proponer diversos principios que se deducen de nuestro análisis.

***** Joseph E. Stiglitz, “Sobre el papel económico del Estado”. Trabajo incluido en el libro editado por Arnold Heertje, “El papel económico del estado”, pp. 80-84. Publicado por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1993.

MONOPOLIO

En primer lugar, el Gobierno debe estar muy alerta tanto en lo referente al ejercicio de su poder monopolístico como a la concesión del mismo (franquicias). Hay un sinnúmero de situaciones que propician el surgimiento de monopolios naturales y que pueden hacer deseable la intervención gubernamental. Pero en estas circunstancias, cuando el titular es eficiente, hay una barrera natural a la concurrencia: el Gobierno no necesita sancionar la situación con una concesión exclusiva y, aunque la concurrencia provoque duplicación y despilfarro, los beneficios de la competencia potencial (o real) superan a los costes.

CONCURRENCIA

En segundo lugar, cuando exista la posibilidad, el Gobierno debe suscitar la competencia en el seno del sector público.

Estoy convencido de que los beneficios, detallados en los epígrafes anteriores (incentivos, capacidad de identificación de competencias relativas) sobrepasan el reducido coste añadido por las duplicaciones, o los derroches provocados por falta de coordinación. (El problema consiste en que el despilfarro producido por duplicaciones y defectos de coordinación es, con frecuencia, transparente. El despilfarro originado por la ausencia de competencia no es tan transparente, sino más bien un ejercicio especulativo: ¿en qué costes se hubiera incurrido de haber tenido un mercado más competitivo?)

DESCENTRALIZACIÓN

En tercer lugar, cuando sea posible, las funciones económicas del Gobierno deben descentralizarse. No he emprendido, en este ensayo, el análisis de las ventajas o inconvenientes de la descentralización. Aunque convencionalmente identificamos la actividad gubernamental con actividad centralizada no es, en realidad, una característica de la actividad económica estatal. Así, en los Estados Unidos de Norteamérica (y en otros muchos países) existe una considerable descentralización de la actividad económica estatal, cuya mayor parte la desarrollan los diferentes Estados y comunidades locales. Gran parte de los argumentos a favor de la descentralización son similares a los expuestos a favor de la competencia: la descentralización permite la comparación de la gestión de distintas localidades (estructuras gubernamentales), en la provisión de los servicios públicos. Aquellas comunidades que tienen una buena gerencia podrán ofrecer los servicios a un menor coste (y, por tanto, reducir impuestos) que aquellas con gerencias ineficientes, con lo que atraerán residentes que originarán un alza en el valor de los inmuebles[68]. Así, la concurrencia entre diversas comunidades desempeña la misma función que la competencia entre compañías no solamente asegurando que los servicios públicos ofrecidos lo son en condiciones de eficiencia, sino logrando que su nivel y diversidad respondan a las preferencias de los ciudadanos[69].La descentralización tiene además la ventaja de permitir la existencia de comunidades distintas, que se acomodan a la satisfacción de preferencias diversas, propiciando la compe-

---

(68) Esta afirmación debe matizarse: depende, en cierta medida, de la incidencia real de los impuestos y gustos. Si la mayor parte de la incidencia del impuesto recae sobre los propietarios de la tierra, que representan una minoría del electorado, puede ocurrir que existan pocos incentivos para la eficiencia económica. Si los gastos se reflejan en las rentas, y los impuestos no, y el elector medio es un rentista, entonces existirán, en realidad, pocos incentivos para la eficiencia económica y, probablemente, incentivos muy negativos respecto a los gastos (Stiglitz, 1988a) . Las implicaciones de lo antedicho, para el diseño de estructuras electivas e impositivas, permanecen inexploradas.

(**69**) Este importante enfoque se atribuye generalmente a Tiebout. De la misma forma que los mercados competitivos, para los bienes privados, resultan en estructuras eficientes de Pareto, solamente bajo estrictas condiciones (ausencia de fallos de mercado), la competencia entre comunidades resulta en estructuras eficientes de Parateo, sólo bajo condiciones también muy restrictivas. Las condiciones exigidas son , sin embargo, mucho más estrictas y mucho menos probables que aquellas exigidas por los bienes privados. Verdaderamente, algunas de las implicaciones para la estructura de las comunidades locales, en las que se satisfacen tales condiciones, son lo suficientemente peculiares (p. ej., habría unanimidad sobre todos los problemas políticos; todos

tencia entre comunidades y brindándoles una incentivo para el cambio, para su adaptación a las alteraciones en las preferencias y la tecnología, y para la innovación.

La descentralización ofrece, pues, una salida para los problemas impuestos por la restricción de equidad anteriormente analizada. Los ciudadanos que piensen que la comunidad se comporta "injustamente" con un determinado grupo, pueden trasladarse a otra comunidad.

Todavía no hemos explorado en profundidad la gama de posibilidades de descentralización (que sería deseable) para la provisión de bienes y servicios estatales. El grado deseable de descentralización puede resultar diferente para cada servicio. No hay razón que justifique que el servicio contra incendios se supla a nivel "superior local". Hay ciertos supuestos en que la coordinación de diversos departamentos contra incendios puede resultar necesaria pero, cuando esta necesidad surge, no parece difícil alcanzar el grado de cooperación necesaria.

---

los trabajadores de un mismo perfil social de una comunidad tendrían idénticas preferencias) como para levantar serias dudas sobre el logro de un óptimo en la provisión descentralizada de bienes públicos locales. Sin embargo, el enfoque de Tiebout sobre las virtudes de la concurrencia sigue siendo, creo, pertinente. Aún mas, nuestra afirmación anterior, de que la presencia de deficiencias en el mercado no implica la oportunidad de la intervención gubernamental, es igualmente aplicable: la intervención del Gobierno central para corregir las ineficiencias de la oferta descentralizada tiene probables desventajas, parecidas a las que tiene la intervención gubernamental en la corrección de las deficiencias del mercado

EL MAPA DE LOS INSTRUMENTOS COACTIVOS

2.1. El problema básico

Como acabamos de ver en la lección anterior, el estado, a través de un proceso político, debe tomar dos decisiones fundamentales:

- Por una parte, ha de decidir qué bienes y servicios públicos va a suministrar a los ciudadanos para satisfacer sus necesidades sociales, y
- al mismo tiempo, por otra parte, deberá decidir cómo distribuye entre esos mismos ciudadanos el costo de los bienes y servicios prestados. Y es precisamente para distribuir ese costo entre los ciudadanos, para lo que utilizará el **impuesto** como instrumento financiero coactivo dado que, ante la inexistencia de una demanda individualizada, no cabe usar el precio.

Ahora bien, para proceder a esa distribución del costo de los servicios públicos entre los ciudadanos es necesario utilizar algún criterio. Hace años, en las haciendas premodernas, era frecuente proceder a la distribución del costo de los servicios públicos por etapas, de forma que, por ejemplo, el gobierno central distribuía el costo entre las regiones o las provincias, éstas lo hacían entre los municipios y eran éstos finalmente, los que procedían a la distribución individualizada del impuesto. Estas técnicas de "repartimiento" no son habituales en las haciendas modernas que suelen proceder a señalar directamente la contribución de cada sujeto. Las mejoras en la información y en su manejo facilitan esta forma de proceder.

En todo caso, tanto si la distribución se hace por etapas, como si se procede a determinar directamente la alicuota que corresponde a cada ciudadano, el problema seguirá siendo el mismo y necesitaremos utilizar algún criterio que nos permita llegar a la distribución final. Deberemos, pues, poder responder a la cuestión fundamental de cuánto debe pagar cada individuo por los bienes y servicios que recibe del estado. Y la respuesta habrá de parecernos justa.

2.2. Criterios para distribuir equitativamente el costo de los servicios públicos

Dos son los criterios que se utilizan en la teoría normativa de la hacienda para decidir los impuestos que debe pagar cada ciudadano. Uno es el principio del beneficio; el otro principio es el de la capacidad de pago. De acuerdo con el **principio del beneficio** cada individuo debería contribuir a cubrir los gastos del estado de acuerdo con los beneficios que obtiene por los bienes y servicios públicos que éste le proporciona. En cambio, si nos atenemos al principio de la **capacidad de pago**, cada individuo debe-

ría contribuir según su capacidad, independientemente de los beneficios que derive de la acción pública.

Veamos con mayor detalle en qué consiste uno y otro principio y qué criterios aplicados podemos obtener de los mismos para el diseño de los impuestos.

2.2.1. El principio del beneficio

El principio del beneficio, en su origen, aparece vinculado con la teoría contractual del estado. La idea, como apuntamos en el capítulo anterior, es la de un estado protector, un estado que mediante sus leyes y prestaciones beneficia a todos los ciudadanos. Naturalmente, el problema que presenta este criterio cuando se pretende instrumentar consiste en determinar, concretamente, cuál es el beneficio que obtiene cada ciudadano de la actividad del estado. No se duda de que lo que hace el estado sea algo que redunda en beneficio de todos; sin embargo, no es fácil cuantificar ese beneficio para cada ciudadano. En algunos casos incluso (gastos sociales, por ejemplo) podría pensarse, como señaló S. Mill, que son los pobres los que resultan mas beneficiados de la actividad pública y, por tanto, si utilizásemos este principio, serían los pobres los que deberían contribuir en mayor medida, lo cual, evidentemente, sería absurdo.

El problema que presenta este criterio cuando se pretende instrumentar consiste en determinar, concretamente, cuál es el beneficio que obtiene cada ciudadano de la actividad del estado.

En realidad, el principio del beneficio que se utiliza en estas etapas tempranas (ss. XVII – XVIII) parece pensar en un estado que interesa fundamentalmente al colectivo de propietarios y cuyo costo habrán de soportar, fundamentalmente, los miembros de ese colectivo. El pueblo llano ni participa en política ni dispone de recursos para pagar impuestos. En consecuencia, podríamos decir que el principio del beneficio se concibe, simplemente, como un criterio para distribuir los gastos de un “club” entre sus miembros, entre iguales. El estado constituye una organización que proporciona seguridad a los patrimonios de sus ciudadanos, una función similar, como algunos dirían años mas tarde, a la desarrollada por una compañía de seguros.

Con esta óptica subyacente, no resulta extraño que A. Smith –que aceptó como regla general el principio del beneficio –entendiese que dicho beneficio y, por tanto, el impuesto que había de satisfacer cada ciudadano debería fijarse “a proporción de las rentas o haberes de que gozan, bajo la protección de aquel estado”. Y añadía Smith, “las expensas del gobierno, con respecto a los individuos de una nación, vienen a ser como los gastos del manejo de una gran hacienda con respecto a sus varios colonos, los cuales sin excepción están obligados a contribuir, a proporción de sus respectivos intereses, al cultivo de aquel predio. En la observancia o en la omisión de esta máxima consiste lo que llamamos igualdad o desigualdad de imposición”.

En el párrafo transcrito pueden verse los dos elementos antes referidos:

> **Primero**, la idea subyacente de que se trata de un reparto de gastos entre iguales; y
> **Segundo**, que esos gastos derivan de la protección proporcionada por el estado a los propietarios y a sus propiedades.

En consecuencia, al igual que ocurre con la prima pagada a una compañía de seguros, el impuesto satisfecho por cada ciudadano deberá ser proporcional al valor de lo protegido que, en definitiva, sería el riesgo asumido por el asegurador. Es a través de este camino cómo, en Smith, el principio del beneficio se confunde con el otro principio, el de la capacidad de pago.

El principio del beneficio experimentaría un resurgimiento hacia finales del S.XIX en lo que se conocería como "teoría del cambio voluntario" y, en esta forma se incorporaría a los modelos competitivos que se desarrollaron durante el pasado siglo. La idea consiste en considerar al estado como un suministrador de bienes y servicios que son "adquiridos" por los ciudadanos, y por los cuales pagan un precio que, en este caso, se llama "impuesto". El impuesto, pues, no sería otra cosa que el precio satisfecho por cada ciudadano por los bienes y servicios públicos que consume y, siendo así, debería corresponderse, al igual que ocurre en el mercado de bienes privados, con el beneficio o utilidad marginal que deriva cada sujeto de su consumo.

Como puede verse, lo que se hace con este planteamiento es trasladar el esquema y la lógica del mercado a los bienes públicos, suponiendo que, al igual que sucede con los bienes privados, los ciudadanos demandan bienes públicos y pagan por ellos. De ahí la denominación "cambio voluntario" antes referida.

Esta forma de concebir el problema resulta cómoda para incluir al estado en los modelos económicos, siempre que supongamos, como se hace teóricamente, que conocemos las preferencias de los ciudadanos por los bienes públicos, en cuyo caso resultará sencillo poder determinar el precio (impuesto) que debería pagar cada uno por su consumo.

Como sabemos, en el caso de los bienes privados la demanda de cada sujeto depende de sus gustos y su nivel de renta. Teniendo en cuenta estas variables y el precio del bien privado –que en mercados competitivos es un dato –cada sujeto ajustará la cantidad de bien, adquiriendo cantidades adicionales del mismo mientras su utilidad (marginal) supere al precio. Por tanto, seguirá adquiriendo unidades del bien en cuestión, hasta que la utilidad que le reporte la última unidad comprada coincida con el precio. Pues bien, si aplicamos esta misma lógica a los bienes públicos, dado que la cantidad consumida es la misma para todos, el ajuste deberá lograrse vía precio, de forma que se cumpla también para los bienes públicos, la condición de equilibrio que iguala utilidad marginal y precio, en este caso, impuesto. Siendo así, ocurrirá que el precio (impuesto) que haya de pagar cada ciudadano será distinto.

Como puede verse, se trata de un planteamiento que asocia, para cada individuo, el impuesto satisfecho con el servicio recibido y, por tanto, solo tiene sentido para financiar bienes y servicios prestados por el estado. En cambio, carece totalmente de sentido si quisiéramos utilizarlo para financiar políticas redistributivas[1].

---

1 De forma sintética el estado moderno puede decirse que desarrolla dos funciones distintas. Una, es prestar bienes y servicios a los ciudadanos; la otra consiste en redistribuir renta y riqueza. Es evidente que el principio del beneficio no es aplicable a esta segunda actividad y de ahí su relegación.

En efecto, en esta interpretación moderna del principio del beneficio destaca la determinación simultánea del gasto y el ingreso. Los sujetos deciden la cantidad de bienes públicos que desean teniendo a la vista el impuesto que tendrán que pagar por ello y, en tal sentido, se mueven en un espacio de coherencia decisional. Pero al mismo tiempo, este criterio de distribución de los costes públicos entre los ciudadanos, excluye la posibilidad de desarrollar políticas redistributivas que financian unos ciudadanos en beneficio de otros. Esta limitación del principio del beneficio es la que ha llevado a intentar separar los problemas de distribución de la renta, de los problemas de asignación de recursos. Así, por ejemplo, ya Wicksell o Lindhal, primeros representantes del "cambio voluntario", separaban ambas cuestiones. Una distribución justa de la renta era una cuestión "política" que debería solventarse previamente y al margen de los temas fiscales considerados. Realizado de esta manera, es decir, partiendo de una distribución justa de la renta, la aplicación del principio del beneficio permitiría garantizar una asignación eficaz de los recursos. Y esta misma idea es la que subyace en la moderna economía del bienestar que separa igualmente distribución y eficacia, planteamiento que, como señalamos en la anterior lección, ha sido cuestionado por Stiglitz.

A la vista de todo lo anterior deberíamos preguntarnos cuáles son los criterios que cabe derivar del principio del beneficio para configurar los impuestos en la realidad.

Conviene advertir que no existe un principio único, un solo criterio que pueda inspirar toda la política tributaria. El diseño tributario combina distintos elementos, socialmente aceptados, y algunos de ellos, sin duda, proceden del principio del beneficio. Así, por ejemplo, la idea de asociar los gastos con los ingresos, tan olvidada durante todos los años en que ha dominado el principio de la capacidad de pago, tiene interés recuperarla. En parte, por pura coherencia, para que seamos conscientes que antes o después, las decisiones de gasto llevarán a recabar más impuestos, una coherencia que algunos países han introducido, por ejemplo, en las discusiones parlamentarias, obligando a que cualquier propuesta de gasto por parte de los miembros del parlamento deba venir acompañada, bien de la reducción de otro gasto o bien, del establecimiento o aumento del consiguiente impuesto. Esta regla que podríamos llamar de "equilibrio marginal", inspirada, sin duda, en el principio del beneficio, puede ayudar a crear espacios de racionalidad en la toma de decisiones lo cual nunca estará de más.

De igual modo la práctica de la **afectación de ingresos**[2] a determinados gastos constituye un instrumento inspirado en el principio del beneficio y cuya presencia está cobrando fuerza en las haciendas modernas. A veces la afectación puede hacerse por razones de eficacia. Pensemos, por ejemplo, en el servicio de recogida de basuras de una ciudad. Una posibilidad de mejorar sus niveles de eficacia podría consistir en afectar las tasas que se cobren del mismo a los gastos originados por el servicio, de forma que los costos del mismo, hayan de repercutirse sobre los usuarios. Si el servicio opera ineficazmente tendrá que aumentar las tasas

2 La afectación tradicional de ingresos consiste en que determinados ingresos, por ejemplo los provenientes de un determinado impuesto o de ciertos conceptos impositivos o de un porcentaje de lo recaudado por uno o varios impuestos, solo puedan dedicarse y deban dedicarse en su totalidad a determinados gastos concretos.

cobradas a los usuarios, los cuales, probablemente, manifestarán su desagrado. Si los políticos quieren evitar este tipo de situaciones que pudieran restarle votos, intentarán mejorar el nivel de eficacia del servicio con objeto de poder reducir las tasas. En cambio, si el costo del servicio se financiase indivisamente con cargo a los ingresos generales de la hacienda, sin afectación, no cabe duda de que las ineficacias podrían pasar desapercibidas, dado que no tendrían consecuencias políticas, al menos a corto plazo.

Una segunda razón que, en ocasiones, lleva a la afectación de determinados ingresos es el deseo de consolidar una determinada política, evitando posibles restricciones presupuestarias. Ciertamente que muy pocas políticas pueden obviar la valoración anual que supone el presupuesto pero, de decidirse así, no cabe duda de que la afectación de ingresos podría ser una fórmula adecuada, especialmente si se trata de ingresos por alguna razón, asociados a los gastos que se pretende financiar.

Una razón mas que puede llevar a la afectación de ingresos es el intento de vencer las resistencias de los ciudadanos al pago de impuestos y, sobre todo, si resulta necesario elevarlos. El conocimiento por parte de los contribuyentes del destino concreto que se dé a sus impuestos, siendo tal destino loable, facilita su aceptación. Varios países europeos recientemente han introducido, por ejemplo, tributos medioambientales cuya recaudación se destina a mejorar determinados ambientes deteriorados; en otros casos, los ingresos por tributos medioambientales se han utilizado para reducir las contribuciones a la seguridad social, intentando mejorar así el nivel de competitividad. En todos los casos, como vemos, se trata de impuestos cuya recaudación se destina a fines concretos, conocidos y deseables, lo cual facilita su aceptación.

Las dificultades prácticas que existen para aplicar el principio del beneficio en el caso de los bienes públicos se suavizan notablemente en aquellos casos en los que los bienes o servicios a financiar son demandados individualmente por los ciudadanos, tanto si se trata de demandas que resultan obligatorias en virtud de alguna exigencia legal, como si no son obligatorias como puede suceder, por ejemplo, en el caso de la sanidad o en la educación superior. En todos estos casos cabe aplicar una contraprestación individualizada como veremos mas adelante. Al existir demanda conocemos a sus beneficiarios directos, aunque no sean los únicos, y conocemos o podemos conocer también, el costo para la administración del servicio prestado. Son todos ellos parámetros que nos permiten individualizar al menos, una parte del costo, como recomendaría el principio del beneficio.

Otro caso bien conocido de aplicación del principio del beneficio lo constituyen, al menos en parte, los impuestos sobre carburantes que incluidos en los precios, soportan los usuarios de las calzadas y carreteras y que permiten financiar su costo. Los conductores son los que se benefician con su uso y, por tanto, parece razonable que deban ser ellos también los que aporten, a través del impuesto, su costo de construcción y mantenimiento.

Todos estos, son pues ejemplos de la utilización del principio del beneficio en los sistemas fiscales reales. Sin negar que el principio de la capacidad de pago es el dominante, también existen ámbitos, como tendremos

ocasión de comprobar, en los que el principio del beneficio puede jugar un importante papel.

2.2.2. El principio de la capacidad de pago

La idea de que los ciudadanos deben contribuir al sostenimiento del estado de acuerdo con sus posibilidades, con su capacidad para afrontar impuestos, es tan antigua como la del beneficio que acabamos de examinar. Han sido múltiples los autores que han defendido este principio, desde Bodino al presidente F.D. Roosevelt, casi siempre desde criterios de equidad.

A diferencia de lo que sucede con el principio del beneficio que vincula gasto e ingreso, la lógica de la capacidad de pago lleva a separar una y otra rama del presupuesto, entendiendo que su determinación responde a criterios distintos. Los gastos se deciden por criterios exclusivamente políticos y constituyen un dato para el problema tributario, que consiste en distribuir su importe entre los ciudadanos, una distribución que debería ser, ante todo, justa. En consecuencia, ingreso y gasto no pueden resultar equivalentes para cada persona, como pretende el principio del beneficio, sino que lo normal será que rara vez coincidan, ya que quienes más deben recibir del estado serán, precisamente, quienes menos puedan aportar.

En consecuencia, ingreso y gasto no pueden resultar equivalentes para cada persona, como pretende el principio del beneficio, sino que lo normal será que rara vez coincidan, ya que quienes más deben recibir del estado serán, precisamente, quienes menos puedan aportar.

Como vemos, este principio abre las puertas para las políticas sociales de carácter redistributivo que no cabían en el principio del beneficio y es que, en realidad, uno y otro responden a dos concepciones distintas del estado y, por tanto, de la hacienda. Como señalamos anteriormente, el principio del beneficio se plantea en un estado de propietarios –que son a la vez quienes lo dirigen políticamente –que conciben al estado como un instrumento protector de sus intereses y por tanto, los impuestos que debe soportar cada uno como auténticas contribuciones a un club[3]. Un estado, pues, muy alejado del estado democrático que se irá perfilando desde la segunda mitad del S.XIX y que alcanzará su apogeo a partir de las dos guerras mundiales del pasado siglo. Un estado cuya tarea central pasará a ser redistributiva, de cohesión social, a la cual el principio del beneficio no puede dar respuesta.

En este sentido, pues, es en el que decimos que el principio de la capacidad de pago históricamente utilizado responde a una concepción del estado moderna, que incluye tareas de redistribución y cuya preocupación es la justicia. Y a tal fin, el impuesto deberá cumplir un doble criterio aristotélico de equidad:

- de **equidad horizontal** que nos dice que los sujetos en igual situación –esto es, con igual capacidad de pago– deben soportar idéntico impuesto y también
- el criterio de **equidad vertical**, que reclama que sujetos en situación distinta deban satisfacer impuestos distintos.

3 Debe advertirse que el resurgimiento del principio del beneficio hacia finales del S. XIX con la "teoría del cambio voluntario" y su posterior inclusión en los modelos competitivos, ha sido fundamentalmente académica, con escasa repercusión en los sistemas fiscales.

El impuesto que satisface ambos criterios de equidad se entiende que es un impuesto justo para lo cual habrá que identificar magnitudes que sean expresivas de esa capacidad del pago.

En principio, la magnitud que sin duda, mejor expresa la capacidad de pago de un sujeto es el conjunto de sus propiedades, su patrimonio. Y, de hecho, este fue el indicador utilizado tiempo atrás por algunas haciendas cuando el establecimiento de impuestos constituía un acontecimiento relativamente excepcional. Sin embargo, con impuestos regulares que han de satisfacerse periódicamente parecería mas razonable que el indicador de capacidad de pago fuese la renta generada por ese patrimonio que, a fin de cuentas, constituye un flujo y, por ello, una magnitud que, como el impuesto ordinario, también es regular. No han faltado, sin embargo, quienes frente a la renta como indicador de la capacidad de pago de los sujetos han defendido el consumo. Tiene mas sentido, aseguran, gravar a las personas por aquello que detraen de la sociedad, por lo que destruyen del acerbo común, antes que hacerlo por su renta que es justamente lo que aportan. Gravar la renta de los sujetos, nos dicen, equivale a sancionar su esfuerzo productivo y, por tanto, su contribución al bienestar de la sociedad, mientras que si gravásemos su consumo, ayudaríamos a la frugalidad, al ahorro y, de esta forma favoreceríamos el crecimiento y la mayor riqueza futura. Lo cierto es que uno y otro indicador producen distintas pautas o patrones distributivos. Como veremos en la próxima lección, la utilización del indicador renta, permite patrones progresivos, mientras que lo normal es que utilizando el indicador consumo, los patrones resultantes sean regresivos.

Ya hemos dicho que la equidad vertical requiere que los sujetos en igual situación satisfagan el mismo impuesto. La cuestión que ofrece mas dificultad es decidir el criterio aplicable en el caso de sujetos en distinta situación esto es, el criterio utilizable para satisfacer la equidad vertical. Fue S. Mill quien señaló que un sistema tributario equitativo debería ordenarse de forma tal, que el impuesto satisfecho por cada ciudadano supusiera el mismo sacrificio para todos ellos.

Esta idea de **igual sacrificio** o esfuerzo será desarrollada mas tarde, por los autores marginalistas, analizando las tres posibilidades que existen en la sugerencia de Mill, según entendamos que esa igualdad de sacrificio se refiere a igual sacrificio **absoluto**, a igual sacrificio **proporcional** o a igual sacrificio **marginal**, pues dependiendo de cuál sea la interpretación de la igualdad de sacrificio las conclusiones tributarias pueden ser unos u otras. En todo caso, para obtener conclusiones operativas deberemos suponer que la curva de utilidad de la renta es igual para todos los individuos, es decir, que todos los ciudadanos experimentan igual utilidad por la renta a cualquier nivel ya que, de no ser así, el criterio del sacrificio igual nos llevaría a diseñar un impuesto diferente para cada ciudadano.

Si aceptamos, pues, esa identidad de las funciones de utilidad de la renta y aceptamos también, lo cual resulta mucho más sensato, que la utilidad marginal de la renta es decreciente, cabría fundamentar la necesidad de una imposición progresiva sobre la renta para que, en efecto, todos los ciudadanos hiciesen el mismo sacrificio.

La progresividad más radical se produciría si lo que igualásemos fuera la utilidad marginal para todos los sujetos. En tal caso, es evidente, que siempre deberíamos cobrar primero el impuesto a los sujetos que disponen de rentas mas elevadas, con lo que este criterio llevaría a una igualación de todas las rentas. Sólo desde los postulados de la economía del bienestar ha hallado defensa esta alternativa, por cuanto es la que minimiza el sacrificio del conjunto de la sociedad o lo que es lo mismo, la que maximiza su bienestar si aceptamos comparaciones interpersonales de utilidad.

Como vemos, son demasiados los supuestos a aceptar para intentar lograr una fundamentación científica de la progresividad. En realidad, la decisión al respecto es una decisión política que se legitima por el procedimiento utilizado. Por tanto, es el parlamento el que, en último término, habrá de valorar esta cuestión y decidir si utiliza una pauta progresiva para tratar individuos con distinta capacidad de pago y cuál es el grado de progresividad aplicable. Una decisión en la que resultará fundamental la composición de la cámara, en tanto que lo mas probable , es que los partidos liberales y conservadores prefieran impuestos proporcionales o, en todo caso, con una progresividad moderada, mientras que los partidos progresistas suelen ser mas afines a una distribución mas progresiva de la carga tributaria.

Detengámonos un momento para aclarar la idea de **progresividad** que estamos utilizando. El concepto de progresividad puede utilizarse en un doble sentido: con carácter **formal**, para expresar la relación que existe entre la base imponible de un impuesto y la cuota o cantidad de impuesto a satisfacer. Desde esta perspectiva podemos hablar de:

- impuestos proporcionales,
- de impuestos progresivos y
- de impuestos regresivos.

Son impuestos proporcionales aquellos en los que la cuota representa siempre la misma proporción de la base impositiva. Por ejemplo, un impuesto sobre las ventas que grave a estas a un tipo fijo, digamos, del 15% será un impuesto proporcional, en tanto la cuota o impuesto a pagar siempre equivaldría a la misma proporción (15%)de la base.

Cuando la proporción que representa la cuota del impuesto respecto de la base –que podemos llamar tipo medio de gravamen– aumenta al aumentar la base, diremos que se trata de un **impuesto progresivo**[4]. Esta circunstancia puede darse:

- ✔ En el caso de que para determinar la cuota a pagar del impuesto se utilice una escala progresiva. O bien,
- ✔ En el caso de impuestos con un mínimo exento aunque operen con un tipo fijo.

Veámoslo.

---

4 Cuando el tipo medio desciende al crecer la base diríamos que se trata de un impuesto formalmente regresivo. No es habitual configurar legalmente un impuesto con estas características.

Imaginemos que la base del impuesto sobre la renta es gravada de acuerdo con la siguiente escala:

Tramo de base	Tipo
De 0 a 100	5%
101 a 300	10%
301 a 600	15%
601 a1200	20%
1201 a 3000	30%
Más de 3000	40%

Como vemos, se trata de una tarifa que nos dice cuál es e**l tipo aplicable a la porción de renta comprendida en cada tramo** y dicho tipo marginal crece al crecer la renta. Siendo así también sucederá que el tipo medio aumentará al aumentar la renta.

Veamos un ejemplo: aplicando la escala anterior vamos a calcular las cuotas tributarias que correspondería pagar a tres sujetos con una renta de 500,2000 y 5000 unidades monetarias respectivamente.

SUJETO A		**SUJETO B**		**SUJETO C**	
RENTA: 500 uds.		**RENTA: 2000 uds.**		**RENTA: 5000 uds.**	
Tramo renta	**Cuota**	**Tramo renta**	**Cuota**	**Tramo renta**	**Cuota**
100 (5%)	5	100 (5%)	5	100 (5%)	5
200 (10%)	20	200 (10%)	20	200 (10%)	20
200 (15%)	30	300 (15%)	45	300 (15%)	45
		600 (20%)	120	600 (20%)	120
500	55	800 (30%)	240	1.800 (30%)	540
		2000	430	2.000 (40%)	800
				5.000	1.530

Ahora podemos ordenar a los sujetos de acuerdo con su nivel de renta y las cuotas resultantes y calcular sus tipos medios de gravamen.

	(1) **Nivel de renta**	**(2)** **Cuota**	**(3)= (2) / (1)** **Tipo medio**
Sujeto A	500	55	11%
Sujeto B	2000	430	21,5%
Sujeto C	5000	1.530	30,6%

Como vemos, el tipo medio de gravamen para una renta de 500 uds. es el 11% mientras que para una renta de 2.000 uds. es el 21,5 % y para una renta de 5.000 uds. alcanzará el 30,6%. Se trata, pues, de un impuesto cuyo tipo medio aumenta al aumentar la base, esto es, de un impuesto formalmente progresivo.

También podríamos configurar un impuesto formalmente progresivo utilizando un tipo fijo y un mínimo exento. Imaginemos, por ejemplo, que se trata de un impuesto sobre la renta a un tipo fijo del 20% con un mínimo exento de 200 uds. monetarias que se deduce de la base[5]. Veamos cuál

5 Si en lugar de deducir el mínimo exento de la base del impuesto para cualquier nivel de renta procediéramos a no gravar las rentas inferiores a 200 gravando sólo las que excediesen de este nivel, se produciría lo que se conoce como “error de salto” que consiste en que cuando un sujeto obtuviera una renta de 199 no pagaría impuesto y, por tanto, podría disponer de toda su renta mientras que si aumentase sus ingresos a 201 pasaría a pagar el impuesto (30% sobre 201) y le quedaría una renta disponible de 160,4 (201-40,2=160,4), es decir, menor a la que tenía cuando solo ganaba 199 unidades monetarias. En nuestro ejemplo, al deducir siempre el mínimo exento de la base, el impuesto se aplica únicamente a la parte de base que excede de 200 con lo que no cabe “error de salto”.

sería la cuota resultante y los tipos medios para estos mismos niveles de renta.

(1) Niveles de renta	(2) Cuota	(3) = (2) / (1) Tipo medio
500	0,2 (500-200) 60	12%
2000	0,2 (2000-200) 360	18%
5000	0,2 (5000-200) 960	19,2%

Como puede verse, también en este caso los tipos medios de gravamen, calculados sobre la base del impuesto, aumentan al aumentar ésta con lo que podemos afirmar que se trata también de un impuesto formalmente progresivo. Por sus características el tipo medio de los impuestos progresivos tenderá al tipo marginal, esto es, al aplicable sobre el último tramo de renta. Así pues, en nuestro primer ejemplo, el tipo medio tenderá a aproximarse para niveles muy altos de renta al 40% que es el más elevado de la escala; en este segundo ejemplo a medida que aumente la renta el tipo medio se aproximará al 20%.

La segunda acepción de progresividad hace referencia a la relación que existe entre el impuesto o los impuestos realmente soportados por un sujeto y su nivel de renta. En este caso no se trata de una relación formal sino de determinar de qué forma, de acuerdo con qué patrón, se distribuyen realmente los impuestos entre los ciudadanos y en tal sentido, podríamos hablar de impuestos o patrones de distribución de impuestos proporcionales, progresivos o regresivos, dependiendo de si el impuesto soportado por cada ciudadano guarda para todos ellos la misma proporción, con su nivel de renta; aumenta al aumentar el nivel de renta (progresivo) y por tanto, soportan más impuestos quienes mas tienen o, por el contrario, disminuye su proporción (regresivo) al aumentar el nivel renta, evidenciando que los impuestos son soportados mayoritariamente por quienes menos tienen.

Ahora bien, para poder conocer cuál es realmente el patrón distributivo de los impuestos entre la población deberemos saber cuáles son las reacciones ante el impuesto de aquellos sujetos formalmente obligados a pagar los impuestos, cuestión de la que nos ocuparemos en la próxima lección.

En la realidad de los sistemas fiscales, el principio de la capacidad de pago está interpretado por la imposición sobre la renta y el patrimonio que es la imposición que permite aplicar la progresividad de una forma natural. En cambio, en aquellos impuestos que utilizan el indicador consumo como expresión de capacidad de pago, aplicar la progresividad resultará mucho más problemático. Antes al contrario, en sus variantes mas conocidas, los impuestos sobre el consumo suelen ofrecer una pauta regresiva de distribución de la carga. Pueden atenuar, si acaso, esta regresividad, aquellos impuestos que recaen sobre el consumo de bienes de lujo y, teóricamente, podría resultar progresivo un impuesto personal sobre el consumo que, como veremos en la lección cuarta, es una figura que hasta ahora, solo existe como propuesta.

En resumen, pues, cabe afirmar que el principio de la capacidad de pago es el que inspira la mayor parte de los impuestos actuales, sin negar que también el principio del beneficio tiene un espacio propio, especialmente en las haciendas regionales y locales. Al principio de la capacidad

de pago se acogen la imposición sobre la renta, normalmente progresiva y también los impuestos sobre el consumo, normalmente regresivos. El resultado final dependerá de cuál sea el peso relativo de unos y otros impuestos. Pero antes de seguir en estos temas será conveniente que ampliemos nuestra visión de los impuestos realmente existentes cuyo conjunto intentaremos sistematizar a continuación.

2.3. Clases de tributos

Dada la vinculación que, como hemos visto, existe entre las instituciones tributarias y la realidad económica, social y política de cada país, la gama de los impuestos realmente existentes puede resultar muy amplia. Las circunstancias históricas, la necesidad, la oportunidad y la capacidad de imaginar, combinadas adecuadamente, pueden dar lugar a una enorme variedad de impuestos no siempre fáciles de justificar. Con todo y a pesar de las singularidades que siempre podremos hallar en cualquier hacienda, existen unas grandes categorías de impuestos donde encajan la mayor parte de los existentes.

Sin otros fines que los puramente didácticos, en el cuadro 2.1. hemos procedido a sintetizar los distintos tipos de instrumentos coactivos normalmente utilizados por el estado. Como puede verse, en dicho cuadro se distinguen dos grandes categorías de instrumentos coactivos. En primer lugar, los **instrumentos financieros** que son, con gran diferencia, los más importantes desde el punto de vista recaudatorio y, en segundo lugar, los **impuestos reguladores** que siendo al igual que los anteriores instrumentos coactivos

CUADRO 2.1. MAPA DE LOS INSTRUMENTOS COACTIVOS

1. INSTRUMENTOS FINANCIEROS

1.1. Principio del beneficio
- Precios públicos
- Tasas
- Contribuciones especiales
- Cánones

1.2. Principio de la capacidad de pago

1.2.1. Indice renta
- Imposición sobre renta personas físicas
  - Analítica
  - Sintética
- Imposición sobre beneficio sociedades
- Contribuciones a la seguridad social

1.2.2. Indice patrimonio
- Sobre la propiedad de elementos patrimoniales
- Sobre patrimonio neto
- Donaciones y sucesiones
- Transmisión de elementos patrimoniales

1.2.3. Indice consumo
- Sobre las ventas
  - Multifásicos
  - Monofásicos
- Sobre determinados consumos

2. INSTRUMENTOS REGULADORES
- Aranceles aduanas
- Tributos medioambientales

su finalidad, no es tanto recaudatoria como ordenadora, es decir, que su pretensión central consiste en influir u orientar las conductas de los sujetos en una determinada dirección. Los aranceles de aduanas, por ejemplo, pretenden influir en la importación de determinados bienes, restringiéndola con objeto de favorecer la producción nacional. Este es pues el propósito y justificación del instrumento que, en ocasiones, puede desaparecer incluso, si se decide utilizar otro instrumento para alcanzar el objetivo, como puede ser la contingentación o mas radical, la prohibición de importar determinados bienes.

Los impuestos reguladores que hoy están teniendo una importancia creciente son los relacionados con el uso de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. Cada vez más países, sobre todo en Europa, están utilizando los impuestos para limitar la utilización de la naturaleza introduciendo así, un cuasi-precio que permita regular la demanda. Muchos países se han dotado de impuestos que recaen sobre la utilización de los recursos naturales y también de impuestos que ofrecen una recaudación que permite financiar acciones reparadoras. Pero su finalidad fundamental consiste en regular el uso. En tal sentido, pues, se trata de impuestos distintos en su naturaleza a los puramente financieros.

En lo que se refiere a los **impuestos financieros** hemos distinguido en el cuadro dos grandes grupos según sea su criterio inspirador el principio del beneficio o el principio de la capacidad de pago.

Referidos al principio del beneficio hemos distinguido cuatro tipos de instrumentos. El primer instrumento son los **precios públicos** que puede utilizar el estado cuando suministra, normalmente en régimen de monopolio, bienes y servicios que son demandados voluntaria e individualmente por los ciudadanos.

El segundo instrumento considerado son las **tasas** que constituyen contraprestaciones satisfechas por los sujetos por bienes o servicios demandados al estado, como sucede con los precios públicos, pero con la característica de que dicha demanda es legalmente obligatoria, lo cual introduce en la tasa un elemento coactivo que le aproxima al impuesto y lo distancia del precio.

En el caso de las **contribuciones especiales** no existe demanda individual. No obstante, el ámbito de los beneficiarios por la actividad pública aparece perfectamente acotado así como el costo público correspondiente. Pensemos, por ejemplo, en una obra pública realizada por una intendencia y que consiste en pavimentar una calle, canalizar los servicios de alumbrado y desague y construir las aceras. No cabe duda de que, tras esta obra, los propietarios de los inmuebles de esa calle verán revalorizadas sus propiedades y, por tanto, ya que ello es consecuencia de la obra pública referida, parecería razonable que fuesen ellos los que soportasen el costo de la misma o, al menos, la mayor parte del mismo. La exacción que podríamos utilizar en este caso sería una contribución especial.

Finalmente hemos incluido un cuarto instrumento, los **cánones** que son instrumentos algo mas complejos y que suponen una compensación satisfecha por los particulares al estado, por razón de las ventajas que éste ha concedido a aquellos. Mas adelante en la lección siete, analizaremos con detalle cada uno de estos instrumentos.

Los impuestos inspirados en el principio de la capacidad de pago son los más importantes tanto en número como recaudatoriamente. En este grupo la tradición hacendística distingue tres grandes categorías de impuestos de acuerdo con el indicador utilizado para su modulación. Podemos hablar así de:

- Impuestos que recaen sobre la renta
- Impuestos que recaen sobre el patrimonio
- Impuestos que recaen sobre el consumo

según su pretensión consista en gravar la renta o ganancias de los sujetos, su patrimonio o bien sus gastos en bienes y servicios. Los dos primeros tipos de impuestos, sobre la renta y el patrimonio, se conocen también como **impuestos directos**, en tanto recaen directamente sobre las personas que obtienen las rentas o detentan los patrimonios gravados, mientras que los impuestos que gravan el consumo se denominan **impuestos indirectos** ya que, si bien formalmente son satisfechos por el vendedor, éste trasladará su carga, a través del precio de los bienes o servicios vendidos, sobre el consumidor de los mismos, que será el auténtico contribuyente.

Dentro de los impuestos sobre la renta muchos países distinguen entre la **renta de las personas naturales** y la renta o **beneficio de las personas jurídicas** y tratan una y otra, en impuestos diferentes. En otros casos mas frecuentes en América, existe un solo impuesto aunque, normalmente, con tratamiento diferenciado según se trate de una persona natural o de una sociedad.

En lo que se refiere al gravamen sobre la renta de las personas físicas, podemos hallar una gran diversidad de impuestos, si bien susceptible de ordenarse en dos grandes grupos, según su propósito, consista en gravar partes de la renta o bien el conjunto de la renta que afluye a un sujeto. Como veremos mas adelante, los impuestos parciales, también llamados **impuestos cedulares** o de producto, pueden gravar independientemente a los inmuebles, a las fincas rústicas, a las rentas de trabajo, a los rendimientos de capital, etc. En cambio, un **impuesto personal** sobre la renta pretende gravar la renta del sujeto con independencia de cuál sea su origen y, en principio, darle a toda ella el mismo tratamiento.

Los impuestos sobre el patrimonio son tributos que se modulan tomando como referencia el valor del patrimonio y, a pesar de su denominación, operan, en realidad, como auténticos impuestos sobre la renta, puesto que sus tipos de gravamen suelen estar establecidos a un nivel suficientemente bajo como para poderlos satisfacer con las rentas que produce dicho patrimonio.

Es normal en los impuestos patrimoniales, tanto si gravan determinados elementos (los inmuebles, por ejemplo) como si recaen sobre el patrimonio neto de las personas, que sus tipos medios de imposición se sitúen entre el 0,5% y, como máximo, el 1 o 1,5% del valor del patrimonio gravado. En consecuencia , si suponemos que el patrimonio gravado tiene una rentabilidad, digamos, de un 5%, el impuesto equivaldría a un gravamen de entre el 10 y el 20-30% de dicha renta. En la medida, pues, de que se trata de un impuesto que, por su cuantía, está concebido para ser pagado por la renta, hablaremos de **impuestos formales sobre el patrimonio**

para distinguirlos de aquellas otras exacciones extraordinarias que constituyan una **auténtica leva sobre el capital**[6].

Como puede verse, en los impuestos sobre el patrimonio hemos distinguido dos grandes categorías según se trate de impuestos que gravan regularmente la propiedad del patrimonio, como sucede con el impuesto sobre el patrimonio neto, o bien gravan algún elemento patrimonial, por ejemplo, los inmuebles.

La segunda categoría de impuestos la integran aquellos que gravan las transmisiones patrimoniales. Aquí se encuentran desde los impuestos sobre donaciones hasta los vinculados a las transacciones civiles, de los elementos patrimoniales que existen en muchos países y son, en buena medida, los herederos de los viejos impuestos del timbre y registro, que percibe el estado por el refrendo de actos o negocios solemnes.

También incluimos en este grupo de impuestos los que gravan las transmisiones "mortis causa", esto es, las herencias y los legados.

La tercera categoría de impuestos es la integrada por los impuestos sobre el consumo que se incluyen en el precio de los bienes y servicios adquiridos por los ciudadanos.

En el **cuadro 2.1**. hemos distinguido dos grandes grupos dentro de esta categoría de impuestos, según se trate de impuestos que gravan con carácter general a todos los bienes y servicios vendidos que se conocen, bajo la denominación de i**mpuestos sobre las ventas** o bien, de aquellos otros impuestos que recaen o gravan determinados consumos, es decir, el consumo de determinados bienes y/o servicios concretos.

Entre los impuestos que gravan las ventas cabe diferenciar aquellos que recaen sobre una sola fase del proceso de producción-distribución de bienes y servicios, y los que gravan en cada fase. Hace algunos años podían hallarse ejemplos, prácticamente, de todas las modalidades enunciadas. Sin embargo en la actualidad, como veremos, el espectro de impuestos sobre las ventas se ha reducido sensiblemente ya que la mayor parte de países ha adoptado el impuesto sobre el valor añadido (multifásico) y unos pocos, como sucede con Estados Unidos, han preferido los impuestos monofásicos sobre minoristas que es la modalidad aplicada por los distintos estados.

A pesar de que no existe una clasificación de impuestos que sea universalmente aceptada, las diferencias entre unos y otros criterios son menos relevantes de lo que pudiera pensarse. Tanto en los presupuestos de cada país como los organismos internacionales disponen de sus propias clasificaciones de impuestos pero, si nos fijamos, podremos comprobar cómo resultan fácilmente reconducibles una a otras. Así por ejemplo, la OCDE ofrece la siguiente clasificación de los impuestos:

---

6 Como es fácil suponer se trata de exacciones absolutamente infrecuentes de las que los escasos ejemplos históricos existentes se hallan generalmente vinculados a estados de guerra.

Cuadro 2.2. Clasificación de impuestos de la OCDE	
1000	Impuestos sobre la renta, los beneficios y las ganancias de capital
2000	Contribuciones a la seguridad social
3000	Impuestos sobre las nóminas y la mano de obra
4000	Impuestos sobre la propiedad
5000	Impuestos sobre bienes y servicios
6000	Otros impuestos

La primera categoría (1000) son los impuestos que giran sobre la renta, o si se prefiere, sobre los acrecentamientos patrimoniales y, por tanto, se corresponden con nuestro primer grupo; la cuarta categoría (4000) incluye a los impuestos que recaen sobre el patrimonio o sobre determinados elementos patrimoniales coincidentes, por tanto, con nuestro segundo grupo de impuestos; la quinta categoría de la OCDE (5000) son impuestos sobre el consumo y se corresponden con nuestro tercer grupo; y las categorías (2000) y (3000) integran los recursos de la seguridad social. La categoría (2000) la componen las contribuciones de empleados y empleadores. Estas contribuciones constituyen auténticas exacciones que recaen sobre las nóminas, esto es, sobre los rendimientos del trabajo de los empleados, y cuyo producto queda afectado a la financiación de los gastos propios de la seguridad social que, como es sabido, constituye un seguro público obligatorio que cubre todas aquellas contingencias que puedan sufrir los trabajadores a lo largo de su vida, privándoles de ingresos (enfermedad, accidente, desempleo, retiro). En la categoría (3000) se incluyen aquellos impuestos adscritos específicamente a financiar la seguridad social, pero cuyo pago no comporta ningún derecho de aseguramiento a favor del sujeto pasivo como sucede con las contribuciones.

Pues bien, sin perjuicio de que por su especificidad, se separen las exacciones que financian la seguridad social, no debemos olvidar que, desde una perspectiva conceptual, se trata de impuestos sobre la renta. Incluso podría defenderse que las contribuciones están mas cerca de las tasas que de los impuestos, ya que se inician con una demanda por parte de los sujetos –una demanda de seguro- que, en virtud de la ley, es obligatoria. Pero, en cualquier caso, lo que resulta claro es que las exacciones vinculadas a la financiación de la seguridad social no constituyen, por su naturaleza, un grupo diferente de impuestos de los antes referidos.

No muy distinta es la ordenación de impuestos que utiliza el Fondo Monetario Internacional. Es la siguiente:

Cuadro 2.3. Clasificación de impuestos del FMI
1.1. Impuestos
1.1.1. Impuestos sobre la renta, beneficios y ganancias de capital
1.1.2. Impuestos sobre las nóminas y la mano de obra
1.1.3. Impuestos sobre la propiedad
1.1.4. Impuestos sobre bienes y servicios
1.1.5. Impuestos sobre las transacciones y el comercio internacional
1.1.6. Otros impuestos
1**.2. Contribuciones sociales**
1.2.1. Contribuciones a la seguridad social
1.2.2. Otras contribuciones sociales

La única diferencia que cabe resaltar si comparamos la clasificación del FMI con la utilizada por la OCDE es que, en el primer caso, se separan los “Impuestos sobre las transacciones y el comercio internacional” que son exacciones de carácter generalmente regulador. Y no siendo así, se tratará de impuestos reconducibles a alguna de las categorías que hemos propuesto.

De hecho ocurre que, formalmente al menos, cada vez los impuestos utilizados por los distintos países aparecen más próximos. Las grandes diferencias que, naturalmente, existen, no están en la configuración formal de los impuestos sino en su aplicación y, por tanto, las mayores diferencias entre países no las hallaremos tanto en las configuraciones legales como en los ingresos realmente proporcionados por cada impuesto.

En el cuadro 2.4. hemos recogido los impuestos que realmente existen a partir de una amplia muestra de países. Las cifras del cuadro indican el peso relativo de cada impuesto respecto del total de los ingresos.

CUADRO 2.4. ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS PÚBLICOS* (Porcentajes sobre el total de ingresos)

	IMPUESTOS SOBRE LA RENTA			CONTRIBS. SEGURIDAD SOCIAL	IMPUESTOS SOBRE NOMINAS	IMPUESTOS SOBRE PATRIMONIO	IMPUESTOS INDIRECTOS CONSUMO			ADUANAS	OTROS IMPUESTOS	INGRESOS NO COACTIVOS
	Personal	Sociedades	Total				IVA	Otros	Total			
ESTADOS UNIDOS	47,61	9,84	57,45	30,72	-	1,38	-	3,18	3,18	1,02	-	6,23
AUSTRALIA	49,83	16,60	67,14	-	2,26	-	9,92	10,32	20,24	2,56	-	6,33
JAPON	23,72	12,45	36,16	26,48	-	4,05	6,99	7,44	14,43	1,24	1,60	15,45
DINAMARCA	27,13	5,50	35,32	4,06	0,54	1,65	27,99	16,86	44,85	-	1,35	11,79
FRANCIA	14,34	4,94	19,34	41,16	1,41	1,97	19,16	9,07	28,23	-	0,63	6,07
ALEMANIA	12,56	1,94	14,50	47,58	-	0,03	10,79	9,25	20,04	-	-	15,94
ITALIA	29,01	6,83	36,95	30,86	-	1,66	13,96	10,83	24,79	0,01	0,94	6,89
NORUEGA	12,47	8,72	21,19	22,46	-	1,01	22,18	15,31	37,49	0,56	0,01	17,08
PORTUGAL	15,98	10,38	26,53	24,62	-	0,24	21,46	14,48	35,94	0,01	2,16	9,70
ESPAÑA	20,96	8,56	29,68	38,99	-	0,19	15,15	9,29	24,44	-	-	6,36
SUECIA	6,08	7,66	13,74	33,14	9,93	4,54	17,02	10,03	27,05	0,07	0,12	11,29
REINO UNIDO	29,13	10,58	39,71	17,02	-	7,21	18,81	12,21	31,02	-	-	4,89
ARGELIA	3,43	-	66,52	-	-	-	4,41	5,73	10,14	14,05	1,33	7,95
CONGO (Rep)	5,40	-	5,40	-	-	-	17,67	1,88	19,55	7,84	1,00	66,21
KENIA	...	...	31,19	-	-	-	19,34	17,91	37,25	13,79	-	17,76
MARRUECOS	11,08	9,19	23,86	5,16	-	1,90	18,55	17,47	36,02	15,78	1,03	15,50
SUDAFRICA	35,23	16,66	52,68	1,86	0,52	1,66	22,81	10,92	33,73	3,04	1,00	5,23
ZIMBABUE	30,02	11,50	42,33	-	-	2,12	18,51	4,74	23,25	20,06	-	10,11
CHINA	0,01	6,36	6,38	-	-	-	59,50	14,99	74,49	9,50	3,65	5,96
INDIA	11,18	14,17	25,35	-	-	0,06	0,06	26,34	26,40	18,96	0,12	25,30
INDONESIA	7,84	50,15	59,48	1,94	-	0,31	16,65	11,26	27,91	2,53	0,08	7,72
MALASIA	10,20	25,93	36,32	1,23	-	0,65	8,80	17,59	26,39	12,63	4,68	17,92
PAQUISTAN	3,29	19,24	23,53	-	-	0,46	27,92	9,36	37,28	11,58	5,91	21,23
FILIPINAS	15,93	16,69	39,71	-	-	0,09	10,36	16,79	27,15	18,57	4,09	9,49
BULGARIA	6,05	4,96	12,31	25,94	-	-	24,87	12,14	37,01	2,33	-	21,24
CHEQUIA	5,35	8,06	13,41	45,08	-	0,92	22,47	12,85	35,32	2,10	0,25	2,87
HUNGRIA	14,52	6,11	20,63	26,89	0,32	1,14	24,09	11,62	35,71	2,87	0,68	11,19
POLONIA	10,88	7,91	18,79	30,33	0,68	-	24,45	13,09	37,54	2,38	0,01	9,75
RUSIA	1,62	9,65	11,28	28,18	-	0,25	20,15	10,05	30,20	12,52	0,13	14,81
TURQUIA	19,21	7,99	29,10	-	-	3,13	25,04	15,44	40,48	1,32	3,68	21,03
ARGENTINA	5,34	11,68	17,02	23,39	-	3,18	29,40	13,18	42,58	4,89	0,12	8,69
BOLIVIA	-	7,80	7,80	9,41	-	7,52	24,95	23,01	47,96	5,60	0,13	18,76
BRASIL	1,26	4,99	19,44	32,68	4,18	0,09	7,89	12,46	20,35	2,78	-	16,29
CHILE	...	...	18,35	6,43	-	-	35,72	10,11	45,83	6,11	3,42	19,69
COLOMBIA	1,71	32,46	34,16	-	-	4,70	35,55	3,77	39,32	7,32	0,15	14,36
ECUADOR	-	41,37	49,86	-	-	1,36	21,00	4,78	25,78	11,27	-	11,74
GUATEMALA	0,90	13,18	24,26	-	-	0,11	46,28	15,38	61,66	11,89	1,20	6,36
MEJICO	-	-	36,49	10,88	-	-	23,83	11,48	57,78	4,30	1,45	11,20
PERU	10,24	9,86	20,11	7,58	0,09	-	39,03	33,95	50,51	9,39	2,41	18,66
VENEZUELA	0,90	26,90	27,81	3,63	-	3,42	16,28	5,91	22,19	7,34	0,49	35,10

***Fuente:** Government Financie Stadistics Yeerbook, FMI. 2001.*

Como puede verse, con carácter general, los ingresos coactivos descansan en la imposición sobre la renta y en los impuestos sobre las ventas, entre los cuales el impuesto sobre el valor añadido tiene gran extensión y relevancia. En los países desarrollados, sobre todo, las contribuciones a la seguridad social tiene una importancia comparable a la de los impuestos sobre la renta. Los impuestos sobre el patrimonio –incluyendo donaciones y sucesiones– apenas tiene relevancia en ningún país, con las excepciones del Reino Unido y Bolivia.

Por su parte, los impuestos aduaneros han perdido su peso en todos los países desarrollados, mientras que lo mantienen todavía en los países menos desarrollados sobre todo asiáticos y africanos. También parecen tener mas importancia en los países menos desarrollados los ingresos no coactivos, aunque la dispersión entre unos y otros, es demasiado importante para poder derivar una pauta significativa.

Al igual que advertíamos en la lección anterior, debe tenerse en cuenta que la información contenida en el cuadro 2.4. se refiere exclusivamente a los gobiernos centrales y, por tanto, pueden ofrecerse imágenes un tanto deformadas, sobre todo en países federales en los que los gobiernos subcentrales disponen de capacidad para establecer impuestos que, en cambio, no figurarían aquí. El ejemplo de Estados Unidos resulta claro. Como puede verse en el cuadro, los impuestos indirectos sobre el consumo representan tan solo el 3,18% de los ingresos, cifra notoriamente mas baja que la registrada por cualquier otro país y cuya explicación radica en que este tipo de impuestos no los utiliza el gobierno federal sino los estados.

Si comparamos la estructura tributaria de los países industrializados con la de los países en desarrollo destacan algunas diferencias. En primer lugar, en los países industrializados pesan mucho mas los impuestos sobre la renta que en los países en desarrollo, mientras que en estos últimos, es mayor la importancia de los impuestos indirectos sobre el consumo. Asimismo en los países industrializados –y también en los del este de Europa– tienen una gran importancia las contribuciones a la seguridad social que, en cambio, apenas tienen presencia en los países asiáticos o africanos del cuadro. Finalmente, como ya hemos dicho, los ingresos aduaneros han desaparecido, prácticamente, de los países industrializados, consecuencia lógica de unas economías abiertas, mientras que siguen siendo relevantes en los países menos desarrollados.

Estas diferencias entre estructuras tributarias de los países ricos y pobres ha llevado a algunos autores a proponer esquemas evolutivos de la estructura tributaria durante el proceso de desarrollo, cuyo principio y final acabamos de mostrar. Sin embargo, más allá de algunas características generales, como las que acabamos de referir, no resulta sencillo elaborar teorías evolutivas de la estructura tributaria que resulten consistentes con los hechos dada la diversidad de los mismos. Los impuestos son instituciones ancladas en la realidad económica, social y política de cada país y su evolución, por tanto, tiene mucho que ver con lo que suceda, en cada caso, en esas realidades que les sirven de soporte. Los impuestos reflejan la distribución del poder social y político y, al mismo tiempo, el grado de cohesión que existe en cada sociedad. Son, por decirlo de alguna forma, una especie de **producto cultural** de las sociedades en las que operan y por eso su evolución suele ser lenta y los cambios o reformas tan difíciles.

Para aquellos llamados a administrar los impuestos de un país es importante percatarse de este enraizamiento del impuesto, sobre todo a la hora de intentar reformarlo.

2.4. Elementos básicos del impuesto

Hemos visto que a pesar de la diversidad de instrumentos coactivos que podemos hallar en la realidad, existe un conjunto de categorías que nos permiten su sistematización. Será difícil que hallemos un impuesto que no encaje en alguno de los tipos indicados y de ser así, probablemente nos hallaríamos ante una figura muy singular cuya existencia requeriría explicación.

Pues bien, otro tanto sucede con los elementos que constituyen la estructura interna de los tributos. En términos generales podemos decir que tales elementos son comunes a todos los impuestos lo cual no es extraño, dado que comparten un mismo propósito consistente en determinar una deuda que deberá pagar la persona legalmente obligada a ello. Con objeto de disponer en lo sucesivo de una terminología básica en esta materia, en el cuadro 2.5. hemos seleccionado un conjunto de elementos fundamentales del impuesto que pasamos a explicar.

CUADRO 2.5. ELEMENTOS BASICOS DEL IMPUESTO

1. OBJETO DEL IMPUESTO
2. HECHO IMPONIBLE
   - 2.1. Supuestos de no sujeción
   - 2.2. Excenciones
3. ÁMBITO DE GRAVAMEN
   - 3.1. Territorial
   - 3.2. Personal
4. SUJETO PASIVO
5. BASE IMPOSITIVA
6. DEDUCCIONES DE LA BASE
7. BASE GRAVABLE
8. TIPO O ESCALA DE GRAVAMEN
9. CUOTA IMPOSITIVA
10. DEDUCCIONES DE LA CUOTA
11. DESGRAVACIONES
12. DEUDA TRIBUTARIA

Constituye el **objeto del impuest**o la materia sobre la que recae o pretende gravar. En un impuesto sobre la renta el objeto será la renta que constituye la materia gravada y en un impuesto indirecto sobre el consumo, el objeto consiste en gravar el consumo de los individuos. En el caso de los impuestos directos, del objeto del impuesto surgirá de forma natural el hecho imponible e incluso la base, pero no sucederá lo mismo, por ejemplo, en el caso de los impuestos sobre las ventas, cuya base son las ventas, sin perjuicio de que el objeto del impuesto, su propósito, consista

en gravar el consumo individual. **El objeto pues nos dice de qué trata el impuesto y cuál es su propósito**.

El **hecho imponible** es la circunstancia que origina el nacimiento del impuesto y por tanto, la obligación legal de pagarlo. Tratándose de impuestos sobre la renta, la obtención de rendimientos suele constituir un hecho imponible; en los impuestos sobre las ventas el hecho imponible suele estar en la propia venta o entrega; en los impuetsos patrimoniales el hecho lo constituye la propiedad de un patrimonio o de un elemento patrimonial o su transmisión y así, sucesivamente.

Como es fácil entender, la configuración legal del hecho imponible tiene la máxima trascendencia ya que determina cuándo existe y cuándo no obligación de pagar un impuesto. Es por ello lo que en algunos casos, con objeto de perfilar con la máxima nitidez el hecho imponible, este se acompaña de los **supuestos de no sujección** que indican casos próximos pero no sometidos, no sujetos al impuesto. De esta forma, delimitando el contorno exterior del hecho imponible las normas pueden ganar en precisión y evitarse ulteriores conflictos.

Ahora bien, en algunos casos lo que se pretende es exonerar del gravamen a una materia situada dentro del hecho imponible. Aquí ya no se trataría pues de supuestos de no sujeción, ya que son supuestos sujetos, sino que sería una auténtica **exención**, es decir, algo que estando en principio gravado, la ley excluye expresamente.

El tercer elemento que hemos incluido en el cuadro es el **ámbito de gravame**n, es decir, el ámbito al que se extiende la capacidad de exaccionar del impuesto. Dependiendo del tipo de impuesto suelen definirse dos ámbitos distintos de gravamen. Uno de carácter **territorial** que suele coincidir con los límites políticos del país en cuestión y por tanto, de acuerdo con el mismo deberíamos entender sometidos al impuesto todos los hechos imponibles que se produzcan dentro de ese ámbito territorial. Pensemos, por ejemplo, en un impuesto sobre la renta. Si el ámbito de aplicación del impuesto fuera territorial someteríamos a gravamen todas las rentas producidas dentro del territorio en cuestión, con independencia de quien fuera su perceptor o beneficiario.

La otra forma de definir un ámbito de gravamen es la **personal.** En este caso el ámbito del impuesto estará constituido por un conjunto de personas –que puedan ser los nacionales de un país o sus residentes, por ejemplo– y recaería, en el caso de la imposición sobre la renta, sobre toda la renta obtenida por dichas personas, con independencia del lugar de su obtención.

Estas diferentes formas de configurar el ámbito del gravamen da lugar a impuestos con perfiles distintos. Mas adelante, cuando estudiemos la imposición sobre la renta volveremos sobre este tema.

La persona legalmente obligada a pagar el impuesto a la hacienda es el **sujeto pasivo del impuesto**. Todos los impuestos –y también las retenciones o pagos a cuenta que puedan establecerse– tienen un sujeto pasivo que, sin embargo, no siempre será quien haya de soportar, ni siquiera legalmente, el impuesto. Cuando un empresario retiene a los trabajadores el impuesto sobre sus salarios, el empresario es el sujeto pasivo pero,

obviamente, no soporta el impuesto. Otro tanto puede decirse, por ejemplo, en la imposición múltiple sobre las ventas. Los comerciantes suelen ser los sujetos pasivos y el impuesto surge cuando venden. No obstante pueden legalmente trasladarlo sobre los compradores con lo que no están obligados a soportarlo. Cuando se produce esta disociación legal entre la persona formalmente obligada a pagar el impuesto (sujeto pasivo) y aquella otra que ha de soportarlo legalmente, a esta última podemos llamarle **contribuyente**.

Constituye la **base impositiva** la cuantificación del hecho imponible y la referencia fundamental para determinar el impuesto. El impuesto suele girarse sobre una base impositiva cuya determinación puede resultar mas o menos compleja, dependiendo de las características del impuesto de que se trate. La base en la imposición sobre la renta será la cuantía del rendimiento que vaya a ser objeto de gravamen; en la imposición sobre las ventas la base suele ser el importe de la contraprestación obtenida por la venta gravada y en los impuestos patrimoniales el valor del patrimonio o elemento patrimonial gravado.

En general las bases mas difíciles de calcular son las correspondientes a los impuestos sobre la renta, tanto de personas como de sociedades. Para su determinación existen fundamentalmente dos caminos: uno que se conoce como **estimación directa** y que se caracteriza por pretender determinar el auténtico valor de la magnitud que constituye la base. Así, por ejemplo, si se trata de un impuesto que pretende gravar los beneficios empresariales, una estimación directa de la base intentaría determinar exactamente, el beneficio obtenido durante el **periodo de imposición** para lo cual utilizaría la contabilidad y tomaría por sus auténticos valores tanto ingresos como gastos.

La otra forma de determinar una base es mediante **estimación objetiva**, técnica que suele resultar mas sencilla pero que solo pretende aproximarse al auténtico valor. Por ejemplo, deduciendo gastos a tanto alzado, suponiendo un volumen de ventas por obrero, utilizando valoraciones administrativas, etc. Determinada la base impositiva puede ocurrir que no sea esta directamente la magnitud que se grave. Hay impuestos como sucede, por ejemplo, con el impuesto sobre renta que disponen de **mínimos exentos** que se descuentan de la base. O determinados gastos personales. O quizás, incluso, algún tratamiento privilegiado. En general, diremos que son **deducciones** de la base, en tanto sus cuantías minoran directamente la base impositiva, dando lugar a la **base gravable** que es aquella sobre la que recae, efectivamente, el tributo. Habrá impuestos en los que, por sus características ambas bases, impositiva y gravable, coincidan.

Sobre la base gravable, como hemos apuntado, se aplica el **tipo impositivo** o, en su caso, la **escala** para determinar la **cuota** resultante que, en principio, podría ser el impuesto a pagar. No lo será si existen nuevas deducciones sobre la cuota o **desgravaciones** que se diferencian de las deducciones en que comportan un gravamen previo que, en alguna forma, se pretende recuperar o evitar que se consolide. Pensemos, por ejemplo, que se autoriza legalmente a deducir de la cuota del impuesto la correspondiente a las cantidades que el sujeto haya destinado a obras benéficas. Habría pues que tomar las cantidades destinadas a esa finalidad, calcular la cuota imputable a las mismas y “desgravarla” de la cuota del impuesto.

Finalmente, la cuota del impuesto menos las deducciones y desgravaciones y, en su caso, mas los intereses y sanciones, es decir, todo lo que el sujeto debe a la hacienda constituye la **deuda tributaria**.

CONCEPTOS BÁSICOS

Principio del beneficio. Criterio según el cual cada ciudadano debería contribuir a los gastos del estado de acuerdo con los beneficios que recibe o le reporta la actividad de aquel. Equivale a pagar por los bienes y servicios recibidos, como si el impuesto fuera un precio.

Principio de la capacidad de pago. Nos dice que cada ciudadano debería contribuir a financiar las cargas del estado de acuerdo con sus posibilidades, con su capacidad económica. Este criterio abre la posibilidad de impuestos progresivos y de la acción redistributiva del estado.

Ingresos afectados. La afectación de ingresos consiste en destinar determinados ingresos a financiar exclusivamente determinados gastos. Por ejemplo, la recaudación del impuesto de sucesiones a financiar la política de igualdad de oportunidades.

Equidad horizontal. Es un criterio de equidad que nos dice que dos sujetos en idéntica situación deben soportar iguales impuestos. Este criterio se complementa con el de equidad vertical.

Equidad vertical. Nos dice que dos sujetos en situaciones distintas deben soportar cantidades distintas de impuestos. Si utilizamos la renta como indicador de la "situación" de un sujeto, este criterio puede llevarnos a impuestos proporcionales, progresivos o regresivos.

I**mpuestos financieros.** Son tributos cuya pretensión básica consiste en obtener ingresos o, si se prefiere, en distribuir el coste de los gastos del estado entre los ciudadanos.

Impuestos reguladores. Son tributos cuya pretensión central consiste en influir u ordenar las conductas de determinados sujetos. Los aranceles de aduanas o los tributos medioambientales son ejemplos de este tipo de impuestos.

Impuestos directos. Son los que se establecen sobre la renta o el patrimonio de las personas y son pagados y formalmente soportados por los sujetos que detentan el patrimonio u obtienen las rentas gravadas.

Impuesto indirectos. Son los que se establecen formalmente sobre un sujeto al que se habilita para repercutirlos, vía precio, sobre el contribuyente legal. Un ejemplo de impuesto indirecto son los impuestos sobre las ventas, cobrados al vendedor y que este repercute legalmente sobre el comprador.

Progresividad formal. Se dice que un impuesto es formalmente progresivo cuando la cuota a pagar aumenta en mayor proporción que la base. La progresividad formal es consecuencia bien de aplicar una escala con tipos marginales crecientes, o bien un tipo fijo con un mínimo exento deducible de la base.

Actividad

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, alguna o algunas o ninguna. Indique la respuesta o respuestas que ud. considere acertadas.

1. **El problema básico que ha de resolver la política tributaria consiste**
   - En distribuir con justicia los costes del estado entre los ciudadanos
   - En conocer las preferencias de los ciudadanos para diseñar los impuestos
   - En obtener suficientes recursos para financiar el gasto público
   - En utilizar toda la gama de impuestos

2. **El principio del beneficio**
   - Constituye un criterio normativo para distribuir con equidad los impuestos
   - Impide instrumentar políticas redistributivas
   - Asocia el gasto y el ingreso público
   - Es un criterio que complementa al principio de la capacidad de pago

3. **El principio de la capacidad de pago**
   - Pretende no solo distribuir con equidad los impuestos sino, además, redistribuir la renta
   - No es aplicable porque no conocemos las preferencias de los ciudadanos.
   - Permite justificar científicamente la progresividad
   - Es el de utilización mas generalizada en todos los países.

4. **Podemos decir que un impuesto resulta formalmente progresivo**
   - Cuando solamente lo pagan los ciudadanos mas ricos
   - Cuando su tipo medio de gravamen aumenta al aumentar la base
   - Cuando se aplica con una escala con tipos marginales crecientes
   - Cuando se aplica con un tipo fijo y una deducción de la base

5. **Un patrón de distribución de impuestos resultará progresivo**
   - Cuando los impuestos recaen en mayor proporción sobre los ciudadanos con mayores niveles de renta
   - Normalmente, cuando los impuestos sobre la renta tienen mas importancia que los impuestos sobre el consumo
   - Si existen impuestos patrimoniales
   - Si no hay traslación

6. **Los impuestos suelen agruparse en las siguientes categorías**
   - Por su propósito, en impuestos financieros y reguladores
   - En impuestos sobre la renta, sobre el patrimonio y sobre el consumo

- En impuestos directos e indirectos
- En impuestos antiguos y nuevos

7. En los países desarrollados
- Los impuestos directos tiene mas importancia que en los países pobres
- La presión fiscal es menor que en los países pobres
- No existen impuestos sobre la propiedad
- Los impuestos directos tiene un peso similar, aproximadamente, que los impuestos indirectos.

8. Constituyen ejemplos de impuestos reguladores
- Los impuestos sobre los beneficios extraordinarios
- Los aranceles de aduanas
- Las multas de tráfico
- Los tributos medioambientales

A continuación se reproduce un texto legal configurando diversos elementos de un impuesto de sucesiones.

> **"Art. 1.** El impuesto de sucesiones y donaciones grava los incrementos de patrimonio obtenidos a título lucrativo por personas físicas, en tanto no se encuentren gravados en el Impuesto sobre la Renta.
>
> **Art. 2.** No están sujetos al impuesto de Sucesiones y Donaciones:
> **a)** Los premios obtenidos de juegos autorizados
> **b)** Las becas, premios o gratificaciones concedidas por el estado.
>
> **Art. 3.** El impuesto se exigirá en todo el territorio nacional."

Después de leer el texto legal transcrito:

- Diga qué elemento o elementos del tributo son regulados en cada artículo.
- Los supuestos contemplados en el artículo 2, ¿son casos de no sujeción o se trata de exenciones?
- Le parece adecuado y suficiente definir el ámbito de aplicación del impuesto en los términos del artículo 3? Explique sus razones.

LA SELECCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS

3.1. Introducción

En la lección anterior hemos inventariado el conjunto de instrumentos que pueden utilizarse para financiar los gastos del estado. A la vista de ellos el núcleo de la política tributaria consiste primero, en seleccionar el instrumento o instrumentos que resulten más adecuados en cada caso y, segundo, en diseñar correctamente el instrumento seleccionado, de forma que nos pueda proporcionar los resultados deseados.

La selección de los instrumentos puede estar guiada por diversos criterios que, además, pueden resultar contradictorios. Es una zona en la que los argumentos técnicos son importantes y el experto tributario debe conocerlos, pero donde la experiencia y el conocimiento de la realidad de cada país, juegan un papel muy destacado. Nuestro propósito en esta lección consiste en presentar las principales razones que suelen influir en la selección de los instrumentos, sin olvidar que la decisión última al respecto es algo que corresponderá al político.

3.2. Criterios básicos

3.2.1. Naturaleza del gasto

Como hemos apuntado anteriormente, el dominio casi absoluto, que ha tenido el principio de la capacidad de pago como criterio informante de la configuración de los impuestos, ha relegado el hecho fundamental de que, en último término, los impuestos se establecen para financiar los gastos del estado y, en consecuencia, dependiendo de cuál sea la naturaleza de ese gasto así debiera ser el instrumento utilizado para su financiación. Al hablar del principio del beneficio hemos visto que existen bienes públicos cuyos beneficiarios pueden identificarse con precisión, incluso que se trata de bienes que son demandados individualmente por los ciudadanos. En tales casos, pues, deberíamos utilizar exacciones individualizadas del tipo de las que estudiaremos en la lección octava. Si lo hacemos así, la decisión política fundamental consistirá en señalar qué parte del costo del servicio que pretendemos financiar debería cubrirse mediante el precio o la tasa, y qué parte, si alguna, con cargo a los impuestos generales.

Imaginemos que se trata de financiar el transporte urbano en una ciudad y que debe decidirse cuánto debemos aumentar el precio del boleto en un año respecto del anterior. Es un problema sencillo que todos los años afrontan muchos gobiernos regionales o locales.

Lo normal será que el gobierno correspondiente proponga un aumento en el precio de los billetes y trate de justificarlo diciendo que no es muy

elevado, que sólo recoge la inflación o, si es algo más, que es consecuencia de las mejoras en el servicio. Por su parte, los usuarios probablemente acusarán al gobierno de pretender elevar demasiado el precio, recordándole que son los ciudadanos mas modestos los que, en mayor medida, utilizan el transporte público.

Si le pidiesen su opinión ¿qué podría aconsejar ante una situación como la descrita un experto tributario?

En primer lugar, debería advertir que si solo se discute del precio del transporte público, el problema estará mal planteado. El gobierno tendrá que acabar financiando el costo total del transporte y, en consecuencia, lo que no obtenga de los usuarios a través del precio, tendrá que obtenerlo de los ciudadanos mediante impuestos. Por tanto, en la medida en que el precio señalado –o el aumento acordado –no permita cubrir los costos del transporte público y el gobierno deba recurrir a los impuestos, se estará produciendo implícitamente una transferencia desde aquellos ciudadanos que soportan los impuestos a los usuarios del transporte público. Dependiendo de cuáles sean los impuestos utilizados, pudiera suceder que ciudadanos pobres de áreas rurales, que jamás utilizan el transporte público, estuviesen soportando una parte del costo que se ahorran los ciudadanos de zonas urbanas con mayores niveles de renta.

Al afrontar un problema de financiación pública es importante que intentemos verlo en su totalidad y evitemos los espejismos. Si le preguntamos a un ciudadano qué prefiere: educación gratuita o pagando, seguramente contestará que prefiere educación gratuita. Es más, probablemente nos dirá que es una obligación del estado proporcionar educación gratuita a todos sus ciudadanos. El problema es que, desgraciadamente, la educación gratuita no existe.

La educación tiene un costo que habrá que pagar bien utilizando precios o bien impuestos. Pero de una u otra forma habrá que pagarla. Imaginemos que se trata de financiar la educación universitaria a la que acceden ciudadanos de clase media. E imaginemos también que tenemos un sistema fiscal regresivo. Si con estos elementos la educación se hace gratuita o las tasas universitarias apenas cubren los costos, podría suceder que los ciudadanos más pobres aquellos cuyos hijos apenas acuden a la universidad, estuvieran financiando los estudios de los jóvenes universitarios de clase media. En este contexto elevar las tasas académicas sería una medida progresista.

Este tipo de cuestiones resultan muy frecuentes en las haciendas regionales y locales aunque tampoco son extrañas a la hacienda central. Siempre, pues, que exista demanda individualizada debería considerarse la posibilidad de utilizar precios y/o tasas y, en la medida de lo posible, tomar en cuenta las consecuencias de las financiaciones complementarias.

Por el contrario, cuando se trate de financiar bienes públicos indivisibles habrá que recurrir a los instrumentos que atienden a la capacidad de pago. Y naturalmente, también cuando haya que financiar políticas sociales redistributivas.

Como vimos en la primera lección, el problema básico de la hacienda, además de decidir el ámbito y contenidos de su actividad, consiste en distribuir el coste de los servicios prestados entre los ciudadanos, una distribución que debería ser justa. En la lección anterior hemos estudiado los criterios normativos utilizados por la hacienda para conseguir una distribución equitativa de las cargas públicas y hemos concluido en la imposibilidad de fundamentar científicamente, tanto el criterio del beneficio como el de la capacidad de pago.

La decisión, pues, acerca de lo que se considera un patrón equitativo de distribución de impuestos es algo a solventar a través del proceso político y, por tanto, dependerá de las preferencias mostradas por los ciudadanos en las elecciones y de su interpretación por sus representantes políticos.

Desde esta perspectiva, la tarea del administrador tributario consistirá en seleccionar y configurar los tributos adecuados para que el patrón distributivo resultante del conjunto sea el pretendido por el político. A este respecto podríamos decir que cada impuesto, cada figura tributaria, proporciona un determinado patrón distributivo y por tanto, el resultado final dependerá de cuáles sean las figuras seleccionadas, de cómo estén diseñadas y de su importancia relativa en el conjunto de los ingresos.

Sin embargo, para conseguir un determinado patrón distributivo de los impuestos no basta con conformarlos legalmente de una determinada manera. Es necesario saber, en la medida de lo posible, de qué forma se distribuye realmente la carga impositiva entre los ciudadanos para lo cual habrá que recurrir al **análisis de su incidencia**.

Una de las principales conclusiones que se derivan del análisis económico de los impuestos y, en concreto, del análisis de su incidencia es que aquellos que soportan realmente el peso de los impuestos no son necesariamente los legalmente obligados a pagarlos. Las personas que aparecen obligadas por la ley a pagar los impuestos tratarán de desplazar la carga sobre otras personas –normalmente a través del sistema de precios –dando así lugar a un **proceso de traslación** del impuesto.

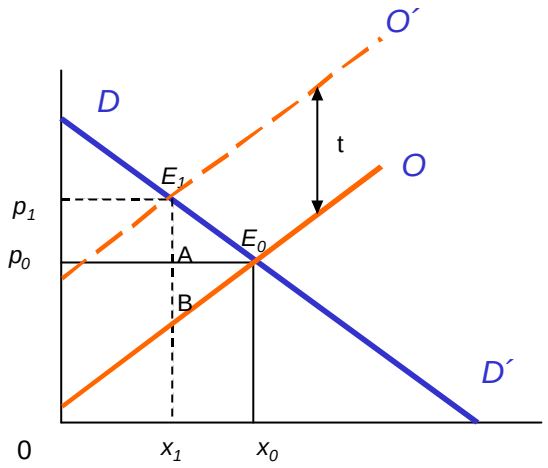
Hay que advertir que al hablar de traslación impositiva no nos estamos refiriendo a la prevista legalmente, como sucede, por ejemplo, cuando el vendedor de un producto repercute en su precio el impuesto que legalmente habrá de soportar el comprador, sino a la t**raslación económica**, esto es, a la que se produce a través del mercado como consecuencia del establecimiento del impuesto.

Veamos un ejemplo elemental de traslación económica. Supongamos que se establece un impuesto sobre un bien determinado, que llamaremos x. Se trata de un impuesto específico de 15 uds. monetarias por cada unidad de bien x vendido. En el gráfico 2.1. hemos representado lo que ocurriría.

El punto de partida, antes del impuesto, lo constituye una situación de equilibrio E_0 que se produce donde se cruzan las curvas (rectas en este

caso) de oferta **(O)** y de demanda **(D)**. En esta situación se venderían x_0 unidades del bien x al precio p_0.

Gráfico 3.1. Traslación del impuesto



Si suponemos que el impuesto **t** ha de soportarlo legalmente el vendedor[1], su introducción supondrá un desplazamiento vertical de la curva de oferta en una cantidad equivalente al importe del impuesto por unidad vendida, determinando una nueva curva de oferta que es la **O**' representada en el gráfico con trazo discontinuo. La intersección de la nueva curva de oferta **O**' con la curva de demanda D, determina un nuevo equilibrio E_1, al que corresponde un nuevo precio p_1 y una nueva cantidad vendida x_1.

Es evidente que en este sencillo ejemplo las consecuencias del impuesto pueden seguirse a través de los cambios que se han producido al pasar del equilibrio de E_o a E_1. Como puede verse en el gráfico, la introducción del impuesto (**t**= E_1 B) ha acarreado una elevación en el precio pagado por los compradores ($p_1 - p_o = E_1$ A) y, paralelamente, una reducción en la cantidad vendida ($x_1 - x_o$). Sin embargo, si nos fijamos, nos percataríamos de que el aumento de precio ($p_1 - p_o$) inducido por el impuesto es inferior al tamaño del propio impuesto (E_1 B), es decir, que en contra de lo que pudiéramos suponer, el impuesto no ha sido totalmente trasladado sobre los compradores. Así pues, solo una parte del impuesto será realmente soportada por los compradores lo que significa que la parte restante estarán soportándola los vendedores, al margen y con independencia de lo que digan las normas legales. Como consecuencia del impuesto, el precio del bien x se ha elevado en E_1 A, siendo esta la parte del impuesto que soportarán verdaderamente los compradores, mientras que el resto, el tramo AB será soportado por los vendedores.

La porción de impuesto que hayan de soportar realmente compradores y vendedores dependerá de la forma que tengan las curvas de oferta y demanda. Así, por ejemplo, si la curva de demanda fuese paralela al eje horizontal, eso es, fuese perfectamente elástica, el precio no variaría como consecuencia del impuesto y, por tanto, lo tendrían que soportar los vendedores en su totalidad. En general podemos afirmar que cuanto más

1 El resultado del proceso de traslación económica será el mismo si el impuesto se estableciese formalmente sobre el comprador ya que, como veremos, depende exclusivamente de las características del mercado.

elástica sea la demanda en relación con la oferta, menor será la proporción de impuesto que hayan de soportar los compradores y lo mismo puede predicarse de la oferta: cuanto mayor sea su respuesta, en términos de cantidad ofrecida ante una variación en el precio, en relación con la experimentada por la demanda, mayor será la porción de impuesto trasladado.

Las anteriores conclusiones y la forma de afrontar el problema de la incidencia atendiendo exclusivamente a lo que sucede en el mercado del bien gravado se conoce como **análisis de equilibrio parcial** y es útil, en todos aquellos casos en que se trate de un impuesto relativamente pequeño, cuyo establecimiento puede suponerse que tiene un escaso efecto en el resto de los mercados, es decir, en el resto de la economía.

Análisis de equilibrio parcial.

Sin embargo, cuando pretendamos analizar la incidencia de un cambio fiscal importante sería mas razonable recurrir a un **modelo de equilibrio general**, que tomase en cuenta el impacto del cambio impositivo en todos los mercados. No obstante, la metodología seguiría siendo la misma: primero determinaríamos los resultados de una posición de equilibrio antes de introducir el cambio fiscal y, hecho esto, trataríamos de determinar una nueva posición de equilibrio para comparala con la anterior y, por diferencias, inferir el impacto del cambio tributario. Como es natural, la estructura del modelo debería tomar en cuenta el objeto de la investigación, intentando distinguir aquellos grupos o colectivos sobre los que queremos medir la incidencia del cambio impositivo. Y, lo normal, es que el cambio impositivo lo introduzcamos distinguiendo los diferentes impuestos que han sido modificados.

Modelo de equilibrio general

Según nos interese, los resultados pueden presentarse de distintas formas. Quizás la más sobresaliente consista en averiguar cómo se distribuye realmente la carga tributaria por niveles de renta, de forma que podamos saber si en efecto, el sistema resulta o no progresivo y en qué grado.

Pero el análisis de incidencia también puede ser útil para ilustrar cómo se distribuyen realmente los impuestos entre las rentas de los factores productivos (trabajo y capital) o entre regiones de un mismo país, incluso entre generaciones. Se trata, pues, como es fácil ver, de una información sumamente valiosa para poder configurar con fundamento un sistema tributario.

Ahora bien, aunque conceptualmente es claro el procedimiento a seguir, no cabe ocultar las dificultades que apareja un cálculo como el apuntado, en tanto que exige de una modelización de la economía y, en consecuencia, de una amplia información estadística. Una posibilidad alternativa de aproximarse al problema podría consistir en utilizar lo que pudiéramos llamar **hipótesis estándar de incidencia formal** aplicándolas a nuestro caso concreto.

Como estamos viendo, las dificultades para disponer de una modelización de la economía que nos permita analizar la incidencia de los impuestos son grandes, y por ello en muchos casos se ha optado por utilizar las hipótesis de incidencia formal de los impuestos, junto a resultados provenientes de análisis de equilibrio parcial. Con ello podríamos elaborar una distribución de la carga que nos ofreciese, al menos, una primera orientación.

En lo que se refiere a los impuestos sobre la renta que recaen sobre personas físicas, la hipótesis estándar supone que no son objeto de traslación y, por tanto, que son realmente soportados por aquellos sujetos legalmente obligados a satisfacerlos. Siendo así, si disponemos de información sobre las liquidaciones de este tipo de impuestos, sabremos para cada nivel de renta cuál es la cantidad de impuestos satisfechos, cifra que de acuerdo con la hipótesis estándar, coincidiría con la realmente soportada.

Mas complicada resulta la incidencia del impuesto sobre sociedades. Formalmente, el impuesto incide sobre el beneficio de las sociedades pero los estudios disponibles no ofrecen resultados concluyentes ni mucho menos, y podemos hallar desde aquellos que defienden la no traslación del impuesto, hasta otros que entienden que el impuesto de sociedades es trasladado a través de los precios en distintas proporciones. Siendo así, una solución prudente, podría ser aquella que supone que la mitad del impuesto se traslada en los precios de los bienes y servicios vendidos por las sociedades en cuestión, mientras que la otra mitad es soportada por la sociedad y, en último término, por sus accionistas, como si se tratase de un impuesto directo sobre los beneficios.

En la medida en que entendamos que el impuesto de sociedades se traslada en los precios, deberemos darle el mismo tratamiento que a los impuestos indirectos sobre el consumo, de que nos ocuparemos a continuación. En cambio, en la medida en que entendamos que el impuesto, lo soportan los socios, su importe deberá imputarse a cada uno de ellos en proporción a su interés o participación social. Para imputar esta parte del impuesto lo ideal sería disponer de información sobre la distribución de las acciones y participaciones sociales por niveles de renta; de no ser así, podría utilizarse alternativamente la información que proporcionan los dividendos percibidos por niveles de renta, una información de la que probablemente se dispondrá si se han procesado adecuadamente las declaraciones de este impuesto.

En lo que respecta a los impuestos sobre el consumo, la hipótesis estándar supone que son soportados por los consumidores finales de los bienes y servicios gravados. En consecuencia, para imputar tales impuestos deberíamos disponer de información acerca de la estructura del consumo por niveles de renta. Esta información suele proporcionarla la estadística de gastos familiares que elaboran muchos países y que nos dice en qué se gastan la renta las familias.

La aplicación de estas hipótesis de incidencia formal nos permitiría distribuir los impuestos por niveles de renta y, por agregación, tener conocimiento de cómo se distribuye el conjunto de la carga tributaria por niveles de renta, de cuántos son los impuestos soportados por los ciudadanos de cada grupo social, y de cuál es, en definitiva, el grado de progresividad con el que aparentemente se distribuyen los impuestos.

Dado que, como acabamos de indicar, los impuestos directos suelen ofrecer una pauta distributiva formal cuanto menos proporcional, y normalmente progresiva, y los impuestos indirectos sobre el consumo una

pauta regresiva[2], el resultado conjunto del sistema tributario dependerá, seguramente, del peso relativo de uno y otro tipo de impuestos. En los sistemas tributarios de los países más desarrollados donde impuestos directos e indirectos, como hemos visto, nutren por mitades, aproximadamente, los ingresos coactivos, la carga tributaria suele acabar distribuyéndose de manera proporcional o ligeramente progresiva.

Desde esta perspectiva, pues, podemos hablar de sistemas tributarios mas o menos progresivos, según sea su pauta distributiva y existen algunos indicadores del grado de progresividad que nos pueden permitir hacer comparaciones o, simplemente, constatar en qué dirección evoluciona a este respecto, nuestro propio sistema tributario.

3.2.3. Potencia recaudatoria

Cuando se trata de impuestos que atienden a la capacidad de pago, es decir, de impuestos generales aplicados a todos los ciudadanos, un criterio que suele considerarse importante es su potencia recaudatoria. Siempre será preferible el impuesto que con una alicuota digamos, aceptable, sea capaz de proporcionar la mayor recaudación, pues no debe olvidarse que la primera regla de toda hacienda es lograr la suficiencia.

---

2 En efecto, los impuestos que recaen sobre el consumo, aunque se apliquen a tipos fijos "sobre sus bases," y sean formalmente proporcionales resultarán regresivos si los relacionamos, como estamos haciendo, con la renta del sujeto y ello es así porque la porción que representa el consumo en la renta de los sujetos es menor a medida que aumenta el tamaño de la renta. La propensión marginal a consumir es decreciente.
Veamos un ejemplo, suponiendo que aplicamos un impuesto del 15% sobre el consumo (podría tratarse, como veremos mas adelante, de un impuesto sobre el valor añadido) y qué sucedería con sujetos que tienen distintos niveles de renta. Las cifras son las indicadas a continuación.

(1) NIVEL DE RENTA (y)	(2) GASTO CONSUMO	(3) = 0,15 . (2) IMPUESTO AL CONSUMO SATISFECHO (t)	(4) = (3) / (1) TIPO MEDIO (tS)
100	100	15,-	15%
300	285	42,75	14,25%
600	510	76,50	12,75%
1200	900	13,5-	11,25%
2500	1500	22,5-	9%
5000	2000	300	6%

Como puede verse en el cuadro, el gasto en consumo representa una porción cada vez menor de la renta a medida que ésta aumenta evidenciando que las personas con niveles bajos de renta tienen que gastar toda o la mayor parte de su renta en bienes de consumo, mientras que las personas con rentas más elevadas dedican al ahorro una parte de la misma que crece con la renta. Por eso decimos que la propensión al consumo disminuye con la renta mientras que con la propensión al ahorro sucede lo contrario, aumenta con la renta. Así, en nuestro ejemplo, los ciudadanos con un nivel de renta de 100 se ven obligados a consumirla totalmente y no tienen capacidad para ahorrar. Con una renta de 300, logran ahorrar un cinco por ciento –y, por tanto, consumen el 95% de la misma –mientras que con una renta de 2500 se puede ahorrar un 40% de la misma y alcanzar un consumo de 1500, notable si se compara con el de las rentas bajas.
Pues bien, si sobre las cantidades consumidas (columna 2) aplicamos un impuesto al consumo del 15% obtendremos el impuesto soportado (columna 3) para cada nivel de renta y si, como hicimos antes, calculamos el tipo medio de gravamen (columna 4) veremos cómo este disminuye a medida que aumenta la renta: desde el 15% que soportan las rentas mas bajas hasta el 6% que es lo soportado por los sujetos con rentas de 5000.

A igualdad de otros factores, es evidente que la potencia recaudatoria de un impuesto nos vendrá dada por la **amplitud de su base** y, si consideramos esta misma característica a lo largo del tiempo, por la capacidad de su base de seguir fielmente lo que suceda con la renta nacional. Veamos con algún detalle una y otra cuestión.

Como hemos visto en la lección anterior, existen tres categorías de impuestos generales:

- los que recaen sobre la renta,
- los impuestos que gravan el patrimonio y
- los impuestos sobre el consumo.

En principio, no cabe duda, de que el impuesto personal sobre la renta es el que dispone de mayor potencial recaudatorio dado que su base –la renta– es mas amplia que el consumo y que, como sabemos, el impuesto sobre el patrimonio neto, que es de los impuestos patrimoniales, el de base más extensa, opera como complemento del impuesto sobre la renta, no como alternativa. Desde esta perspectiva, pues, el impuesto personal sobre la renta es el que brinda mayor potencia recaudatoria, siendo preferible a las demás modalidades de imposición sobre la renta o sobre el consumo.

El segundo aspecto relevante para la capacidad recaudatoria de un impuesto es que resulteflo cual facilitará que también lo sea el sistema tributario en su conjunto. Decimos que un impuesto es flexible cuando su base recoge fielmente todas las variaciones que se registren en las magnitudes económicas que constituyen su soporte, una virtud de especial valor en los procesos de crecimiento y de interés también como contrapeso de las oscilaciones cíclicas de la economía.

En términos agregados, para el conjunto del sistema tributario, se dice que es flexible cuando la recaudación evoluciona a un ritmo igual o superior al que evoluciona el PIB. Por tanto, si suponemos, por ejemplo, que a lo largo de un período de tiempo, digamos cinco años, el PIB de un país ha crecido a una tasa media del 6%, diremos que su sistema tributario es flexible si la recaudación total obtenida durante ese mismo período, ha aumentado a una tasa media del 6% o mayor. La relación entre ambas tasas de crecimiento nos ofrece una medida de la **flexibilidad del sistema** que podrá ser igual, superior o inferior a la unidad[3].

Esta medida de potencia recaudatoria tiene interés para garantizar la suficiencia de la hacienda a medio y largo plazo, lo cual requiere que la flexibilidad del sistema tributario sea, aproximadamente, igual a la elasticidad-renta del gasto público. Si la flexibilidad de los ingresos resulta estructuralmente inferior a la que resulta de la dinámica del gasto, nos hallaremos ante una hacienda con tendencia crónica al déficit que, probablemente, está reclamando de una reforma de sus impuestos.

---

3 En términos discretos la flexibilidad de un sistema tributario nos la da el cociente ?T%/?PIB% para un periodo determinado. Ello equivale, si establecemos una relación funcional entre recaudación T y el PIB a la derivada elástica de T respecto a PIB, esto es, (dT/dPIB) (PIB/T).

Naturalmente, la flexibilidad del sistema tributario es el resultado de la flexibilidad mostrada por cada uno de sus impuestos y de ahí el interés de seleccionar aquellos que, por sus características, satisfagan mejor este requisito. Sabemos que el impuesto sobre la renta es un impuesto doblemente flexible, primero, porque su base se ajusta mejor que ningún otro impuesto a las variaciones de la renta nacional y, además, porque suele operar con tarifas progresivas respecto de la base. Por tanto, lo normal será que el impuesto sobre la renta presente una flexibilidad claramente superior a la unidad, del orden de 1,2 a 1,5. Debe advertirse que, para que esto sea así, es fundamental que las bases del impuesto sean capaces de captar todas las variaciones que se estén produciendo en la realidad[4].

Existen dos factores que pueden ser causa de perturbación reduciendo –o incluso eliminando –la flexibilidad potencial de este impuesto. El primero es la forma en que se configure legalmente el impuesto y, sobre todo, su base impositiva . Si se utilizan bases presuntivas o estimadas a tanto alzado, es evidente que pueden no captar fielmente lo que esté aconteciendo en la realidad y, por tanto, reducir la flexibilidad. Pensemos, por ejemplo, en los viejos impuestos catastrales en los que los valores se establecían y revisaban de tarde en tarde. Es evidente que tales impuestos no podían resultar flexibles ya que, por la forma discontinua y objetiva de determinación de la base, eran incapaces de captar las modificaciones, los cambios que se estaban registrando en la realidad. Cualquier proceso inflacionario, por ejemplo, podía constituir la tumba de este tipo de impuesto.

El otro factor que puede afectar negativamente a la flexibilidad del impuesto es el grado de evasión. En la medida en que las rentas reales, por razón de la evasión, no tengan reflejo en la base legal del impuesto, este tenderá a la rigidez.

Que el sistema tributario sea flexible no solo sirve para garantizar la suficiencia a medio plazo, sino también para compensar automáticamente las oscilaciones cíclicas de la renta nacional. Ante una situación de depresión con caída de la renta, un sistema fiscal flexible reducirá su recaudación en mayor medida, ejerciendo así un efecto expansivo sobre la demanda privada. Y sucederá lo contrario cuando la economía crece a ritmo demasiado vivo ya que, en tal caso, el aumento de la recaudación tributaria, mayor que el de la renta, ejercerá un impacto contractivo. En definitiva, pues, un sistema tributario flexible operará como un estabilizador automático de los niveles de renta y contribuirá a compensar las oscilaciones cíclicas de la economía.

---

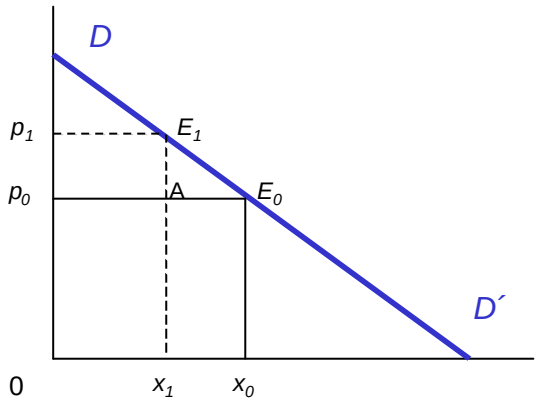
4 También los impuestos que operan con tipos fijos pueden ofrecer flexibilidades superiores a la unidad si utilizan mínimos exentos. Veamos el siguiente ejemplo

	Periodo 1	**Periodo 2**	**?%**
Base impositiva	1000	1200	20
Mínimo exento	300	300	-
Base gravable	700	900	28,6
Cuota (10%)	70	90	28,6
Elasticidad	**(28,6 : 20)**		**1,43**

Un criterio importante, ampliamente desarrollado por la literatura académica, es el referente a la eficacia: los impuestos y, en general, el sistema tributario debe diseñarse de forma tal, que minimice los costos de ineficacia que los impuestos pueden comportar. En esta interesante línea de trabajo es frecuente utilizar modelos normativos de equilibrio general sobre los cuales se intenta definir las características de los "impuestos óptimos", de cómo habría que configurarlos para que su introducción minimizase las pérdidas de bienestar que puede comportar un impuesto.

De una forma sencilla la distorsión que puede introducir el establecimiento de un impuesto en una situación de asignación óptima de los recursos, podemos intuirla a través del denominado "exceso de gravamen" que comporta la alteración en los precios relativos. Volvamos para ello a la figura 3.1 y reproduzcamos sobre la curva de demanda los dos equilibrios considerados, primero el punto E_0 anterior al establecimiento del impuesto y, seguidamente, el punto E_1 que, como sabemos, será el equilibrio alcanzado después de establecer el impuesto sobre el bien x. Esta es la situación que recoge en la figura 3.2. a continuación

Gráfico 3.2. Exceso de gravamen



En el punto de equilibrio E_0, el consumidor tenía un "excedente" representado por el triángulo **D**p_0E_0. De forma aproximada podemos decir que dicho excedente equivale a lo que el consumidor, de acuerdo con sus gustos, estaría dispuesto a pagar por encima de la cantidad que paga (p_0 E_0x_00) para adquirir la cantidad x_0. Al establecer el impuesto este "excedente" se ve reducido al triángulo **D**p_1E_1. Pues bien, la cuestión que se plantea es que la reducción del excedente que, como consecuencia del impuesto, experimenta el consumidor resulta superior al importe del propio impuesto soportado.

En efecto, gráficamente el importe total del impuesto soportado por el comprador coincide con el rectángulo p_1 E_1 A p_0 , mientras que el excedente se ha reducido en la figura p_1 E_1 E_0 p_0 es decir, en algo mas. Esa mayor reducción del excedente, el área del triángulo E_1 E_0 A, es lo que se denomina "exceso de gravamen" y recoge, aproximadamente, la pérdida de bienestar que experimenta el sujeto a consecuencia del cambio en los precios relativos.

Este resultado nos dice que, inevitablemente, todo impuesto reduce la renta disponible en términos reales de los sujetos (efecto renta) pero, al mismo tiempo, encarece relativamente algunos bienes alterando, pues, la estructura de los precios relativos lo que, a iguales gustos, llevará a los sujetos a ajustar sus demandas, consumiendo relativamente menos los bienes encarecidos (efecto sustitución).En consecuencia, si la situación de la economía antes del impuesto respondía a una asignación eficaz de los recursos ahora, después del impuesto, sin haber variado ni las técnicas de producción ni las preferencias de los sujetos, ocurrirá que de algunos bienes se producirá menos y de otros mas, lo cual, por definición, nos lleva a una asignación menos eficaz de los recursos[5].

En la medida en que el "exceso de gravamen" es consecuencia del cambio en la estructura de precios relativos que introduce un impuesto que recae sobre un bien, el problema podría evitarse, aparentemente, recurriendo a impuestos proporcionales que gravasen uniformemente todos los bienes y servicios pues, de esta forma, los precios relativos se mantendrían inalterados. Un impuesto sobre las ventas que operase con un único tipo de gravamen parecería la solución más adecuada desde esta perspectiva, aunque pudiera objetarse desde otras perspectivas, por ejemplo, desde la equidad. Sin embargo, lamentablemente es difícil aplicar un impuesto que grave absolutamente todos los bienes como requeriría la eficacia, pues ello nos obligaría a gravar incluso el ocio. Los sujetos pueden decidir entre trabajar más horas y conseguir más bienes y servicios a través del mercado y menos ocio o, por el contrario, trabajar menos y disponer de más tiempo libre. Así pues, en la medida en que el tiempo libre constituye un bien del que disfruta el sujeto, al dejarlo al margen del impuesto, resultará relativamente mas barato alterándose, pues, los precios relativos. La estricta proporcionalidad exigiría, pues, gravar el ocio y esto, por razones obvias, no es fácil.

En la búsqueda de lograr una imposición estrictamente proporcional sobre todos los bienes y servicios se ha propuesto la denominada regla de Corlett-Hague que intenta gravar indirectamente el ocio mediante el gravamen de aquellos bienes y servicios que son fuertemente complementarios del ocio, por ejemplo, los artículos deportivos, los espectáculos, viajes, etc. Gravando fuertemente estos bienes y servicios podríamos conseguir encarecer el ocio y lograr, por esta vía, restaurar la proporcionalidad que se pretende.

En aquellos modelos que han intentado obtener reglas para configurar una imposición sobre el consumo que minimice las ineficacias han concluido en que, lo recomendable sería gravar con mayor intensidad aquellos bienes y servicios cuya demanda sea mas rígida –y, por tanto, mas invariable –y con menor intensidad los que dispongan de demandas más elásticas. Esta recomendación conocida como "regla de Ramsey", por ser este autor el primero que lo apuntó, se ha visto confirmada en modelos de equilibrio general competitivo dando lugar a la "regla de la inversa de la elasticidad" que nos llevaría a utilizar una diversidad de tipos impositivos, dependiendo de la elasticidad de la demanda de cada bien o servicio gravado y, como hemos indicado, a gravar con mayor intensidad los de de-

5 El triángulo $E_1 E_0 A$ se conoce como "triángulo de Haberler" y solo refleja aproximadamente el "exceso de gravamen". Posteriormente Hicks eliminaría el "efecto renta" mediante las curvas de demanda compensadas y ofrecería una medida más ajustada del exceso.

manda más rígida, por ejemplo, los alimentos de primera necesidad o las medicinas imprescindibles. Es pues evidente que la pugna de estos criterios con los propios de la equidad es tan abierta que los convierte en inaplicables aún suponiendo que las hipótesis de partida resultasen acertadas.

Tampoco resultan de mucha mas ayuda las recomendaciones que suelen derivarse de este tipo de modelos para configurar la imposición sobre la renta. Partiendo de las hipótesis al uso utilizadas en los modelos de equilibrio competitivo, el impacto fundamental de la imposición sobre la renta es doble:

- por una parte contribuye a la equidad pero,
- por otra, puede afectar a la disposición de los sujetos a esforzarse a trabajar y, por tanto, al resultado económico.

De esta forma equidad y eficacia aparecen como valores enfrentados entre los que habría que alcanzar cierto compromiso. En la medida en que pretendamos aumentar la progresividad del impuesto sobre la renta para mejorar el patrón distributivo, estaremos afectando negativamente a la cantidad de trabajo que los sujetos están dispuestos a aportar. En consecuencia, pasados de un punto, un grado de progresividad demasiado alto podría acarrear perjuicios para todos, incluso para aquellos favorecidos por las políticas sociales que financia la imposición progresiva. Este resultado que nos recuerda a la famosa “curva de Laffer”, lleva a aconsejar impuestos sobre la renta con tipos marginales, digamos, moderados que eviten el desincentivo indicado.

Desde esta perspectiva teórica el único impuesto eficaz, es decir, que introducido en un modelo de equilibrio competitivo no afectaría a la asignación de los recursos, sería un impuesto de capitación, esto es, un impuesto igual para todos, soportado por todos los ciudadanos independientemente de su nivel de renta. Un impuesto de esas características no afectaría, por supuesto, a los precios relativos ni induciría cambios en las conductas de los sujetos que pudieran afectar a la eficacia. Un impuesto normal sobre la renta personal puede afectar a la disposición de los sujetos a trabajar o a asumir riesgos con lo que puede acabar afectando al resultado de la economía. En cambio, nada de esto sucedería con un impuesto de capitación en tanto su cuantía no se vería influida por las decisiones de los sujetos. Lamentablemente, también en este caso la recomendación que deriva de la eficacia pugna abiertamente con las exigencias de la equidad, pues un impuesto de capitación sería claramente regresivo. Únicamente la señora Thatcher se atrevió a proponer, ciertamente que en el ámbito local, un impuesto de estas características.

No es sencillo, como vemos, encontrar impuestos que no afecten negativamente a la eficacia partiendo de modelos de equilibrio competitivo. Lo único que cabe es minimizar las ineficacias que ocasionen y tal cosa es lo que se pretende cuando se diseñan “impuestos óptimos”.

Sin embargo en esta línea de trabajo los resultados prácticos todavía están distantes. A pesar de que poco a poco se ha ido introduciendo más y más elementos institucionales para aproximar los modelos a la realidad, las distancias siguen siendo apreciables con lo que las recomendaciones que derivan de tales modelos ofrecen una modestísima aplicabilidad. En

parte, no cabe duda, porque los modelos utilizados están muy alejados de la realidad y está distancia puede acarrear consecuencias importantes. Como nos advierte la teoría del "second best", dependiendo del contexto real puede ocurrir tanto que una discriminación tributaria sirva para mejorar la eficacia como que, la supresión de una discriminación acarree una pérdida de eficacia. Habría que analizar qué es lo que sucede en cada caso concreto.

Pero hay algo más. Algo que se refiere a la propia metodología utilizada. Así, para intentar medir el impacto de la actividad del estado sobre la asignación de los recursos, suele tomarse como referencia una situación "sin estado" donde todos los mercados son competitivos y, en principio, no existen problemas de información. En una situación de estas características la asignación de los recursos sería óptima, en el sentido de que no podría aumentarse la producción de ningún bien o servicio si no era reduciendo la de cualquier otro bien o servicio y, además, el conjunto de bienes y servicios producidos en respuesta a las demandas de los consumidores permitiría maximizar su utilidad. Es sobre este telón de fondo sobre el que se ha tratado de medir el impacto del estado, que inevitablemente aparece con la imagen de un intruso que viene a perturbar tan magnífico estado de cosas.

Los estudios de "imposición óptima" tratan precisamente de averiguar cómo se deberían configurar los impuestos para minimizar su impacto (negativo) sobre la eficacia, es decir, su impacto sobre ese mundo donde los recursos se han asignado con la máxima eficacia.

En todas estas comparaciones la conclusión inevitable es que la irrupción del estado y sus impuestos viene a dislocar las bondades de una economía sin estado y, en consecuencia, lo sensato será minimizar los problemas causados por ese "mal necesario" . Sin embargo, a nadie se le oculta que, por referencia a una economía sin estado, a un país sin estado, la introducción de éste y de los impuestos para financiarlo, reportaría un aumento notable en su eficacia, simplemente evitando la violencia en la solución de los conflictos y garantizando el cumplimiento de los compromisos. Y esto exige introducir no solo servicios de orden y justicia sino también políticas sociales solidarias que refuercen la integración social. Por tanto, si queremos valorar en términos de bienestar la aparición del estado y los impuestos, no parece que tenga mucho sentido que la referencia de base sea una economía en la que los recursos se asignan eficazmente y todo funciona sin fricciones. De ser así, será normal que nos preguntemos para qué necesitamos al estado y todas sus molestias. En cambio, si entendemos que las necesidades públicas son auténticas necesidades sentidas por los ciudadanos es evidente que sin provisión de bienes públicos, sin el estado y sus impuestos, no podría jamás alcanzarse un óptimo paretiano. Quiere esto decir que la introducción del estado proporcionando los bienes y servicios públicos que vendrían a satisfacer las necesidades sociales, permitiría mejorar los niveles de satisfacción de los consumidores obligando a una nueva asignación de recursos[6] más eficaz que la anterior sin estado.

---

6 Cuando los economistas hablan de "asignación de recursos" se refieren a la producción de bienes y servicios que ocurre en toda economía. Los "recursos" son los factores productivos (trabajo y capital) y pueden aplicarse, en principio, a producir unas cosas u

El problema es que, desde la lógica del modelo de referencia, se plantea la introducción del estado en la asignación de los recursos, al cual, como hemos visto,le resulta difícil establecer un sistema de impuestos que responda exclusivamente al criterio del beneficio, es decir, que lleve a pagar a cada sujeto de acuerdo con su valoración de los bienes y servicios públicos que consume. Si esto fuera posible y el estado limitase su actividad a la oferta de bienes públicos, bienes o servicios, su entrada en escena no plantearía ningún problema en el modelo asignativo de referencia ya que, en último término operaría como una empresa privada más, que viene a satisfacer un conjunto de necesidades sentidas por los ciudadanos.

Sin embargo sabemos que eso no es así. Por una parte, el estado no puede ajustar el impuesto pagado por cada ciudadano a su valoración de los bienes y servicios públicos de acuerdo con sus preferencias, ya que desconocemos estas últimas y los ciudadanos, por las razones explicadas, no las manifiestan. En consecuencia al "cobrar" el estado a través de los impuestos, los bienes y servicios públicos suministrados a los ciudadanos, introducirá necesariamente un "factor de redistribución", dado que probablemente unos pagarán menos impuestos de lo que, de acuerdo con sus preferencias, hubieran estado dispuestos a pagar, por los bienes y servicios públicos consumidos, mientras que en otros sujetos sucederá lo contrario, estarán pagando más impuestos de los que hubieran estado dispuestos a hacer de acuerdo con sus preferencias.

Debe notarse que este "factor de redistribución", inevitable en cualquier caso, no tiene por qué ser ciego. Cuando el estado decide suministrar, por ejemplo, servicios sanitarios gratuitos para todos los ciudadanos, es evidente que está introduciendo deliberadamente un "factor de redistribución" ya que, si el sistema tributario es progresivo, estará "cobrando" a los más ricos por los servicios sanitarios prestados –que muchos de ellos ni siquiera utilizaron– mucho más, desde luego, de lo que estarían dispuestos a pagar de acuerdo con sus preferencias y, en cambio, estará ofreciendo estos servicios gratuitamente a usuarios que, probablemente, estarían dispuestos a pagar algo por ellos. El efecto redistributivo, por tanto, es muy claro y además intencionado.

Como sabemos, además de suministrar determinados bienes y servicios, los estados en general, llevan a cabo acciones puramente redistributivas a través de sus políticas sociales y de bienestar, acciones que habría que añadir al "factor de redistribución", implícito en el suministro de bienes y servicios y que, en la lógica del modelo asignativo de referencia, vendría a perturbar, todavía mas, la asignación eficaz de los recursos. No será extraño, por tanto, que en general, en los trabajos académicos, la eficacia y la equidad aparezcan como valores enfrentados.

Eficacia y Equidad ¿Valores enfrentados?

El problema que introduce la redistribución en los modelos de referencia, es su dificultad para tratarla (como algunos autores han intentado),

---

otras. En la medida en que se apliquen a producir unos bienes o servicios habrá que renunciar –puesto que los recursos son limitados– a producir otros. Este es parte del problema económico. En consecuencia, cada "asignación de recursos" con una tecnología dada, equivaldría a una determinada estructura de producción de bienes y servicios. La asignación se entiende "óptima" cuando no es posible aumentarla reasignando recursos de una a otra rama productiva y, además, responde a las preferencias de los consumidores mostradas en sus demandas.

como un bien público mas, un bien que vendría a satisfacer una necesidad de justicia o solidaridad experimentada por los ciudadanos. Un bien singular, ciertamente, que llevaría a algunos a pagar por él mientras que otros se beneficiarían. Ahora bien, para que esto pudiera entenderse así, las políticas de redistribución deberían ser aprobadas por unanimidad. Como esto no suele suceder y en el mundo real y democrático, las decisiones de redistribución –como todas las demás de carácter político– suelen adoptarse por mayoría, siempre "perturbaran" las preferencias de algunos de los miembros de la sociedad y también, al modelo de asignación óptima de los recursos que exige el respeto absoluto a las preferencias individuales. En último término, es pues, la necesidad de adoptar decisiones por mayoría, decisiones democráticas, lo que choca con el modelo de referencia rabiosamente individualista y en ese sentido cabría preguntarse si este tipo de comparación resulta adecuado.

Si tuviéramos que resumir los criterios que cabe derivar de todo lo anterior para ordenar los impuestos, sin incurrir en aquellos que de forma manifiesta pugnan con la equidad, seleccionaríamos probablemente el de la **uniformidad del gravamen**, entendido en el sentido de evitar los tratamientos discriminatorios injustificados. Este criterio que también pudiéramos llamar de **neutralidad impositiva** nos llevaría a eliminar del sistema fiscal todos aquellos tratamientos diferenciados que no respondan a razones claras y justificadas y, desde luego, todas aquellas discriminaciones que puedan existir en los sistemas tributarios y que no quepa explicar sino por circunstancias históricas.

Desde esta perspectiva el servicio a la eficacia suele pugnar menos con la equidad de lo que podría pensarse pues la mayor parte de las veces la eliminación de los tratamientos discriminatorios injustificados perjudican tanto a la eficacia como a la equidad. Con carácter general deberíamos favorecer la neutralidad del sistema tributario y, por tanto, aceptar la presencia de discriminaciones únicamente en casos concretos y suficientemente justificados. En casos en que puedan favorecer la asignación de los recursos, como sucederá, por ejemplo, con los impuestos sobre el uso de los recursos naturales, y excepcionalmente, para evitar tratamientos injustos[7]. Con esta guía deberíamos propiciar la utilización de impuestos proporcionales sobre el consumo de todos los bienes y servicios, sin exenciones ni exoneraciones; un gravamen sobre la renta de base comprensiva que ofrezca el mismo tratamiento sin discriminaciones para todos sus componentes y con tipos que si bien por razones de equidad habrán de resultar progresivos, resulten moderados.

3.2.5. Aceptación social

A pesar de su carácter coactivo el impuesto necesita ser aceptado socialmente para poderse aplicar adecuadamente. No cabe imaginar que pueda aplicarse un impuesto en contra de la voluntad de una parte importante de la sociedad, descansando exclusivamente en el poder coactivo del estado. Es imposible y generaría, sin duda, frecuentes comportamien-

7 En esta línea de búsqueda de la uniformidad podría pensarse en utilizar la norma del Corlett-Hague antes indicada y "discriminar en contra de los bienes y servicios que resulten complementarios del ocio.

tos evasores, amplias zonas de fraude y desde luego, importantes costos de administración.

La sociedad en general, debe entender que el impuesto que pretende aplicarse, es justo y razonable, y el estado debe contar con el apoyo mayoritario de los ciudadanos cuando se trate de introducir nuevos impuestos o nuevas pautas de distribución de los mismos.

Esta circunstancia, reiteradamente constatada, nos advierte de que no todos los impuestos sirven en todos los países y que si por cualquier causa introducimos en un país, un impuesto que no resulta socialmente aceptable, lo más probable es que la realidad lo acabe convirtiendo en una caricatura de las previsiones legales.

Dada la especial importancia que otorgamos a esta cuestión, procederemos a su tratamiento mas detallado en la lección seis.

3.2.6. Facilidad administrativa

Otro factor especialmente relevante a la hora de seleccionar un instrumento financiero y sobre todo a la hora de configurarlo es la facilidad con que pueda administrarse. Existe un viejo aforismo atribuido a Musgrave que nos advierte de que, en último término, un sistema fiscal vale lo que valga la administración que lo gestiona, pues es evidente que entre aquello que dicen las normas y lo que acaba sucediendo en la realidad, es decir, la forma en que esas normas son realmente aplicadas, se encuentra la administración tributaria. Tener en cuenta la capacidad de la administración tributaria para diseñar los instrumentos es fundamental, especialmente en países en desarrollo en los cuales, como muestra la experiencia, no resulta sencillo aumentar dicha capacidad a corto plazo. Por tanto, siempre que sea posible, preferiremos aquellos impuestos que resulten mas sencillos de administrar y trataremos, cuando los diseñemos, de no olvidar nunca que se trata de instituciones que habrán de administrarse con los recursos disponibles. En la lección sexta nos ocuparemos con mayor detalle de esta cuestión.

3.2.7. Entorno tributario

No es frecuente que un país pueda decidir su estructura tributaria y el nivel de presión fiscal ignorando las condiciones de su entorno, es decir, sin atender lo que hacen sus países vecinos y, en general, todos aquellos países con los que mantiene estrechas relaciones económicas. Desde hace años muchos países y en mayor medida aquellos que están en proceso de desarrollo, han intentado ofrecer una tributación favorable a la inversión, con objeto de atraer el establecimiento de empresas. Si tal fuese, por ejemplo, la actitud de los países del entorno, sería prácticamente imposible para el país en cuestión no tener en cuenta tal circunstancia, so pena de incurrir en el riesgo de que muchas empresas trasladasen su residencia a algún país vecino.

En la medida en que durante los últimos años las economías se han hecho cada vez mas abiertas, han ido desapareciendo las trabas al co-

mercio internacional y los aranceles se han visto notablemente reducidos, e incluso han desaparecido en algunas áreas, como sucede en la Unión Europea; se ha generalizado la libertad de movimiento de capitales y en la mayor parte de países no existen problemas para el establecimiento de empresas extranjeras, en una palabra, en la medida en que el proceso de globalización se ha extendido y ha cobrado fuerza, la referencia a la fiscalidad internacional resulta de mayor significación para cualquier país. No hacerlo así, puede suponer perder importantes capacidades de pago, dado que tanto los bienes y servicios, como los factores productivos que pueden moverse con amplia libertad entre países son sensibles a los niveles de tributación que han de soportar.

Esta realidad de un mercado mundial y múltiples autoridades políticas nacionales plantea un cierto conflicto, en tanto constriñe la capacidad de decisión del ámbito político. Lo ideal desde este punto de vista sería poder conseguir acuerdos entre países que permitieran armonizar las legislaciones fiscales y practicar intercambios de información con relevancia fiscal. Esto es lo que se intenta hacer en áreas como la UE y también en esta dirección se orientan los esfuerzos de la OCDE. Sin embargo, en materia fiscal no existe ningún organismo internacional, equivalente por ejemplo a la Organización Mundial de Comercio, con capacidad para establecer normas obligatorias para todos los países. Esta circunstancia favorece la aparición de situaciones de “competencia fiscal” entre países como muestra la carrera de “rebajas” fiscales registrada en los últimos años y la proliferación de “paraísos fiscales” que constituyen un caso límite de competencia.

Es pues todo este entorno el que inevitablemente habrá de tenerse en cuenta al conformar la estructura tributaria y, desde luego, al decidir los niveles de presión fiscal aplicables. El factor clave a este respecto es la movilidad de los elementos gravados: cuanto mas móviles sean éstos y con mayor facilidad puedan desplazarse a otra jurisdicción política, más atención habrá que prestar a la tributación comparada.

La mayor movilidad corresponde al capital financiero cuyo movimiento de un país a otro se reduce a una anotación contable efectuada a través de internet. Es el problema más serio y la limitación más importante a la que tiene que hacerse frente al decidir los niveles de tributación.

En segundo lugar, aunque a gran distancia, hay que contar con la movilidad de las empresas para localizar sus inversiones y situar su domicilio fiscal. En estas decisiones el factor fiscal puede jugar un papel relevante, sobre todo tratándose de grandes empresas multinacionales y por consiguiente, al regular la tributación de los beneficios empresariales, deberíamos poner especial atención a las normativas del entorno.

En tercer lugar, las diferencias de tributación pueden dar lugar al cambio de residencia de personas físicas con elevados ingresos provenientes del exterior, y también de profesionales con alta cualificación. La utilización del criterio de residencia para gravar la totalidad de la renta en los impuestos personales, hace que el domicilio fiscal de las personas resulte determinante de los impuestos totales a pagar y de ahí, su interés en residir en países con niveles de tributación moderados.

Finalmente, en algunos casos, hasta las diferencias de tributación en los impuestos indirectos sobre el consumo pueden dar lugar a desplaza-

mientos de los sujetos para efectuar sus adquisiciones en las jurisdicciones con impuestos mas bajos o bien a utilizar las compras por correo –utilizando, por ejemplo, internet– con objeto de eludir la tributación del lugar de residencia.

Por razón de las diferencias de movilidad es como hemos advertido, la tributación de los rendimientos del capital financiero (intereses, dividendos) la que puede resultar mas difícil. Esto ha llevado a algunos países a considerar la tributación independiente de estos rendimientos, lo cual implica abandonar en buena medida, los criterios de la imposición personal y progresiva volviendo al modelo de imposición cedular característico del siglo XIX. En otros casos, como sucede por ejemplo en los países de la UE, la cuestión se ha intentando abordar, recurriendo en mayor medida a armonizar sus legislaciones, tratando de evitar que aparezcan diferencias relevantes entre países, en cuanto al nivel de tributación de este tipo de rendimientos y al mismo tiempo, a reforzar los intercambios de información.

En los demás casos la movilidad de factores resulta menor y por tanto, los márgenes de autonomía serán mayores y dependerán también de las respectivas políticas de gasto. La mayor presión fiscal de un país puede aparecer compensada con una mayor oferta de bienes y servicios públicos, lo cual puede debilitar lo deseos de empresas y ciudadanos para cambiar su residencia. Las sociedades con importantes ofertas de bienes y servicios públicos suelen resultar mas confortables para residir por razón de que ofrecen mayor seguridad, un grado más elevado de integración social, lo cual facilita notablemente la convivencia, más servicios sociales y culturales, etc. Todo lo cual son variables de no menor interés que la presión fiscal, para decidir la residencia o el establecimiento de empresas.

Disponemos de cierta experiencia a través de los países federales, de la medida en la que caben diferencias de presión fiscal en entornos con perfecta movilidad de factores y personas. En Estados Unidos por ejemplo, los estados tienen capacidad para establecer sus propios impuestos sobre la renta –tanto de personas como de sociedades – y también impuestos sobre el consumo. Dado que en este contexto no existen limitaciones ni trabas a la movilidad de bienes y factores, las diferencias entre las presiones fiscales de los distintos estados vendrán restringidas por el propio juego del mercado y en consecuencia, serán las mínimas que cabría esperar. Pues bien, la realidad nos muestra diferencias significativas entre los estados, tanto en lo que se refiere a la imposición sobre la renta (en el impuesto personal la presión fiscal entre cero y más de cuatro puntos y en el caso del impuesto de sociedades de cero a más de doce puntos), como en la imposición indirecta sobre el consumo (de cero a siete puntos[8]), lo cual nos confirma que si bien, por las razones indicadas, el entorno tributario es una referencia a considerar, no determina ni mucho menos, las capacidades de decisión del ámbito político.

8 Vid. Vito Tanzi, “Taxation in a integrating World”, The Brookings Institution, Washington, 1995-pp.21-22.

3.3. Algunas conclusiones

Del recorrido anterior a la búsqueda de criterios que puedan inspirar el diseño y conformación de los instrumentos financieros cabría sintetizar algunas conclusiones a tener en cuenta. Son las siguientes:

Primera. Debe prestarse atención al tipo de gasto que se pretende financiar. Cuando se trate de financiar bienes y servicios públicos que son demandados individualmente por sus beneficiarios, debería utilizarse en lo posible, instrumentos individualizadores, tales como los precios públicos o las tasas. En todo caso debería existir un pronunciamiento político, una decisión acerca de la porción del costo que se pretende financiar con precios o tasas, y la parte que se desea financiar con cargo a impuestos generales.

Segunda. En lo que se refiere a instrumentos financieros basados en la capacidad de pago, serán preferibles aquellos que tengan mayor potencia recaudatoria que afortunadamente, coinciden con los impuestos generales de bases amplias.

La capacidad recaudatoria y por tanto la suficiencia de una hacienda, depende no solo de la amplitud de las bases impositivas, sino también de su flexibilidad. Un sistema tributario flexible constituye un factor de estabilización automática del ciclo.

Tercera. La consecución de la pauta distributiva de las cargas públicas deseada, requiere utilizar diversos impuestos. Cada impuesto ofrece una pauta distributiva real que deberemos investigar. Combinando adecuadamente varios impuestos podremos conseguir la pauta distributiva que se haya decidido políticamente, así como influir en la distribución de la renta.

Una distribución mas igual de la renta requerirá utilizar impuestos progresivos y gastos sociales en beneficio de las personas con rentas más bajas.

Cuarta. La imposición sobre la renta debería configurarse en lo posible, con bases comprensivas. Esto permitiría utilizar tipos marginales moderados y evitaría tratamientos discriminatorios entre acrecentamientos que evidencian igual capacidad de pago.

Quinta. La imposición sobre el consumo debería tender a la proporcionalidad. Esto exige utilizar un solo tipo de gravamen y evitar las exoneraciones.

Sexta. Deben evitarse los tratamientos discriminatorios (tratar una misma materia u objetivo del gravamen con tipos distintos) y, desde luego, todos aquellos que no aparezcan suficientemente justificados o que sean resultado de circunstancias históricas sin vigencia.

De tiempo en tiempo es conveniente repasar el sistema tributario con el objeto de neutralizarlo eliminando del mismo todos los tratamientos discriminatorios que no respondan a objetivos claros o políticos deliberados. Estos repasos tiene especial relevancia en lo que se refiere, al conjunto de los denominados “gastos fiscales”.

Séptima. En economías abiertas y con libertad de movimiento de capitales es aconsejable tener en cuenta los niveles de tributación de los países del entorno, especialmente en lo que se refiere a la tributación de los beneficios empresariales y las rentas del capital mobiliario, con objeto de evitar que se produzcan diferencias relevantes que puedan inducir por razones fiscales, movimientos indeseados de capitales o en la localización empresarial. Este riesgo es mayor cuanto menor sea el tamaño del país en cuestión.

Es importante promover procesos de armonización fiscal entre países de una misma área económica y alcanzar acuerdos que eviten, en lo posible, este tipo de problemas.

Octava. Deben preferirse en general, aquellos impuestos que gocen de aceptación social y caso de que no sea posible, esforzarse a través de la explicación, el diálogo y la persuasión por lograr su aceptación. Todos los esfuerzos que se hagan en esta dirección se verán recompensados con menores costos de administración.

Deben efectuarse cálculos de los niveles de fraude y obtener de esta información las consecuencias oportunas para el diseño de los impuestos y su administración.

Novena. La facilidad para administrar un impuesto constituye uno de sus activos mas importantes. Al configurar legalmente un impuesto debe tenerse en cuenta que deberá administrarse y desde luego, la capacidad de la administración que haya de gestionarlo. Los impuestos personales resultan mas difíciles de administrar.

Décima. Las normas legales deben en lo posible, resultar claras y comprensibles para los ciudadanos. Simplificar las normas tributarias debe constituir una tarea regular de la administración.

Undécima. La estabilidad de las normas fiscales es altamente deseable. A este fin es útil distinguir los elementos estructurales de los tributos que debieran ser estables, de los parámetros políticos que pueden ser objeto de ajuste, dependiendo de cuál sea la política concreta que cada gobierno desea instrumentar.

A la estabilidad normativa puede contribuir considerar a los impuestos como piezas de un sistema en el cual cada impuesto, por su propia naturaleza, puede hacer determinadas cosas y no otras. Pensemos, por ejemplo, que queremos reducir la regresividad que introducen los impuestos al consumo. Una forma instintiva de hacerlo y que puede verse en todos los países, consiste en reducir los tipos impositivos aplicables a los bienes de primera necesidad, aquellos que utilizan preferentemente las personas con rentas más bajas. Es posible que esta solución sea en algunos casos la mejor disponible pero, desde luego, no será la preferible si disponemos de una administración tributaria adecuada. Decidir, por ejemplo, en un impuesto sobre el valor añadido, cuáles son bienes de primera necesidad y cuáles no lo son, constituye una tarea menos sencilla de lo que pudiera parecer. El azúcar es un bien de primera necesidad pues se utiliza para endulzar el té o el café que forma parte de la dieta diaria de los menos afortunados. Sin embargo, el azúcar también se puede utilizar para hacer pastelería fina que no parece un producto de primera necesidad. ¿Qué

hacer entonces? Si queremos evitar este tipo de problemas tendremos, seguramente, que aumentar el detalle de los desarrollos normativos haciendo el impuesto cada vez más complejo y dificultando así su aplicación y su gestión. Si lo que pretendemos es reducir la regresividad del impuesto sobre el consumo evitando sus efectos sobre las personas de menores rentas, resultaría probablemente más sencillo en lugar de complicar el impuesto sobre el valor añadido en el forma apuntada, retocar la tarifa del impuesto sobre la renta, reduciendo la tributación de los niveles de renta que se pretende favorecer con lo que el resultado final podría ser el mismo. Es importante, pues, que seamos conscientes que para instrumentar las políticas que pretendemos llevar a cabo, disponemos de un conjunto de instrumentos y de que gran parte de las opciones políticas pueden implementarse sin necesidad de alterar la normativa de los impuestos, sino variando simplemente su peso relativo. Es la distribución de la carga tributaria, el resultado combinado, el que debe resultar equitativo y compatible con la eficacia. No necesariamente cada uno y todos los impuestos. Por tanto, acostumbrémonos a considerar ante cada problema al conjunto de los impuestos como un sistema.

Duodécima. La conservación de los recursos naturales debe ser un factor a tener en cuenta, en general, en la configuración de los impuestos. Asimismo, establecimiento de impuestos reguladores que colaboren a limitar la utilización de la naturaleza y del medio deberá formar parte de la agenda tributaria a medio plazo.

3.4. Las tareas del administrador tributario

Entendemos que los administradores tributarios, los funcionarios públicos responsables de administrar el conjunto de los impuestos, de cualquier hacienda sea esta central, regional o local, habrán de desarrollar dos tipos de tareas:

> **Primera,** como expertos en temas tributarios, deben operar como **asesores del ámbito político**, de los políticos responsables, para que éstos puedan tomar las decisiones que les competen.
>
> **Segunda,** deben ocuparse de **gestionar los impuestos** aplicándolos adecuadamente sobre los ciudadanos, responsabilizándose por tanto, de todas las fases del proceso tributario.

La primera responsabilidad del administrador consiste en conocer a fondo los instrumentos que administra, en ser un experto capaz de ofrecer su consejo técnico al político responsable de adoptar las decisiones oportunas. Aunque no siempre resulte una tarea sencilla, debería hacerse un esfuerzo por separar las responsabilidades del ámbito político de aquellas otras que, como técnicos, corresponden a los funcionarios, situándose cada cual en el terreno que le es propio. En los países democráticos los representantes políticos, el gobierno y los ministros, son seleccionados por criterios distintos a su capacidad técnica. Por tanto, no están obligados a conocer el detalle de los asuntos sobre los que deberán decidir. Sin embargo, sí son los responsables de adoptar un tipo de decisiones, políticas, para cuales están legitimados. Ahora bien, dado que las decisiones políticas pueden hallarse condicionadas por requerimientos técnicos y un

mismo objetivo puede alcanzarse utilizando distintas políticas con consecuencias igualmente distintas, todo político sensato requerirá de la información que pueda proporcionarle un técnico o experto en el tema. Por su parte, el técnico debe también ser consciente de su papel y saber limitar su opinión a los aspectos estrictamente técnicos del diseño de las políticas, de los instrumentos a utilizar o de sus consecuencias previsibles, dejando al político la responsabilidad de su decisión final. Podríamos, decir que **la primera tarea** del administrador tributario consiste en asistir al político en el diseño y configuración del sistema tributario y de cada uno de sus elementos.

La segunda responsabilidad de los administradores tributarios consiste en gestionar el sistema tributario aplicando las leyes y cuidando de su cumplimiento. En esta segunda tarea la separación respecto del ámbito político resulta mucho más clara que en la anterior y, de hecho, existe una tendencia bastante generalizada a organizar la gestión de los impuestos en unidades administrativas autónomas especializadas, siguiendo con matices, el modelo anglosajón de las agencias.

En nuestra opinión, es importante darse cuenta de la doble responsabilidad de los administradores y tratar de cumplirla. Las relaciones existentes entre la estructura normativa y su administración son demasiado estrechas como para no tenerlas en cuenta. Al diseñar hay que tener en cuenta que habrá que administrar y utilizar las dificultades administrativas constatadas como una información relevante –sin que deba ser determinante- para elaborar las normas. Y del mismo modo, conocer las consecuencias y los efectos de los impuestos requiere de un seguimiento de su aplicación.

Se trata pues de los dos extremos de un terreno que el administrador debe conocer sin perjuicio de su dedicación concreta en cada momento.

CONCEPTOS BÁSICOS

Incidencia impositiva. Es el proceso mediante el cual alguien desplaza sobre otra persona una parte o toda la carga impositiva. Dicho desplazamiento, de naturaleza económica, se hace a través del sistema de precios y es independiente de las previsiones legales.

Patrón distributivo. Constituye el mapa de la incidencia de un impuesto o de un sistema tributario. Dependiendo del criterio utilizado puede estar referido a niveles de renta, regiones, generaciones, etc.

Progresividad del sistema tributario. Cuando el patrón distributivo de los impuestos lo referimos a los niveles de renta podremos hablar de impuestos o sistemas tributarios progresivos, proporcionales o regresivos dependiendo de si, en última instancia, soportan mas impuestos quienes mas tienen o sucede al revés.

Flexibilidad impositiva. Se dice que un sistema tributario es flexible cuando su recaudación evoluciona a igual o mayor ritmo que el PIB. Un sistema con flexibilidad superior a la unidad constituye un estabilizador automático del ciclo.

Exceso de gravamen. Constituye la pérdida de bienestar experimentada por un ciudadano que excede de la que le supone el pago del impuesto. Es consecuencia de la alteración en la estructura de precios relativos.

Imposición óptima. Son impuestos configurados a partir de modelos de equilibrio competitivo de forma tal, que se minimicen los costos de eficacia que suelen comportar los impuestos. Idealmente deben ofrecer una guía para diseñar impuestos reales.

Neutralidad impositiva. Es una característica que deben tener los sistemas tributarios consistente en evitar cualquier discriminación no deseada. Su consecución se ve facilitada con el uso de tributos uniformes de bases amplias.

Estabilidad normativa. Es una característica que deben tener los sistemas tributarios, consistente en disponer de normas estables evitando los cambios y las reformas frecuentes. Para ello es fundamental configurar adecuadamente las normas y considerar al conjunto impositivo como un auténtico sistema.

Administrador tributario. Es el funcionario profesional y experto en materias fiscales que asesora al político y gestiona la aplicación del sistema tributario.

Actividad

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, tres, dos, una o ninguna. Indique las respuestas que vd. considere acertadas.

1. **El análisis de incidencia**
   - Nos dice quienes deben ser los sujetos pasivos del impuesto
   - Utiliza modelos económicos de equilibrio general
   - Investiga quienes son los que soportan realmente los impuestos
   - Permite valorar la conveniencia de establecer incentivos a la inversión

2. **El proceso de traslación impositiva que estudia el análisis de incidencia**
   - Es el desplazamiento de la carga tributaria que hace el legalmente incidido sobre otra u otras personas a través de los precios.
   - El impuesto sobre la renta puede trasladarse a través del precio de los factores.
   - Los impuestos sobre el consumo se trasladan totalmente sobre el consumidor
   - Los impuestos patrimoniales no se trasladan nunca.

3. **Se dice que un sistema tributario es flexible**
   - Si al aumentar el PIB, disminuye la recaudación
   - Si todos los impuestos son flexibles
   - Si la derivada elástica de la función impositiva es superior a la unidad
   - Cuando la recaudación aumenta a mas ritmo que el PIB

4. **El establecimiento de un impuesto indirecto**
   - Afectará siempre negativamente a la eficacia
   - Altera los precios relativos
   - Puede mejorar el nivel de eficacia de la economía
   - Es mas perjudicial que el de un impuesto directo

5. **Hablando en términos generales en materia de impuestos directos son preferibles**
   - Los impuestos de bases amplias
   - Los impuestos con tipos marginales elevados
   - Los impuestos con tipos marginales moderados
   - Los impuestos de capitación

6. **Normalmente es recomendable que la imposición sobre el consumo**
   - Grave exclusivamente a los consumos de lujo
   - Opere con tipos fijos y minimice las exoneraciones
   - Simplemente, no exista
   - Disponga de varios tipos impositivos para aplicar según sea el bien gravado

7. Los tratamientos discriminatorios

- No están nunca justificados y deben eliminarse
- Deben solamente mantenerse por razones históricas
- Pueden estar justificados en determinados casos
- Solo caben en los impuestos indirectos

8. Son tareas propias de los administradores tributarios

- Gestionar el sistema tributario aplicando la ley
- Decir al político cuál es la decisión que debe adoptar
- Sancionar a los defraudadores
- Asesorar técnicamente al político en la toma de decisiones

Dispone de los siguientes datos del país A.

	AÑO 1	**AÑO 2**	**AÑO 3**	**AÑO 4**	**AÑO 5**
PIB (MILES DÓLARES)	5.000.000	5.227.500	5.407.500	5.433.800	5.735.600
HABITANTES (MILES)	1.000	1.025	1.050	1.076	1.103
Ingresos Impositivos Impuesto renta Tipo marginal 45%)	85.000	84.000	87.000	90.000	89.000
Impuesto sociedades Tipo 30% (años 1 y 2) Tipo 40% (años 3,4 y 5)	170.000	178.500	215.000	200.000	215.000
IVA (Tipo 12%)	212.500	218.000	222.500	229.000	238.000
Consumos específicos	255.000	270.000	278.000	278.000	295.000
Aduanas	127.500	125.000	120.000	110.000	95.000
TOTAL INGRESADOS	**850.000**	**875.000**	**922.000**	**907.000**	**932.000**

Cuestiones:

1. Describir sucintamente la economía del país A y su evolución.

2. Analizar su estructura fiscal y valorarla

3. Analizar la evolución recaudatoria.
3.1. ¿Es progresivo el sistema?
3.2. ¿Es flexible?
3.3. ¿Piensa vd. que hay mucho fraude?

4. ¿Qué recomendaciones haría ud. al gobierno en materia tributaria? Si precisa más información, explique por qué, cuál sería y supónga-la.

MODELOS TRIBUTARIOS

4.1. Introducción

La historia de la fiscalidad y de las reformas tributarias es, en gran medida, la historia de los sucesivos intentos por desplazar la carga tributaria sobre los demás. Como vimos en la lección anterior, los sujetos inicialmente incididos por el impuesto reaccionan de diversas maneras para evitar el gravamen intentando trasladarlo. Una buena forma de intentar desplazar la carga tributaria sobre los demás consiste en influir en la conformación legal de los impuestos para conseguir un patrón distributivo que sea favorable. En general, los ciudadanos con mayores niveles de riqueza y de renta suelen ser refractarios a la imposición patrimonial o a la progresividad en el impuesto sobre la renta y en la medida en que les resulte posible, intentarán excluir de la base del impuesto las ganancias de capital, reducir los tipos marginales o lograr tratamientos favorables en la tributación del patrimonio y las sucesiones, por entender que son aspectos que les afectan especialmente. En cambio, se mostrarán mas partidarios de los impuestos sobre el consumo -normalmente regresivos, es decir, que soportan los otros en mayor medida- aduciendo probablemente razones de eficacia . En la lección anterior ya hemos visto lo difícil que resulta decidir en la realidad si una medida contribuye a mejorar la eficacia de la economía o sucede lo contrario.

Por su parte, los ciudadanos mas modestos serán proclives a defender la progresividad de los impuestos -que pague más quien mas tiene- y por tanto un potente impuesto sobre la renta y, desde luego, los impuestos patrimoniales que normalmente, les afectarán poco. En cambio, estarán en contra de la imposición sobre el consumo -hay toda una historia de revueltas populares en contra de los impuestos sobre el consumo -siendo favorables por razones de equidad, a exonerar de tributación a los bienes y servicios mas necesarios.

Con mayor o menor intensidad y de forma mas o menos explícita, dependiendo de las circunstancias políticas, esta pugna la hallaremos casi siempre tras cualquier propuesta fiscal. Cuando sea explícita, frente a la equidad de los mas modestos se opondrán, normalmente, razones de eficacia. Otras veces, las más, la pugna no resultará tan evidente y se amparará en propuestas técnicas para conformar los tributos de una determinada manera, propuestas que, rara vez resultarán comprensibles para la mayor parte de los ciudadanos y, mucho menos, en sus consecuencias. Y algunas veces también la pugna puede transformarse, simplemente, en evasión.

Durante los últimos años la vertiente explícita de esta pugna ha adoptado la forma de discusión entre **modelos fiscales alternativos**. Hacia finales de los años sesenta del pasado siglo y, sobre todo, a partir de la crisis del petróleo de principios de los setenta, la sensación de agotamiento de los modelos fiscales entonces vigentes, se había extendido por muchos países. Con anterioridad, el fervor solidario de la posguerra había

llevado a configurar unos impuestos, en particular el impuesto personal sobre la renta, con unos tipos marginales absurdamente elevados con escalas que llegaban en algunos casos a superar el 80%. La defensa de los afectados frente a esa enorme progresividad formal consistió en vaciar paulatinamente las bases impositivas llegando a impuestos que cada vez gravaban más sobre menos. La pugna alrededor del patrón distributivo acabó convirtiendo al impuesto sobre la renta en una caricatura de si mismo, en un instrumento distorsivo, enormemente complejo y desde luego, poco equitativo.

Esta situación del impuesto sobre la renta mereció reiteradas críticas tanto de los ciudadanos, inermes ante la abrumadora casuística contenida en las leyes, como de los especialistas Y a partir de aquí, fueron surgiendo las propuestas para reformar ese estado de cosas. Las primeras propuestas fueron en favor de reformar el impuesto sobre la renta recurriendo a lo que se conocería como un impuesto de base amplia o comprensiva, que incluyese todas las manifestaciones de capacidad de pago. Ese nuevo impuesto debía acompañarse de una reducción en las escalas de gravamen, olvidando los desmesurados tipos marginales entonces al uso. Lo que se planteaba, pues, con este tipo de propuestas era recobrar la sinceridad, el juego limpio, llevando a la base del impuesto todo lo que allí debía estar y reconociendo, al mismo tiempo, la necesidad de utilizar tipos marginales moderados que no desincentivaran las decisiones de los ciudadanos ante el esfuerzo o la asunción de riesgos empresariales. La defensa de un impuesto sobre la renta de estas características podemos hallarla en el informe Carter canadiense que resulta paradigmático al respecto o en las posiciones de relevantes hacendistas como R. Musgrave, J.A. Pechman o R. Goode.

Frente a la defensa de un impuesto sobre la renta de base amplia, a lo largo de los setenta fueron apareciendo diversas posiciones favorables a un impuesto sobre el gasto personal como alternativa al impuesto sobre la renta. Así, por ejemplo, en 1977 el tesoro norteamericano publicó un documento titulado "Blueprints for Basic Tax Reform" en el que se consideraba la posibilidad, frente al impuesto sobre la renta de base amplia, de introducir un impuesto sobre los flujos de caja (cash flow tax) que excluía al ahorro de la base imponible. En el año siguiente, por encargo del gobierno sueco, el profesor Lodin publicó su informe "Progressive Expenditure Tax. An Alternative?" de título revelador y en ese mismo año apareció el

---

1 En su artículo de 1896, George von Schanz señala con claridad que su idea de renta incluye no solo los beneficios ordinarios sino también los usufructos, las donaciones y regalos, las herencias, los legados, los premios de lotería, las indemnizaciones de seguros, las anualidades y las ganancias ocasionales de todo tipo mientras que los intereses pagados y las pérdidas de capital deben deducirse. (Finanz-Archiv, vol, 13, nº 1. Versión española en la revista Hacienda Pública Española, nº3, 1970 editada por el IEF de Madrid.
Por su parte, Robert Murray Haig en su trabajo "The Concept of Income" (1921) reproducido en los "Readings on the Economics of Taxation" editados por R. A. Musgrave y C.S. Shoup en 1959, nos dice que renta es "el aumento o acrecentamiento del poder de un sujeto para satisfacer sus necesidades durante un periodo dado en términos de (a) dinero o (b) de cualquier cosa susceptible de valoración monetaria. E igualmente, Henry C. Simons en su libro "Personal Income Taxation: The Definition of Income a Problem of Fiscal Policy" (1938) define la renta personal a efectos impositivos como "La suma algebraica de (1) el valor de mercado de los derechos de consumo ejercidos y (2) el cambio en el valor de los derechos de propiedad entre el principio y el final del periodo en cuestión".

informe elaborado por el profesor Meade para el gobierno inglés, "The Structure and Reform of Direct Taxation" que proporciona igualmente la alternativa de un impuesto sobre el gasto. No cabe duda de que la difícil situación económica de los setenta tuvo mucho que ver con este tipo de propuestas, ya que la atonía económica que vivía el mundo en aquellos momentos tras las crisis petrolíferas, favorecía la eficacia frente a la equidad. A partir de aquí, el decidido avance de las ideas conservadoras que hemos mostrado en la primera lección haría el resto.

4.2. Análisis de los modelos en liza

4.2.1. El impuesto sobre la renta de base amplia

El impuesto sobre la renta de base comprensiva se construye sobre el concepto de renta propuesto sucesivamente por G. von Schanz, R.M. Haig y H. C. Simons[1], que se corresponde con la suma de los gastos de consumo realizados por un sujeto durante el período de medición de la renta, mas la variación neta registrada en el valor de su patrimonio. Por tanto,

$$R = C + \Delta P \qquad [1]$$

donde R representa a la renta, C a los gastos de consumo y ΔP a la variación experimentada por el valor de su patrimonio durante el período en que midamos la renta, normalmente, un año. Naturalmente, ΔP puede resultar tanto positivo como negativo y para determinar la renta, habrá de sumarse algebraicamente con el signo correspondiente.

Esta definición de renta venía a ampliar sensiblemente la manejada hasta entones por los sistemas fiscales, pues incluía todas las vías de acrecentamiento patrimonial que pueda experimentar un sujeto y proponía gravarlas uniformemente. Así, en sentido estricto, este concepto de renta incluiría:

- **La renta neta corriente** o recurrente, calculada como diferencia entre una corriente de ingresos y otra de gastos, cuyo origen puede estar en el trabajo, en el capital, o en la actividad profesional y empresarial.
- **Las ganancias de capital**, esto es, las variaciones en el valor de los elementos que componen el patrimonio del sujeto que no son atribuibles a la renta neta corriente. Por ejemplo, la apreciación de un inmueble en el mercado, o la caída en la cotización de un valor bursátil.
- **Las donaciones, legados y herencias** recibidas durante el período en que se mide la renta.
- Las **ganancias del azar** y en general, la adquisición de cualquier derecho evaluable económicamente que afluye al sujeto.

El acrecentamiento total registrado en el patrimonio del sujeto compuesto por los anteriores elementos o bien es destinado al consumo o bien permanecerá en el patrimonio. Por tanto, la idea de renta como acrecentamiento patrimonial coincide, como hemos visto, con la suma de con-

sumo, más la variación en el valor del patrimonio del sujeto. Esta idea de renta se reconoció preferible a la que se venía utilizando en los sistemas fiscales. Resultaba, sin duda, mas equitativa y permitía construir un impuesto sobre la renta mucho mas neutral y así se admitió, incluso por aquellos hacendistas que se pronunciaron a favor de un impuesto personal sobre el consumo.

Una propuesta de reforma fiscal articulada alrededor de un impuesto sobre la renta de las características descritas es la contenida en el **Informe Carter** elaborado en Canadá en 1967. Este informe se preparó por una comisión nombrada a tal fin por el gobierno canadiense y constituye un documento de gran valor, todavía hoy, para cualquier administrador tributario[2]. De hecho, la necesidad de ampliar las bases y, a la vez, reducir los tipos de gravamen en el impuesto sobre la renta que es, a fin de cuentas, la propuesta central del informe constituye, al parecer, una recomendación que periódicamente hay que reiterar en todos los países.

El informe Carter sitúa el objetivo de la equidad en el centro de sus propuestas. En su opinión, si los impuestos sirven para algo es para distribuir entre los ciudadanos el costeo de los servicios públicos y hacerlo con justicia. El estado puede optar por otros caminos para conseguir dinero y si utiliza los impuestos, es solo porque con ellos se puede alcanzar un patrón distributivo que resulte justo.

Este planteamiento, en una lógica impecable, lleva a los autores del informe a la conclusión del impuesto único -un impuesto sobre la renta de "base imponible integral", como la llama el informe- y si esta no es su propuesta final es por razón de aplicabilidad, es decir, de sentido práctico que les impide, como es natural, olvidar el punto de partida de cualquier reforma.

La propuesta de la comisión Carter puede sintetizarse en los siguientes puntos:

Primero. Proponen establecer un impuesto personal sobre la renta de base amplia que giraría sobre lo que denominan **"capacidad económica discrecional"**, que resulta de tomar en cuenta aquellos gastos mínimos que son necesarios y sobre los cuales el sujeto no tiene capacidad de decisión. Pensemos, por ejemplo, en los gastos mínimos de alimentación y vestido o en los gastos en médicos y medicinas. Se trata de gastos imprescindibles y que, como tales, deberían quedar al margen de la tributación ya que no expresan capacidad de pago.

Como puede comprobarse, estos descuentos coinciden con la idea de **mínimo exento** en los impuestos sobre la renta solo que, en el caso del informe Carter, se insiste en la funcionalidad y contenidos y por tanto, en la idea de que su cuantía se determina tomando en cuenta todo ese conjunto de gastos que exceden la capacidad decisional de los sujetos. Y, además, se recomienda deducirlos de la cuota en forma de crédito de impuesto.

---

2 El informe se publicó en francés e inglés. Existe asimismo una versión castellana publicada por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1975.

La escala aplicable sobre la base imponible integral sería progresiva pero moderada. En el momento de la publicación del informe los tipos impositivos marginales del impuesto canadiense sobre la renta, alcanzaban casi el 80% y el informe recomienda que no deberían pasar nunca del 50%.

En sentido estricto si queremos gravar las variaciones registradas en el valor neto del patrimonio, deberíamos valorar dicho patrimonio a principio y a final de año para poder calcular la diferencia. Sin embargo, el realismo del informe Carter le hace pronunciarse por gravar las ganancias de capital, no cuando estas se produzcan sino cuando se **realicen**, esto es, cuando el elemento patrimonial sea enajenado. En ese momento será el propio mercado el que valore el bien en cuestión simplificando así el problema.

Este c**riterio de realización** para computar las ganancias de capital es aplicable, en opinión de los redactores del informe, en las transmisiones vía hereditaria y también en los casos en que el sujeto cambie su residencia abandonando el país. En ambos casos lo que se produce es una especie de liquidación del impuesto y, por tanto, finaliza el aplazamiento implícito de las ganancias de capital no realizadas, entendiéndose que las dos situaciones -fallecimiento o cambio de domicilio- equivalen a la realización.

Mas adelante en las lecciones nueve y diez volveremos sobre estos temas con mayor detalle.

Segundo. En principio, el impuesto sobre sociedades debería desaparecer ya que, en último término, todo pertenece a las personas físicas y utilizando una base imponible integral en el impuesto sobre la renta personal, todos los beneficios registrados por las personas jurídicas tendrían su reflejo en el valor de las participaciones detentadas por sus socios. En consecuencia, los beneficios obtenidos por las personas jurídicas ya serán gravados en el impuesto sobre la renta del socio y no tiene sentido duplicar el gravamen.

Esta primera conclusión, en línea con el argumento central del informe, resulta, no obstante, matizada por diversas razones prácticas y la propuesta final del informe se limita a recomendar que lo satisfecho por el impuesto sobre sociedades se considere como una especie de pago a cuenta del impuesto personal sobre la renta; por tanto, los accionistas incluirán en la base de su impuesto personal la alícuota que les corresponde de los beneficios obtenidos por la sociedad y, después, de la cuota resultante de su impuesto sobre la renta deducirán la parte proporcional que les corresponda del impuesto sobre beneficios que pagó la sociedad. Esta forma de operar equivale a hacer desaparecer el impuesto de sociedades, al menos, para los residentes.

Tercero. En lo referente a los impuestos sobre bienes y servicios, a la imposición indirecta, la posición del informe es clara: no deberían existir dado que ofrecen una pauta regresiva y, por tanto, injusta de distribución de los impuestos. No obstante, no parece sensato a los autores del informe recomendar su desaparición de forma súbita y, por tanto, lo que proponen es llevarlo a término de forma gradual. Primero, intentando reducir su peso relativo dentro del sistema tributario para que este, en su conjunto, pueda resultar mas progresivo; mas adelante, a medida que ello sea

posible, el informe abre posibilidad de que los sujetos puedan deducir de su impuesto sobre la renta, los impuestos al consumo que hubieran satisfecho.

Como es fácil suponer de esta forma tanto el impuesto sobre sociedades como los impuestos sobre el consumo, pasarían a ser entregas a cuenta del impuesto personal sobre la renta, y éste sería el único criterio de distribución de la carga tributaria.

Cuarto. En lo que se refiere a los acrecentamientos patrimoniales que tienen su origen en donaciones, legados, herencias o ganancias fortuitas deberían, en principio, gravarse en el impuesto sobre la renta y, por tanto, no sería necesario utilizar impuestos "ad hoc". En el entendido que si estas transmisiones patrimoniales se producían entre los miembros de una "unidad familiar" no sería objeto de gravamen.

Como puede apreciarse por las recomendaciones del informe Carter que hemos resumido se trata de una propuesta de lógica radical si bien atemperada por la realidad. Radical en tanto gira exclusivamente sobre la equidad y concluye conceptualmente con un impuesto único sobre la renta como paradigma de justicia. No obstante, los redactores del informe son conscientes de que cualquier reforma debe operar sobre una realidad y como consecuencia de ese hecho, de la transacción entre razón e historia, alumbran un conjunto de propuestas factibles.

El informe Carter tendría una gran influencia en la concepción de cualquier impuesto sobre la renta a partir de su publicación.

4.2.2. El impuesto al gasto

Existe una larga tradición de propuestas de un impuesto personal sobre el consumo, es decir, de un impuesto de características similares al impuesto personal sobre la renta pero que, en lugar de recaer sobre la renta, recayese sobre el consumo, esto es, sobre el total de gastos de consumo del sujeto durante el periodo de referencia.

Como hemos visto, un impuesto sobre la renta de base amplia define su objeto como

$$R = C + \Delta P$$

pues bien, partiendo de aquí, un impuesto al gasto sería aquel cuya base en lugar de R, fuera C. Por tanto,

$$C = R - \Delta P \qquad [2]$$

es decir, sería un impuesto que a diferencia de lo que ocurre con el impuesto sobre la renta, dejaría ΔP al margen del gravamen, esto es, excluiría al ahorro.

Debe insistirse en que el impuesto al gasto se concibe como un impuesto personal y, en tal sentido, si bien es cierto que su objeto es el consumo, la técnica de gravarlo es diferente a la utilizada por los impues-

tos indirectos, pues recae no sobre el precio de cada bien o servicio sino sobre el total de gastos de consumo de un sujeto, lo cual como veremos, permite personalizar la carga y progresivizarla.

Las propuestas en favor de un impuesto personal sobre el consumo siempre se han presentado como alternativa frente al impuesto sobre la renta, hasta el punto de que las principales virtudes atribuidas al impuesto, consisten en no tener los inconvenientes que se atribuyen al impuesto sobre la renta. A pesar de su larga tradición, las propuestas, llamémosles operativas, han sido mas bien escasas. Hay una propuesta norteamericana, en 1942, que fue proyecto de ley presentado con el propósito de financiar los gastos de la guerra pero que no prosperó[3]. Después, mas tarde, se intentó aplicar el impuesto al gasto, por recomendación de N. Kaldor, en la India y en Sri-Lanka, sin éxito. No obstante continuaron las propuestas, de corte mas académico, durante los años setenta que concluyeron con el informe Meade.

4.2.2.1. El impuesto al gasto de Kaldor

Nicolas Kaldor, publica en 1955 su libro "An Expenditure Tax" que constituye una propuesta en toda regla de sustituir el impuesto inglés sobre la renta por un impuesto personal sobre el gasto. El trabajo de Kaldor tiene su origen precisamente en su participación en la "Royal Commissión on the Taxation of Profits and Income", con cuyas conclusiones estuvo en desacuerdo y donde ya defendió el interés de sustituir el impuesto sobre la renta entonces vigente, por un impuesto al gasto. Kaldor en su libro remonta la idea de gravar el consumo en lugar de la renta nada menos que hasta el Leviatán de T. Hobbes[4] y trae a colación un conjunto relevante de autores modernos que secundaron la idea desarrollada por J.S. Mill en 1861, ante el "Select Committee on Income and Property Tax" de la "doble imposición del ahorro" en el impuesto sobre la renta. Este punto de vista recuerda, aunque no sea igual, el planteamiento del impuesto personal sobre el consumo que como hemos visto, excluye al ahorro del gravamen con lo que de ser así, no se produciría ninguna doble imposición.

En su manual Mill afirma que: "la mejor manera de establecer un impuesto sobre la renta sería gravando únicamente la parte dedicada al consumo y eximiendo la que se ahorra" dado que, de no hacerlo así, "se grava dos veces a los contribuyentes por lo que ahorran y sólo una vez por

---

3 La propuesta se elaboró por el Departamento del Tesoro bajo el nombre de "Impuesto sobre el gasto de Consumo" (Consumption Expenditure Tax) y se concebía como un impuesto sobre los flujos de caja en el que la base se determinaba por diferencia entre (1) la totalidad de fondos en efectivo disponibles .../... .../... para gastar y (2) las aplicaciones a gastos no gravables. Y tomaba en consideración también los servicios de los bienes de consumo duradero. La unidad contribuyente era la familia. El impuesto sería complementario del impuesto sobre la renta y se propone como alternativa preferible a un impuesto sobre las ventas.
De acuerdo con la propuesta el tipo podría ser fijo -se sugiere un 10% -o bien utilizarse una escala progresiva.

4 En nuestra opinión, es dudoso que Hobbes postulara gravar el consumo. Lo que sí es cierto es que está en contra de gravar a los sujetos según su riqueza o su renta pero la alternativa que ofrece es gravar a los individuos de acuerdo con su consumo de bienes públicos, en concreto, de defensa y, por tanto, de acuerdo con el principio del beneficio. La opinión de Hobbes conduciría antes a un impuesto de capitación que a gravar el consumo de bienes privados.

lo que consumen"[5]. Según Mill, al gravar la renta, los ahorros son gravados junto al consumo y después, vuelven a gravarse en el impuesto sobre la renta los rendimientos de aquel ahorro que, en realidad, no son cosa distinta como saben bien las personas conocedoras del cálculo financiero; en efecto, si descontamos la corriente de rendimientos producidos por el ahorro obtendremos justamente el importe del ahorro. Así pues, uno puede disponer alternativamente del ahorro o de sus rendimientos pero no de ambas cosas al mismo tiempo. Y eso es así porque el flujo de rendimientos es otra forma de expresión del capital pero no algo distinto. Por tanto, si ya hemos gravado el ahorro y ahora gravamos nuevamente sus rendimientos, estaremos incurriendo en una doble tributación.

Debe notarse que esta reflexión de Mill, sobre la que volveremos mas adelante, no nos llevaría a un impuesto personal sobre el consumo sino a un impuesto sobre la renta que no gravase ninguna de las rentas del capital pues, evidentemente, todo el capital tiene su origen en el ahorro. Nos llevaría, pues, a un impuesto que recaería exclusivamente sobre las rentas del trabajo, mientras que el impuesto personal sobre el consumo grava todas las rentas, sean del trabajo o del capital, en tanto sean consumidas. No es, pues, equivalente.

Kaldor defiende su impuesto al gasto tanto en términos de equidad como de eficacia. Pese a las dificultades que existen para definir satisfactoriamente la "capacidad de pago" de un sujeto y las limitaciones que tienen los indicadores utilizables -renta, patrimonio, consumo -entiende que el indicador consumo es superior al indicador renta porque, en su opinión, tiene mas sentido gravar a un sujeto por aquello de lo que se apropia, y destruye del acerbo de bienes y servicios disponibles, que hacerlo por lo que aporta o contribuye a ese acerbo común que es lo que hace el impuesto sobre la renta. También entiende Kaldor que el impuesto sobre el consumo, al favorecer el ahorro, puede contribuir mejor que el impuesto sobre la renta -que sanciona el esfuerzo producido- al funcionamiento eficaz de la economía y a su prosperidad y, además, puede hacerlo sin renunciar a la progresividad. En consecuencia, el impuesto al gasto podría ser el instrumento adecuado para compatibilizar equidad y eficacia.

En su libro Kaldor se ocupa de describir con algún detalle cómo podría diseñarse en la práctica su impuesto al gasto y hace una propuesta concreta para su introducción gradual de forma que, en una primera etapa, el impuesto al gasto operaría como complementario del impuesto sobre la renta y se aplicaría solamente a los sujetos de rentas mas altas.

Detengámonos en este punto y veamos con algún cuidado cómo podría determinarse la base imponible de un impuesto de estas características. A tal fin, la referencia de fondo será la fórmula [2] anterior, esto es, C= R - P pero, como veremos, las propuestas intentan alcanzar este resultado, sin tener que partir del cálculo de la renta para evitar complejidades. Lo que hace Kaldor y se repite, aproximadamente, en las propuestas posteriores, es partir de los **flujos de caja**, es decir, de los ingresos y gastos en dinero de un sujeto. En el cuadro 4.1. se recogen los distintos concep-

5 John Suart Mill, "Principios de Economía Política" 2ª edición castellana del Fondo de Cultura Económica, México, 1951. Pág. 696.

tos que pueden dar lugar a ingresos monetarios en un sujeto y también todos aquellos pagos que dan lugar a salidas de dinero. Veamos brevemente en qué consiste cada concepto.

En **(1)** se recogen las existencias de dinero del sujeto en cuestión en el inicio del período en el que vamos a medir su consumo. Incluye, por tanto, las disponibilidades en efectivo y los saldos en cuentas bancarias. El concepto **(2)** intenta recoger todos los supuestos que pueden dar lugar a ingresos de dinero como consecuencia de la venta de activos del sujeto. No computaríamos, por tanto, las ventas a crédito en el momento de la venta pues no se produce entrada de dinero. Computaríamos la entrada de dinero cuando venciese el plazo concedido y fuese cobrado, como enajenación de activos financieros (2.1.1.). De igual modo, la venta o realización de cualquier título de crédito o de títulos valores por dinero, se computaría como enajenación de activos financieros. En el concepto (2.1.2.) incluiremos los ingresos de dinero procedente de la enajenación de activos reales, tanto circulante como fijos. La enajenación regular de activos circulantes es característica de la actividad empresarial.

La segunda categoría recogida en el cuadro son los ingresos por prestación de servicios (2.2) que pueden deberse tanto a la prestación de servicios por trabajo personal dependiente; de servicios profesionales; de servicios empresariales, etc, así como servicios prestados por el capital cedido (intereses, alquileres, dividendos, etc). Las cantidades pendientes de cobro deben considerarse como un activo financiero y, por tanto, el ingreso de dinero solamente se registrará al cobrar, es decir, al enajenar ese activo financiero.

CUADRO 4.1. FLUJOS MONETARIOS: LA CUENTA DE CAJA

1. Existencias iniciales de dinero (efectivo y bancos)

2. Ingresos de dinero
- 2.1. Enajenación de activos
  - 2.1.1. Financieros
  - 2.1.2. Reales
    - 2.1.2.1. Circulantes
    - 2.1.2.2. Fijos
- 2.2. Prestación de servicios
- 2.3. Aumento de los pasivos
- 2.4. Transferencias recibidas

3. Pagos de dinero
- 3.1. Compras de activos
  - 3.1.1. Financieros
  - 3.1.2. Reales
    - 3.1.2.1. Circulantes
    - 3.1.2.2. Fijos
- 3.2. Compras de servicios
- 3.3. Disminución de pasivos
- 3.4. Transferencias efectuadas

4. Existencias finales de dinero (efectivo y bancos)

También puede ingresar dinero tomando préstamos (2.3.) lo que equivale a un aumento de sus pasivos y, finalmente, puede recibir donaciones, herencias o premios en dinero, que computaría como transferencias (2.4.).

Debemos insistir en que el conjunto de transacciones referidas en el cuadro 4.1. son exclusivamente las que dan lugar a movimientos de dinero, o si se prefiere, las que figuran en la cuenta de efectivo del sujeto en cuestión. Todas las demás transacciones en las que no intervenga el dinero no las tomamos en cuenta. Por ejemplo, una compra a crédito. En esta transacción se incorpora simultáneamente un activo (el bien adquirido) y un pasivo (la deuda contraída) pero sin movimiento de efectivo. Por tanto, no es relevante para nuestro cálculo. Lo será en cambio, el momento en que paguemos la deuda que supondrá una disminución de pasivos. (3.3.)

Los conceptos por los que se pueden producir pagos de dinero son simétricos a los anteriores, como puede verse. Pueden adquirirse activos financieros (3.1.1) y también activos reales (3.1.2.) una parte de los cuales, como veremos inmediatamente, podrían destinarse al consumo del sujeto. Y también pueden adquirirse servicios (3.2.) que, al igual que sucede con los activos reales, pueden aplicarse a la actividad productiva del sujeto o constituir parte de su consumo. El pago del alquiler de su despacho profesional incluido aquí sería un gasto de su actividad, mientras que el alquiler de su vivienda, que también estaría incluido aquí, formaría parte de su consumo.

Las salidas de dinero pueden también destinarse a reducir los pasivos -a pagar deudas- o a hacer transferencias -regalos, donaciones- en favor de terceros. Finalmente, en el concepto **(4)** se incluyen las existencias de dinero en el último día del periodo considerado.

Por definición, esta cuenta de caja habrá de cuadrar y, por consiguiente, las existencias iniciales **(1)** más los ingresos **(2)** serán igual a la suma de los pagos **(3)** más las existencias finales **(4)**.

A partir de esta información podríamos determinar los gastos de consumo del sujeto en cuestión identificándolos entre los pagos. Hallaremos seguramente gastos de consumo en (3.1.2.), esto es, entre los bienes adquiridos, incluyendo los bienes de consumo duradero; entre las compras de servicios (3.2) y, seguramente, deberíamos considerar como gastos de consumo del sujeto las transferencias efectuadas en favor de terceros (3.4). El problema práctico que probablemente se planteará si optamos por esta forma de proceder es que los sujetos no suelen llevar cuenta formal de todos sus gastos y, especialmente, de sus gastos en consumo. Quizá por ello tanto la propuesta de Kaldor, como la posterior del informe Meade, se inclinan por identificar los gastos en bienes o servicios que no sean de consumo y son estos los únicos que se incluyen en **(3)**, de forma que, por diferencia, podamos determinar los gastos de consumo. Es decir que incluyendo en (3.1) y (3.2) solamente los gastos que no suponen consumo y excluyendo (3.4) que suele considerarse consumo, los gastos de consumo del sujeto pagados con dinero resultarían de la diferencia entre **(1)** + **(2)** y **(3)** + **(4)**. Por tanto,

$$CD = \mathbf{(1)} + \mathbf{(2)} - \mathbf{(3\ )} - \mathbf{(4)} \qquad [3]$$

Donde CD son los gastos de consumo pagados en efectivo y (3) son los pagos en dinero ajustados para incluir solamente aquellos gastos que no son de consumo.

Veamos con detenimiento cuáles son estos gastos

- En primer lugar, tendríamos aquí las inversiones adquiridas por el sujeto y no afectas a su posible actividad profesional o empresarial ni tampoco destinadas a su uso personal. Por ejemplo, un paquete de acciones.
- En segundo lugar, deberíamos identificar las adquisiciones de bienes de uso duradero realizadas por el sujeto ya que si bien se trata de gastos de consumo, no puede atribuirse todo su importe al ejercicio en que se adquieren. Deberán imputarse a todos los ejercicios a los que se extienda su uso. Pensemos, por ejemplo, en una vivienda o en un automóvil.
- En tercer lugar, se encuentran aquí las adquisiciones de activos fijos afectados a las actividades empresariales o profesionales del sujeto que, naturalmente, no constituyen parte de su consumo, y
- En cuarto lugar, deberemos incluir las adquisiciones de activos circulantes y las de servicios que constituyan gastos de la referida actividad empresarial o profesional. Las dificultades para distinguir este tipo de gastos de los gastos de consumo pueden ser considerables, como sucede en el impuesto sobre la renta.

En resumen, pues, para poder separar los gastos que no son consumo sería necesario que los sujetos llevasen registros de sus elementos patrimoniales distinguiendo, en caso necesario, entre el patrimonio afecto a actividades empresariales y profesionales y el patrimonio, llamémosle privado, y, dentro de este último, entre los bienes duraderos de consumo y el restante patrimonio. Asimismo, como hemos visto, sería preciso distinguir entre gastos de consumo y gastos deducibles de la actividad empresarial o profesional del sujeto.

Con los ajustes indicados podríamos determinar, pues, el importe de los gastos de consumo del sujeto según se indica, a modo de resumen, en el cuadro 3.2.

Cuadro 4.2. Gastos de Consumo

(1) Existencias iniciales de dinero
Más
(2) Ingresos de dinero
Menos
(3*) Pagos gastos de no consumo
3.1. Compras de activos
3.1.1. Financieros
3.1.2. Reales
- Circulante (Sólo gastos de actividades profesionales o empresariales)
- Fijo

3.2. Compras de servicios (Sólo gastos de actividades profesionales o empresariales)
3.3. Disminución de pasivos
Menos
(4) Existencias finales de dinero

Donde C_D = **(1)** + **(2)** - **(*3)** - **(4)**

Sin embargo, el resultado obtenido a partir de la cuenta de caja (CD) sería únicamente una parte de la base del impuesto ya que no incluye todo el consumo. Solamente los bienes y servicios adquiridos con dinero pero, en absoluto, el componente en especie que, como veremos, puede según casos resultar significativo.

Componen el consumo en especie aquellos bienes y servicios utilizados por el sujeto que no comportan un pago en dinero. Los mas significativos son:

- **Los servicios rendidos por los bienes de consumo duradero** que posea el sujeto, como puede ser la vivienda, los automóviles, las obras de arte, etc. Si se trata de bienes adquiridos, su importe, como hemos visto en el cuadro 3.2. no formará parte del consumo en el momento de la adquisición pues se trata de activos fijos, no hay duda. Sin embargo, si deberían imputarse como consumo los servicios rendidos al sujeto anualmente, por este tipo de bienes, pues son bienes que se consumen, sólo que en un plazo superior al de los bienes no duraderos. La distinción entre bienes de consumo duradero y no duradero es una convención que debería establecerse en la ley reguladora del impuesto. Lo normal es que se consideren duraderos aquellos bienes cuyo tiempo de uso exceda del período impositivo.

  Debe tenerse en cuenta que los bienes de consumo duradero pueden también tener su origen en una transferencia. Pensemos, por ejemplo, que el sujeto ha heredado una casa que dedica a su uso. Es evidente que, para determinar la base del impuesto, deberíamos computar los servicios de esa casa que, en cambio, nunca aparecerá en la cuenta de caja a menos que fuera vendida.

- Los bienes no duraderos y los servicios que procedan del **autoconsumo** del **trueque** o de **transferencias de terceros** en favor del sujeto.

  El sujeto puede consumir bienes o servicios de su propia industria sin pagar por ellos y que, sin embargo, deberíamos considerar al determinar el consumo total. De igual modo los bienes y servicios obtenidos por trueque y que haya consumido, y aquellos otros que procediendo de donaciones, legados, etc, haya igualmente consumido sin tener, por tanto, ningún reflejo en la cuenta de caja.

- Los bienes y servicios **producidos y consumidos en el propio hogar**. El ejemplo quizás mas característico de este tipo de bienes y servicios es el trabajo del cónyuge que se ocupa del hogar. No cabe duda de que se trata de un servicio que es consumido y que, por tanto, debería computarse en la base pues, de no hacerse así -como habitualmente no se hace en el impuesto sobre la renta- estaríamos discriminando en contra de los cónyuges que trabajan fuera y deben recurrir a contratar servicio doméstico. Son, sin duda, las dificultades de conseguir información fehaciente las que llevan en la mayor parte de casos, a que no se considere estas situaciones.

- El consumo de los **bienes y servicios facilitados por el estado**. No cabe duda de que se trata de bienes y servicios consumidos por el sujeto. En ocasiones, como sucede con los gastos indivisibles, resultará difícil su adscripción individualizada pero en otros casos, como ocu-

rre por ejemplo con los servicios educativos o con la sanidad, su utilización resulta fácilmente individualizable . Kaldor no lo menciona y otros autores, pese a reconocer su lógica, se inclinan por no incluir este tipo de consumos -casi siempre irrenunciables - en la base del impuesto. De hecho, también forman parte de la renta del sujeto y no existe ningún impuesto sobre la renta que los incluya.

- **El consumo de ocio**. También cabría incluirlo, convenientemente valorado, como consumo del sujeto. No obstante, las evidentes dificultades de información aconsejan olvidarse del tema.

En resumen, pues, la base del impuesto personal sobre el consumo tendría dos componentes. Uno que resultaría de la cuenta de caja del sujeto, y otro, correspondiente a los consumos en especie mucho más difícil de conocer, sobre todo, tratándose de bienes no registrados.

Si comparamos los problemas que se plantean en la determinación de la base de un impuesto personal sobre el consumo con los que surgen en el impuesto sobre la renta, veremos que algunos son iguales. Distinguir el consumo del sujeto de los gastos necesarios para su profesión o empresa, es un problema común a ambos impuestos. En cambio, los problemas que plantean las ganancias de capital al impuesto sobre la renta, no existen en el impuesto sobre el consumo y esto es, sin duda, una ventaja administrativa. Y otro tanto puede decirse de otras rentas irregulares.

Sin embargo, también en el impuesto sobre el consumo pueden plantearse problemas de desplazamiento de consumos de un ejercicio a otro si el mecanismo de determinación de la base es la cuenta de caja. Podemos consumir hoy a crédito y pagar en ejercicios sucesivos con lo que, a efectos del impuesto, estaríamos desplazando la base hacia delante. Y lo contrario sucederá con los pagos a cuenta de cualquier adquisición de bienes de consumo.

Propuesta de Kaldor

En la propuesta de Kaldor solo se contemplan como posibles consumos en especie, a incluir en al base del impuesto, los correspondientes a bienes de consumo duradero -básicamente casas y obras de arte- y está de acuerdo en considerar como consumo, salvo unas pocas excepciones, las transferencias del sujeto en favor de terceros. No considera ninguna otra posibilidad de consumo en especie. A partir del cálculo de la base íntegra del impuesto, Kaldor se plantea la determinación de la base gravable teniendo en cuenta las diferencias en necesidades que tienen los sujetos puesto que nos hallamos ante un impuesto personal. En primer lugar, entiende Kaldor que hay gastos de consumo sobre los que el sujeto no tiene margen de decisión, que le vienen impuestos y en consecuencia, que deberían excluirse de la base gravable. Los gastos médicos podrían ser un ejemplo y aquellos otros, ocasionados por contingencias imprevisibles, también. Una vez depurada la base del impuesto de este tipo de gastos, deberíamos, en opinión de Kaldor, personalizar la carga atendiendo al número de personas dependientes del sujeto. Deberíamos, pues, establecer un mínimo exento, cuyo tamaño estaría en función del número de personas dependientes del sujeto o, en su caso, de miembros de la unidad familiar.

Sobre la base gravable se aplicaría una escala de gravamen progresiva. Dado que la base del impuesto personal sobre el consumo es menor

que la de un impuesto sobre la renta, si se desea mantener una progresividad equivalente los tipos marginales, habrían de ser mayores en el impuesto sobre el consumo.

Posteriormente a la publicación de su libro "An Expenditure Tax", el profesor Kaldor fue requerido por los gobiernos de la India y de Sri-Lanka (entonces Ceilán) para emitir un informe con propuestas de reforma fiscal. En ambos informes Kaldor propone aplicar no sólo su impuesto al gasto, sino una estructura tributaria completa, compuesta por cuatro figuras impositivas, a saber:

- un impuesto sobre el patrimonio neto;
- un impuesto sobre las ganancias de capital;
- un impuesto sobre las donaciones; y por supuesto
- un impuesto sobre el gasto.

El impuesto sobre el gasto se propuso como una figura complementaria del impuesto sobre la renta que recaería sobre los sujetos con rentas relativamente mas elevadas. Lamentablemente, la experiencia de su aplicación resultó poco satisfactoria, la recaudación obtenida fue escasa y el impuesto acabó derogándose unos años después[6].

Como hemos apuntado anteriormente, la defensa fundamental que siempre ha dispuesto un impuesto personal sobre el consumo, frente a la imposición sobre la renta, es su contribución a la eficacia y al crecimiento. El impuesto sobre el consumo se supone que favorece las decisiones en favor del ahorro y que no discrimina en contra del esfuerzo y la asunción de riesgos. En consecuencia, sería un impuesto más adecuado que el de la renta para animar el crecimiento y de ahí, el interés de utilizarlo por Kaldor en países en vías de desarrollo.

En nuestra opinión es esta lógica del impuesto sobre el consumo la que explica los otros tributos propuestos por Kaldor, que tratan de gravar aquellos acrecentamientos patrimoniales que no tienen su origen en actividades productivas.

4.2.2.2. Los informes Bradford y Lodin

Algunos años después del trabajo de Kaldor, en la segunda mitad de la década de los setenta del pasado siglo, vuelven a aparecer varias propuestas de reforma tributaria que pretenden cambiar radicalmente el mapa fiscal vigente que, como hemos señalado, giraba en torno a una imposición sobre la renta muy desarticulada. En tal empeño cabe destacar el informe preparado en 1977 por el Tesoro norteamericano, bajo el título de "Blueprints for basic Tax Reform"[7], en el que se expone la necesidad de proceder a una amplia reforma fiscal que elimine las grandes distorsiones ocasionadas por el impuesto sobre la renta, consiguiendo a la vez, simpli-

---

6 No deja de resultar curioso que años después, concretamente en 1987, volviera a establecerse en la India un "Expediture Tax", con igual nombre que el propuesto en 1956 por Kaldor, pero cuyo objeto era bien diferente: gravaba los consumos realizados en ciertos hoteles y restaurantes.

7 Existe versión castellana bajo el título "Propuestas para una reforma tributaria básica" publicada por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1986.

ficar el conjunto normativo. A tal fin, el referido informe consideraba dos posibilidades: una, la de introducir un impuesto sobre la renta de base amplia; y otra, la alternativa de un impuesto personal sobre el consumo del tipo flujos de caja que hemos visto.

El informe admite que existen apoyos para optar por un impuesto sobre la renta de base amplia, a pesar de las dificultades técnicas que presenta trasladar la idea de Haig-Simons a la práctica. Ahora bien, a pesar de ello, el informe llama la atención de que el impuesto sobre la renta de base amplia está muy lejos del impuesto sobre la renta, que contiene la legislación norteamericana el cual, en realidad, se halla mas próximo, en lo que a su base se refiere, de un impuesto sobre los gastos de consumo que de un auténtico gravamen sobre la renta.

La puesta en funcionamiento de un impuesto extensivo sobre la renta requeriría realizar algunos ajustes sobre la idea de Haig-Simons.

El primer ajuste que habría que aceptar sería eliminar el impuesto de sociedades atribuyendo los beneficios/pérdidas de las personas jurídicas a sus socios, en proporción a sus respectivas participaciones. De esta forma se evitaría el denominado "doble gravamen de los dividendos", sometidos primero, a gravamen como parte del beneficio en el impuesto de sociedades y nuevamente después al ser distribuidos, en el impuesto sobre la renta del accionista.

En segundo lugar, el informe recomienda gravar las ganancias de capital en el momento de su realización corrigiendo su importe por los efectos de la inflación. Hecho esto, las ganancias tributarían como renta ordinaria y, por tanto, las pérdidas se deducirían igualmente de lo otros componentes de la renta. Este tratamiento de las ganancias de capital se entiende posible para los nuevos tipos impositivos propuestos, que serían sensiblemente menores a los entonces vigentes (se proponía un marginal máximo del 38%)

En tercer lugar, propone excluir de la base del impuesto los acrecentamientos patrimoniales que sean consecuencia de donaciones o de transmisiones hereditarias, que seguirían tributando en un impuesto independiente como hasta el momento[8].

En cuarto lugar, pese a reconocer que son renta, el informe se inclina por no incluir en la base, el valor imputado por el uso de la vivienda propia ni de ningún otro bien de consumo duradero. Entiende que existen dificultades de medida.

Por otra parte, el informe recomienda ampliar la base del impuesto a todas las rentas hasta entonces no gravadas o exentas, incluyendo las provenientes de la seguridad social. Y propone también mantener las distintas variantes de unidad contribuyente, introduciendo reducciones en la

8 Proponer su integración en la base del impuesto, como requeriría la definición Haig-Simons, no hubiera sido sensato dado que en Estados Unidos existía y existe un tratamiento fiscal sumamente generoso con las donaciones y transmisiones hereditarias, disponiendo de fórmulas legales que permiten obviar, prácticamente, los impuestos correspondientes. Incluso, en ocasiones, han surgido propuestas para derogar, simplemente, este tipo de impuestos.

base, en los casos en que se trate de familias en las que trabajen ambos cónyuges, para evitar la discriminación que existe respecto a las familias en las que un cónyuge se ocupa de las tareas domésticas.

La alternativa al impuesto sobre la renta de base amplia sería, como hemos dicho, un impuesto personal sobre el consumo, el cual, en opinión de los redactores del informe, merece una seria consideración. De acuerdo con el mismo, un impuesto de flujos de caja resulta mas sencillo que un impuesto extensivo sobre la renta, al no precisar normas de amortización, ajustes por inflación o la necesidad de integrar el impuesto de sociedades.

La base de un impuesto sobre el consumo puede gravarse, según el informe:

Dos formas alternativas.

Una: consiste en sustraer del flujo de ingresos de caja todos aquellos pagos que constituyen inversión así como las donaciones.

Otra: sigue diciendo el informe, consiste en dejar exenta la renta del capital. Los dividendos, los intereses, las ganancias de capital y los beneficios de las empresas individuales serían excluidos de la base imponible.

Los intereses pagados por créditos no serían deducibles y tampoco las adquisiciones de activos productores de renta ya que sus rendimientos no serían incluidos en la base.

Esta alternativa, mas conceptual que otra cosa, proporcionaría un resultado equivalente considerando la vida entera del sujeto y "siempre que consuma el producto de sus activos a lo largo de su ciclo vital". Pese a ello, el desarrollo del informe se dedica al modelo de flujos de caja.

El tratamiento propuesto para los gastos de inversión se deja a elección del sujeto que puede optar entre dos formas esencialmente equivalentes.

La primera forma consiste en deducir todas las cantidades que el sujeto deposita en una cuenta bancaria especial -una cuenta calificada lo llama el informe- de cuyos fondos solo podrá disponer el sujeto para dedicarlos a gastos de inversión. Dicha cuenta reflejará, pues, su ahorro.

Aquellos fondos que no hubieran sido depositados en cuentas calificadas no serían deducibles -entendiéndose, pues, que se trataba de fondos destinados al consumo - . De todas formas, de no ser así, y si tales fondos eran objeto de inversión, no se computarían como ingresos las rentas y ganancias de capital procedentes de los mismos con lo que el resultado, en opinión de los redactores del informe, sería equivalente.

Por su parte, tanto las adquisiciones de bienes de consumo duradero como su enajenación no se computarían ni como gasto ni como ingreso. Esto equivale a incluir en la base del impuesto sus servicios en el momento de su adquisición.

Como hemos apuntado anteriormente, el informe se inclina por la opción del impuesto de base consumo, modelo flujos de caja, tanto por su sencillez de aplicación como por sus virtudes económicas, frente a un impuesto extensivo sobre la renta.

En el año siguiente de la aparición del informe Bradford, en 1978, se publicó en Suecia un informe dirigido por el profesor Sven-Olof Lodin bajo el expresivo título de "Progressive Expenditure Tax: An Alternative?"[9] en el que se estudia la posibilidad de introducir un impuesto al gasto complementario del impuesto sobre la renta, una propuesta que, como hemos visto, coincide esencialmente con la hecha en su libro por Kaldor. El sistema propuesto se estructura, pues, con dos niveles. En el mas bajo habría un impuesto sobre la renta que se aplicaría a un tipo fijo del 30% sobre todas las rentas, hasta un determinado nivel; a partir de dicho nivel se aplicaría un impuesto progresivo sobre el gasto sobre una base determinada en términos de flujos de caja.

Se trata pues de una propuesta que permitiría una introducción gradual del impuesto cuya implantación plena, según aconseja el informe, debería estudiarse con mayor detalle a la vista de la experiencia conseguida.

4.2.2.3. El informe Meade

El mismo año de publicación del Informe Lodin en Suecia aparecía en el Reino Unido el informe emitido por una comisión presidida por el profesor Meade bajo el título "The Structure and Reform of Direct Taxation" publicado por el Institute of Fiscal Studies[10]. Un informe emitido en un contexto económico que reclamaba políticas capaces de mejorar las tasas de crecimiento y erradicar la inflación.

Para mejorar la tributación directa del Reino Unido el informe considera **en primer lugar**, la posibilidad de utilizar un impuesto sobre la renta de base amplia acompañado de un impuesto de sociedades, ambos, corregidos por la inflación e integrados. Pese a las indudables mejoras que esta alternativa supondría sobre la situación existente, la mayoría de los miembros de la comisión se inclinan por una **segunda alternativa** articulada alrededor de un impuesto personal sobre el consumo.

Las propuestas del informe Meade están hechas con gran solvencia y seriedad y persiguen ofrecer una estructura fiscal para Gran Bretaña que permita mejorar los niveles de eficacia y crecimiento de la economía, sin renunciar al componente progresivo que cabe esperar de un sistema de imposición directa. Para ello se trata de diseñar un sistema tributario que resulte lo mas neutral posible, de forma que se eviten distorsiones y se favorezca el ahorro y, al mismo tiempo, que resulte equitativo. Ese múltiple resultado se propone alcanzarlo mediante tres actuaciones clave, a saber:

- **la primera** consiste en introducir un **impuesto que recaiga sobre el consumo**;
- **la segunda**, en garantizar una **renta mínima** a todos aquellos ciudadanos que por distintas razones (edad, paro, enfermedad) no dispongan de recursos suficientes y

---

9 Existe versión española con el título "Impuesto progresivo al gasto", publicada por el Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1983.

10 El Instituto de Estudios Fiscales de Madrid, publicó en 1980 la versión española bajo el título de "Estructura y reforma de la imposición directa".

- **la tercera**, en establecer una **potente imposición patrimonial** que facilite la redistribución de la riqueza. Es importante pues, darse cuenta de que son tres las patas que componen la propuesta de la comisión, aunque el centro de atención lo constituya, sin duda, la imposición sobre el consumo.

En lo que se refiere a la imposición sobre el gasto el informe considera varias alternativas y suele pronunciarse por aquella que resulte mas comprensible para los ciudadanos.

El consumo puede gravarse, teóricamente, utilizando al menos cuatro fórmulas distintas:

- **La primera** es la que en el informe Meade se llama "Método del ajuste de la renta" y que consiste, como sabemos, en partir de los ingresos y restar todos aquellos gastos que no sean gastos de consumo.
- **La segunda** fórmula para gravar el consumo consistiría en utilizar un impuesto sobre el valor añadido, cuya base agregada, al deducirse plenamente las inversiones, sería justamente el consumo.
- **La tercera** forma para gravar el consumo consiste en tomar la base del impuesto sobre la renta y descontar de la misma toda la renta ahorrada. Y, finalmente, alcanzaríamos una base equivalente al consumo, a largo plazo, tomando la renta y descontando los rendimientos del ahorro.

La primera de esas cuatro fórmulas es la que nos podría proporcionar un auténtico impuesto personal sobre el consumo, un impuesto universal sobre el gasto, como le llama el informe. Sin embargo, es la que resulta más difícil de aplicar no solo por su mayor complejidad sino porque requeriría la autodeclaración del contribuyente, fórmula inexistente en Reino Unido. En consecuencia, los miembros de la Comisión se inclinan por recurrir a otro tipo de solución, una solución que llaman de "impuesto aplicado en dos niveles" y que consistiría en utilizar, para un primer nivel, un impuesto que resulte proporcional sobre el consumo, reservando el impuesto universal sobre el gasto para los contribuyentes con mayor capacidad de gasto. Para implementar esta solución en el primer nivel cabría utilizar bien un impuesto sobre el valor añadido, o bien un impuesto sobre la renta con deducción del ahorro, pues ambos recaen sobre el consumo. Cualquiera de ambos impuestos operaría con un tipo fijo dejándose la escala progresiva para los contribuyentes del segundo nivel. Como puede verse se trata de una propuesta absolutamente en línea con la tradición del impuesto sobre la renta en Gran Bretaña que gira sobre un tipo básico fijo que se aplica a la mayor parte de los contribuyentes y un "surtax" que recae exclusivamente, sobre la franja de contribuyentes con mayores rentas.

Informe de Meade

De entre ambas posibilidades los autores del informe señalan que la del impuesto sobre el valor añadido sería la mejor comprendida por los ciudadanos en general. En cualquier caso, el impuesto a dos niveles debería considerarse como un primer paso para avanzar gradualmente hacia un impuesto universal sobre el gasto.

El **impuesto sobre el gasto**, en cualquiera de las versiones indicadas, debería acompañarse de un **impuesto sobre sociedades de "flujo de**

fondos" -estructuralmente similar al impuesto universal sobre el gasto aplicable a las personas físicas -cuya base estaría constituida por la diferencia entre las entradas de efectivo sobre las salidas, incluyendo todo tipo de transacción, tanto de elementos reales como financieros.

La segunda pieza de la propuesta consiste en brindar una **renta mínima** a todos los ciudadanos en estado de necesidad, una renta que se proporcionaría sin recabar mayor información personalizada y que estaría sometida a impuestos. Se trata de una propuesta parecida a una renta básica universal que permite situar en una función continua, las prestaciones de la seguridad universal y la imposición sobre la renta, en este caso, sobre el gasto. Con ello se evitaría que un mismo sujeto fuese a la vez, beneficiario de prestaciones sociales y contribuyente del impuesto. Mas adelante, en la lección once nos ocuparemos de esta cuestión.

Y la tercera pieza de la propuesta es la **imposición patrimonial**. Los autores del informe están de acuerdo en que el patrimonio ofrece una capacidad de pago adicional que debería gravarse y, además, su gravamen puede contribuir también a reducir las desigualdades, objetivo que entienden igualmente deseable.

Si bien es cierto que en la lógica del impuesto comprensivo sobre la renta, el patrimonio adquirido por herencia o donaciones estaría sometido al impuesto, al tratarse de un acrecentamiento patrimonial, existen razones apuntadas en el informe, que justificarían la presencia de un impuesto independiente sobre el patrimonio neto. De igual modo en la lógica de un impuesto universal sobre el gasto, las donaciones y las transmisiones hereditarias efectuadas pueden considerarse consumo y ser gravadas como tales en el mismo. Cualquiera de estas alternativas tendría la ventaja de que no precisaría de un impuesto independiente para gravar las sucesiones y donaciones. No obstante, después de repasar las dificultades de diverso signo que tendría una solución de estas características, los autores del informe se muestran favorables a establecer un impuesto independiente para gravar las transmisiones lucrativas, un impuesto que, como veremos, sería bastante singular.

La referencia sobre la que diseñan este impuesto es doble:

> **En primer lugar**, debería tratarse de un impuesto progresivo respecto el total de donaciones o herencias recibidas por un mismo sujeto a lo largo del tiempo, con independencia de quien fuese el donante o causante.
>
> **En segundo lugar**, el impuesto debería graduarse teniendo en cuenta el número de años que, previsiblemente, disfrutará el beneficiario del patrimonio recibido. No es lo mismo, no ofrece la misma capacidad de pago, un patrimonio de 100.000 dólares disfrutarlo cinco años que, ese mismo patrimonio, disfrutado cincuenta años. Por consiguiente, el impuesto debería tener en cuenta esta circunstancia.

La forma de instrumentar el impuesto es imaginando que se trata de un impuesto anual sobre el patrimonio de carácter progresivo. Determinada la cuota anual correspondiente al patrimonio recibido y suponiendo un número máximo de años de disfrute, calcularíamos el valor actual de esas cuotas y ésta sería la cuota a pagar. Si este mismo patrimonio fuese, a su

vez, transmitido por el beneficiario a terceros antes de haber alcanzado ese número de años, habría que devolverle una parte del impuesto satisfecho.

Las dificultades prácticas de administrar un impuesto de estas características inclina a la comisión por renunciar a la progresividad en el impuesto, tomando como referencia para el cálculo un impuesto proporcional y, en ese caso, añadiendo independientemente un gravamen progresivo sobre el patrimonio del sujeto procedente de su ahorro.

En resumen pues, la comisión Meade dejando abiertas todas las opciones analizadas en su magnífico informe, se inclina, por gravar el consumo frente a la renta; a corto plazo, por una imposición sobre el consumo a dos niveles:

- el básico cubierto por el impuesto sobre el valor añadido y
- el superior por un impuesto universal al gasto.

Este impuesto no gravaría las donaciones y herencias, sometidas a tributación aparte. A tal fin se establecería un impuesto proporcional que gravaría el patrimonio recibido mediante transmisiones lucrativas, durante los años de disfrute del mismo, si bien, anticipando el pago en el momento de la donación o herencia y también, un impuesto sobre el patrimonio procedente del ahorro del sujeto, en este caso de carácter progresivo.

4.3. Actualidad de la imposición sobre el gasto: las nuevas propuestas norteamericanas

Nuevamente alrededor de la necesidad de reformar en profundidad el sistema fiscal norteamericano, en la década de los noventa se volvió a plantear la conveniencia de sustituir el impuesto sobre la renta por un impuesto que gravase los gastos de consumo y, en esta ocasión, las propuestas manejadas traspasaron el terreno académico y alcanzaron plenamente el ámbito de la política. De entre las múltiples propuestas que vieron la luz pública, algunas de ellas llegaron a materializarse incluso como proyectos de ley que, sin embargo, no prosperaron. Por su especial relevancia vamos a considerar tres de ellas:

- la propuesta de sustituir a los impuestos sobre la renta y sobre sociedades por un "flat tax",

- la propuesta de introducir en el impuesto sobre la renta una deducción del cien por cien del ahorro corriente y,

- en tercer lugar, la propuesta de sustituir el impuesto sobre la renta por un impuesto general sobre las ventas en fase minorista.

Veamos, pues, en que consiste cada una de las propuestas referidas.

La propuesta de Hall y Rabushka[11], autores vinculados a la Hoover Institution, ha sido probablemente, la que mayor impacto ha tenido y la que consiguió mayores adhesiones en el mundo político[12].

Lo que se pretende es sustituir a los impuestos sobre la renta y sociedades por un nuevo impuesto, el "flat-tax", que tiene dos secciones, una para personas naturales y otra para personas jurídicas.

La idea del flat-tax es la de constituir un impuesto sobre el consumo, aunque su forma de instrumentación, partiendo de la filosofía de un impuesto sobre el valor añadido, resulta un tanto singular y por ello, también el resultado.

Un impuesto convencional sobre el valor añadido, como veremos mas adelante, es un tributo que recae sobre el consumo si bien incorporado en el precio de los bienes y servicios adquiridos por los consumidores. El impuesto es soportado formalmente por todas las unidades productivas (empresas, autónomos, profesionales) y su base implícita es igual al total de las ventas menos el total de las compras de cada unidad productiva, incluyendo por tanto las compras de activos fijos. Ahora bien, el total de compras de cualquier unidad productiva puede dividirse en:

2 componentes
uno, las adquisiciones de bienes y servicios que se han incorporado en las ventas; y **dos**, las adquisiciones de bienes que permanecen en el inventario de la unidad productiva al finalizar el ejercicio. Este segundo componente es la inversión del periodo.

En consecuencia, la base implícita del impuesto sobre el valor añadido (IVA) puede representarse por:

$$\text{Base IVA} = \text{Valor añadido} - \text{inversión} \qquad [1]$$

A nivel agregado para toda la economía nacional, si sumamos los valores añadidos por todas las unidades productivas, tendríamos el producto interior y de igual modo, si sumamos toda la inversión, tendríamos la inversión total. Así pues, considerando el conjunto de la economía la base del IVA sería

$$\text{Base agregada IVA} = \text{Producto Interior} - \text{Inversión} = \text{Consumo agregado} \qquad [2]$$

como puede verse, resulta equivalente al consumo agregado.

11 Los autores de la propuesta escribieron un pequeño libro titulado "The Flat Tax" publicado por Hoover Institution en 1985. No obstante, la difusión de la idea no se produciría hasta mediados de la década siguiente.

12 Dick Armey, entonces líder de la mayoría republicana en la Cámara de Representantes, fue su defensor mas conspicuo.

Por su parte, el Producto Interior puede descomponerse en la suma de todas las rentas del trabajo, más todas las rentas del capital, considerando dos factores productivos. Por tanto la [2] podríamos expresarla igualmente en la siguiente forma:

Base agregada IVA = Rentas trabajo + Rentas de capital - Inversión [3]

que constituye la fórmula de partida para el "flat-tax"de Hall y Rabushka. En efecto, partiendo de [3] lo que proponen los defensores de este "flat-tax"[13] es descomponer esa base en dos impuestos:

- uno que gravaría las rentas de trabajo y
- otro que gravaría las rentas de capital menos la inversión, es decir, los beneficios de las unidades productivas minorados por la inversión efectuada.

Como señalan los autores de la propuesta, lo que pretenden es gravar el consumo igual que hace el IVA solo que quieren hacerlo de forma progresiva. Para ello dividen el el IVA en dos tramos:

1) un impuesto sobre las rentas del trabajo, por una parte y
2) un impuesto sobre las empresas, por otra. El tipo impositivo que proponen, igual para ambos impuestos, sería del 19%.

El impuesto sobre las rentas de trabajo gravaría, pues, salarios y también las pensiones y para hacerlo progresivo operaría con un mínimo exento cuyo tamaño se determina en función del número de miembros de la familia.

El impuesto sobre las empresas -que recaería tanto sobre entidades jurídicas como sobre individuos que desarrollan una actividad empresarial o profesional -recaería sobre las rentas de capital generadas, menos la inversión del período. Su determinación podría hacerse de la siguiente forma:

Total Ventas -(Compras a otras uds. productivas + Salarios y pensiones a trabajadores)

incluyendo en las "compras a otras unidades productivas" todos los servicios y los bienes de cualquier naturaleza afectos a la producción.

A pesar del propósito confesado de los autores de la propuesta, el "tax-flat", tal como aparece configurado, recae sobre una magnitud equivalente al consumo pero, desde luego, no sobre el consumo de cada uno de los ciudadanos como cabría esperar de un impuesto personal. A igual resultado se llegaría si el impuesto sobre las rentas de trabajo gravase al total de estas rentas, menos la inversión y el impuesto sobre las empresas a todas las rentas del capital. A nivel agregado la base volvería a ser el consumo nacional pero las bases correspondientes a cada individuo, en

13 En realidad el "flat-tax no es sino un impuesto de tipo fijo y no prejuega la base que vaya a utilizarse. Así, por ejemplo, entre las diversas propuestas que se manejaron durante esta época en Estados Unidos hubo otra de Gephardt que pretendía introducir un "flat-tax" del 10% en un impuesto sobre la renta de base amplia.

absoluto coincidirían con sus gastos de consumo. Gravando, como hace este impuesto, la totalidad de las rentas de trabajo, ¿qué interés en ahorrar puede tener el trabajador si, haga lo que haga, siempre va a pagar el mismo impuesto? La razón obvia de tal desajuste no es otra que, en la propuesta, la inversión se descuenta exclusivamente de las rentas de capital, cuando el ahorro que financia la inversión puede tener su origen tanto en las rentas de trabajo como en las de capital.

4.3.2. El "USA Tax"

Otra de las propuestas norteamericanas que adquirió cierta notoriedad fue la del "USA Tax[14]" siglas que corresponden a "Unlimited Savings Allowance" (deducción total de los ahorros) y que no es otra cosa que un impuesto personal sobre el consumo, construido a partir de un impuesto sobre la renta de cuya base se deducen la totalidad de los ahorros. Una propuesta mas elaborada y en esta misma línea fue preparada por L. Seidman que pretendía introducir un "USA Tax" progresivo, en sustitución del impuesto sobre la renta y un IVA, con deducción base a base, que sustituiría al impuesto sobre sociedades.

4.3.3. El "National Retail Sale Tax" (NRST)

Se trata quizá de la propuesta mas radical para reformar toda la imposición directa norteamericana. Existe un estudio académico de base[15] para la propuesta política[16], que consiste en introducir un impuesto a nivel nacional sobre las ventas minoristas a un tipo del 23%. Este impuesto -que, naturalmente, grava el consumo -permitiría eliminar a los actuales impuestos sobre la renta, impuesto sobre sociedades, a las cotizaciones a la seguridad social y al impuesto sobre donaciones y sucesiones. En definitiva, pues, a todos los impuestos directos.

National Retail Sale Tax (NRST)

Dado que un impuesto de estas características supondría una regresivización muy importante del patrón distributivo, se propone incluir una deducción personal que permitiría "devolver" el impuesto pagado por los consumos básicos. Determinado el importe de la deducción, simplemente se transferiría a cada uno de los ciudadanos por parte de la hacienda.

En opinión de sus defensores, un impuesto de estas características podría incluso, administrarse por los estados que son los que tiene experiencia en este tipo de impuestos y, de esta forma, el gobierno podría prescindir de su administración de impuestos, del IRS, compensando a los estados por el servicio prestado.

Como hemos advertido, las anteriores sólo son algunas de las propuestas de reforma que se han planteado recientemente en norteamérica donde el interés de cambiar la base renta por una base consumo, consti-

14 El "USA Tax" fue introducido en el Congreso en 1995 por los senadores Domenici, Nunn y Kerrey.

15 Este estudio realizado para "Americans for Fair Taxation" fue realizado por A. Jorgenson (MIT), J. Kahn (Stanford) y G. Metcalf (Tufts).

16 Defendida por Bill Archer y W. Tauzin.

tuye un empeño extendido en el partido republicano, especialmente en los ambientes mas conservadores, confiriendo plena actividad a una polémica con viejas raíces en el mundo tributario.

4.4. Renta vs. gasto: Consideraciones finales

Como señalábamos al comienzo de esta lección, tras las grandes alternativas fiscales, existe siempre una pugna entre patrones distributivos de los impuestos. Es cierto, como vimos, que son diversos los criterios que pueden utilizarse para decidir uno u otro impuesto, pero el del patrón distributivo -sobre todo tratándose de modelos tributarios alternativos- constituye un criterio fundamental. Por su propia naturaleza un modelo de tributación sobre los acrecentamientos patrimoniales será siempre más redistributivo que un modelo articulado sobre la base consumo y, por tanto, más adecuado si pretendemos reducir de forma gradual las diferencias de renta y riqueza entre los sujetos. Por eso la decisión por uno u otro modelo tiene mucho que ver con las desigualdades y el interés que exista en suavizarlas. Si la riqueza estuviera distribuida de forma equitativa, la discusión entre uno y otro modelo tendría, sin duda, otro cariz. En tal caso quizás lo mas sensato sería acogerse al principio del beneficio y olvidar, a la vez, tanto al impuesto sobre la renta que "sanciona" las decisiones de producir como al impuesto sobre el consumo que "sanciona" las decisiones de consumir.

Sin embargo, la realidad suele mostrarnos importantes diferencias de renta y riqueza entre los sujetos que no siempre cabe explicar por su empeño productivo. Pues bien, si uno de nuestros propósitos consiste en atenuar esas diferencias, precisaremos de instrumentos que favorezcan la redistribución y a este fin, no cabe duda de que un impuesto extensivo sobre la renta resulta superior a otro de base consumo. Un impuesto de base consumo operaría justamente en la dirección contraria y ayudaría a ampliar la brecha entre pobres y ricos, lo cual puede tener consecuencias negativas no solo para la justicia sino también para la eficacia. Conscientes de ello es por lo que en algunas de las propuestas que hemos visto, junto con el impuesto sobre el consumo se propone introducir una fuerte imposición patrimonial, con objeto de intentar compatibilizar la mayor eficacia que se espera del impuesto con la equidad. Así ocurre, por ejemplo, en la propuesta de Kaldor contenida en los informes para la India y Sri-Lanka donde junto al impuesto al gasto incluye un gravamen sobre el patrimonio y otro sobre las ganancias del capital; y lo mismo sucede en el informe de la comisión Meade, donde se propone un impuesto sobre sucesiones y donaciones y otro progresivo sobre el patrimonio. Existe un obvio temor de que la base consumo perjudicase seriamente a la equidad y se intenta compensar este sesgo con la imposición patrimonial. En otras propuestas, en cambio, las consideraciones sobre la equidad están ausentes y lo que se persigue bajo la bandera de la simplificación estriba en regresivizar, sencillamente, la distribución de los impuestos. Todas las propuestas norteamericanas que hemos visto habría que situarlas en este grupo.

Un impuesto sobre la renta de base amplia desarrolla simultáneamente dos funciones. Una, obviamente, consiste en obtener recursos; y la otra, es contribuir a la redistribución de la renta. Esta segunda función incorpo-

rada al impuesto, de atenuar las diferencias de renta que existen entre los sujetos, probablemente ha contribuido, al menos, en los países mas ricos, a que no se cuestione la pauta de distribución de la renta y la riqueza entre los ciudadanos. Sabemos que no es justa pero también que disponemos de una política social y de una imposición progresiva para corregir la situación. En tal sentido pues, el impulso sobre la renta juega un papel que no puede jugar un impuesto sobre el consumo.

Esa equidad que se atribuye a un impuesto sobre el consumo de gravar por lo que se utiliza del fondo común y no por lo que se aporta al mismo, es tan solo aparente. Si, en efecto, el fondo fuera común y todos se esforzasen en igual proporción, la idea de gravar el consumo sería razonable. Es decir, sería razonable si previamente hubiéramos resuelto el problema de la desigual distribución de la renta y la riqueza y no existieran diferencias en el punto de partida. Sin embargo, si imaginamos dos sujetos, uno con un patrimonio heredado que vive de las rentas del mismo y el otro, que debe trabajar doble turno para sobrevivir. El primero no trabaja, tiene un elevado nivel de vida y ahorra la mitad de su renta. El segundo trabaja al límite, vive con dificultades y, naturalmente, se ve obligado a consumir toda su renta. ¿Es razonable que, respecto de sus rentas respectivas, este segundo sujeto tenga que pagar mas impuestos que el primero que es a lo nos llevaría gravar el consumo? Obviamente no. Sancionar el consumo en personas que tienen que esforzarse muy seriamente para sacar a sus familias adelante y premiar en cambio al rico por serlo y que ahorra aunque no quiera, no es un criterio que pueda merecer elogios ni, en nuestra opinión, que favorezca el esfuerzo productivo. La asociación de la renta con el esfuerzo productivo no puede, en absoluto, generalizarse. El acrecentamiento patrimonial de un sujeto puede incluir los resultados de su esfuerzo productivo, de su contribución a la riqueza colectiva, pero también el resultado de acciones puramente apropiativas, donde el enriquecimiento individual se produce a costa de otros y sin beneficio para la riqueza colectiva. Una donación o una herencia, por ejemplo, son vías de acrecentamiento patrimonial que no contribuyen a la riqueza colectiva. Y otro tanto puede decirse de las ganancias de capital y también de muchas rentas obtenidas en contextos no competitivos. Por tanto, asociar, sin matizaciones, el nivel de renta de un sujeto con su contribución productiva, constituye cuanto menos un juicio apresurado.

No siempre, pues, cabe esperar que un impuesto al consumo favorezca el esfuerzo y el ahorro. Pero, en cambio, es seguro que siempre perjudicará el patrón distributivo de los impuestos.

La otra razón de equidad que se ha esgrimido para justificar indirectamente la base consumo es la tesis de la doble tributación del ahorro en el impuesto sobre la renta y cuya conclusión tributaria consistiría en exonerar de impuestos a todas las rentas de capital y que el impuesto recayera exclusivamente sobre las rentas de trabajo[17].Al margen de cualquier reflexión es evidente que resultaría muy difícil aceptar para la mayor parte de la gente que lo equitativo es que quienes trabajan paguen impuestos, mientras que aquellos que viven de las rentas de su patrimonio deban

17 Decimos que es una justificación indirecta puesto que la coincidencia de bases entre ambos impuestos solo se produciría bajo determinados supuestos: base impositiva a lo largo de la vida; tipo de descuento igual a los rendimientos del ahorro y, finalmente, consumo de todos los ingresos.

estar exentos. Y cuando esto ocurre es que algo falla en el razonamiento que nos lleva a tal conclusión.

Aún aceptando -de momento - el planteamiento de Mill, éste sería válido para la renta ganada y ahorrada por cada sujeto. No, en cambio, para la renta procedente del patrimonio heredado, a menos que pretendamos que es el patrimonio el que tiene la capacidad de pago y no los sujetos. En la medida en que la capacidad de pago es una característica que solo cabe atribuir a las personas, el tributo pagado por una no afectará a la capacidad de pago de otra y por consiguiente el sujeto beneficiario de donaciones, legados o herencias verá aumentar su capacidad de pago como consecuencia de la transmisión, debiendo pagar por ello.

Solo a partir de aquí volverían a operar las tesis de la doble tributación en el sentido de que si como consecuencia del impuesto satisfecho por el beneficiario con ocasión de la transmisión se ha agotado la capacidad de pago, no habría lugar para gravar posteriormente los rendimientos de ese patrimonio.

En cuanto a la tesis central -la igualdad existente entre el patrimonio y su producto -si es aplicable en este caso, ¿por qué no al capital humano? Cada vez más, gran parte de los rendimientos del trabajo proceden de la cualificación del trabajador, del capital humano acumulado a través de las inversiones en formación. Se produce también una acumulación de capital en las personas que genera rendimientos y no cabe duda de que los ahorros que están financiando esa acumulación de capital humano también proceden de rentas que fueron gravadas. Entonces, en equidad ¿deberíamos también exonerar esas rentas del trabajo que retribuyen el capital humano acumulado? Y si no lo hacemos así, además de inequitativo ¿no resultaría que el sistema fiscal estaría discriminado en contra de la formación de capital humano? Y si aceptamos lo evidente, ¿quién pagaría impuestos?

¿Se debería exonerar esas rentas del trabajo que retribuyen el capital humno acumulado?

El concepto de renta que utilizamos en economía, en contabilidad o a efectos fiscales, es una convención. Una convención que distingue capital y renta. Y, a la vez, establece cauces a través de los cuales ambas magnitudes se comunican: la renta se convierte en capital y el capital produce renta. Y desde luego, las consecuencias fiscales de esta convención resultan mas aceptables desde la perspectiva de la equidad que las que derivan de la convención que nos propone Mill. El capital genera nueva renta y el dueño del capital dispone de ambas cosas. No tiene que optar. De hecho no son frecuentes los propietarios de un capital que entienden que es igual hacerlo producir que mantenerlo improductivo y así debiera ser si se tratase de situaciones alternativas, comparables. Si alguien hace producir un capital y al cabo de unos años, como consecuencia de los rendimientos obtenidos, ha doblado su patrimonio, casi todo el mundo pensará que es mas rico, que dispone ahora de mayor capacidad de pago. Y si esto es así, si su capacidad de pago es ahora mayor, el aumento solo puede atribuirse a los rendimientos acumulados.

Es difícil entender que la propuesta de Mill pueda ser equitativa ya que no contribuiría a la justicia. Gravar solo las rentas de trabajo y dejar exentas las rentas del capital sería un forma de potenciar las desigualdades de renta y riqueza entre los individuos -de eso caben pocas dudas -poniendo fin a cualquier política sensata de carácter redistributivo. Siendo pues las

consecuencias tan injustas, ¿cómo puede pensarse en que la causa sea justa?

Como hemos reiterado a lo largo de la lección la decisión acerca del patrón distributivo de los impuestos es un decisión que debe contar con diversas referencias pero que difícilmente podrá prescindir de la equidad si pretende lograr su aceptación social. Y esto es tan cierto que aún en épocas como la actual con tan fuertes influencias conservadoras, las propuestas para introducir un impuesto sobre el consumo no han prosperado. En realidad aquellos que propugnan una pauta distributiva de los tributos actuales menos progresiva están mas protegidos con los sistemas tributarios que lo estarían con un impuesto que gravase el consumo abiertamente. Muchos de los impuestos sobre la renta dejan sin tributar las ganancias de capital y ofrecen tratamientos beneficiosos para los procesos de ahorro e inversión. Las donaciones y herencias apenas soportan gravámenes y, además, la mitad o mas de los ingresos tributarios procede de impuestos indirectos sobre el consumo. ¿Tiene interés en ese contexto dar la batalla por un impuesto personal sobre el consumo?

Mucho más trecho por delante tienen los partidarios de una imposición sobre los acrecentamientos patrimoniales, de un impuesto sobre la renta de base amplia, que elimine discriminaciones injustificadas y permita un tratamiento equilibrado de todas las fuentes de riqueza.

CONCEPTOS BÁSICOS

Acrecentamiento patrimonial. Es la variación del valor experimentada por el patrimonio de una persona durante un periodo determinado de tiempo. Dicha variación en el valor es atribuible a dos causas: (1) a las entradas y salidas de elementos en el patrimonio; (2) a las variaciones de valor experimentadas por los elementos patrimoniales.

Ganancia de capital. Es un aumento en el valor experimentado por un elemento patrimonial. Si el valor disminuye se tratará de una pérdida de capital.

Ganancia de capital realizada. Se dice que una ganancia de capital ha sido realizada cuando se enajena el elemento patrimonial que la genera.

I**mpuesto extensivo sobre la renta.** Es un impuesto que define su base ajustada al concepto de renta planteado por Shanz-Haig-Simons que equivale a la suma del consumo del sujeto mas la variación neta experimentada por el valor de su patrimonio.

Capacidad económica discrecional. En el informe Carter se llama así a la renta gravable, esto es, a la parte de la renta que excede de los consumos básicos mas aquellos sobre los que el sujeto no dispone de capacidad de decisión. Por ejemplo, los gastos de enfermedad.

Doble imposición del ahorro. Se denomina así a la tesis planteada por S. Mill según la cual el impuesto sobre la renta gravaría dos veces a la renta ahorrada: una vez al obtenerse y otra vez al gravar los rendimientos

producidos por esa renta ahorrada que, en su opinión, no son cosa distinta del ahorro del que proceden.

Doble imposición de dividendos. Los dividendos forman parte de los beneficios de las sociedades que han sido gravados en el correspondiente impuesto sobre sociedades. No obstante, cuando los dividendos afluyen al accionista y se integran en su renta vuelven a ser gravados en su impuesto personal.

Impuesto personal sobre el consumo. Es un impuesto directo que recae sobre la totalidad de los gastos de consumo de un sujeto y toma en cuenta sus circunstancias personales. Puede operar con una escala progresiva.

Modelo flujos de caja. Es una forma para determinar la base del impuesto personal sobre el consumo por diferencia entre la totalidad de los ingresos de caja y los gastos que no sean de consumo. Para que los gastos se consideren deducibles deben depositarse en una "cuenta restringida" de la cual únicamente se podrá disponer para gastos de inversión.

Flat-Tax. En abstracto se llama así a cualquier impuesto de tipo único. Sin embargo, es también el nombre popularizado por Hall y Rabushik de un impuesto que pretende gravar el consumo.

Actividad

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, tres, dos, una o ninguna. Indique las respuestas que Ud. considere acertadas.

1. **De acuerdo con el concepto de renta de Schanz-Haig-Simons forman a parte de la renta:**
   - Los ingresos por trabajo personal
   - Las donaciones recibidas
   - Las donaciones efectuadas
   - El alquiler imputado a la propia vivienda

2. **Un impuesto personal sobre el consumo suele determinar su base:**
   - Sumando todos los gastos de consumo del sujeto
   - Deduciendo de la renta la totalidad del ahorro
   - Por diferencia de flujos de caja
   - De forma estimativa, o tanto alzado

3. **La base de un impuesto personal sobre el consumo debería incluir:**
   - Todos los gastos de consumo aunque se trate de consumos en especie
   - Unicamente el consumo financiado con la renta corriente
   - Las donaciones recibidas en cuanto se consuman
   - Las donaciones recibidas en todo caso.

4. **Toda ganancia de capital**
   - Acabará siendo realizada en un momento u otro
   - Equivale a un aumento de valor de los elementos patrimoniales
   - Forma parte de la idea de renta de Schanz-Haig-Simons
   - Proviene de la inflación.

5. **Para determinar la base de un impuesto sobre el consumo por diferencias de flujos de caja, del total de los ingresos restaremos**
   - Todas las adquisiciones de bienes necesarios
   - Todos los pagos en dinero que no constituyan consumo del sujeto
   - Todos los gastos en bienes de inversión
   - Todos los gastos necesarios para obtener los ingresos

6. **La defensa del impuesto al gasto en Kaldor se razona sobre argumentos:**
   - De mayor simplicidad que el impuesto sobre la renta
   - De favorecer el crecimiento
   - De eficacia
   - De mayor equidad que el impuesto sobre la renta

7. **En su propuesta de reforma fiscal para la India, Kaldor propone establecer, además de un impuesto al gasto**
   - Un impuesto sobre consumos específicos
   - Un impuesto sobre el patrimonio neto

- Un impuesto sobre donaciones y sucesiones y un gravamen sobre las ganancias de capital.-
- Un tributo sobre la propiedad de la tierra.

8. **En el informe rendido por la comisión Meade:**
   - Se estudia la posibilidad de introducir un impuesto extensivo sobre la renta
   - Se estudia la posibilidad de introducir un impuesto sobre el gasto personal.
   - Se propone introducir un impuesto sobre el gasto en dos niveles
   - Se recomienda eliminar la imposición patrimonial.

9. **El flat-tax propuesto por Hall y Rabushka**
   - Es un impuesto que grava el consumo personal.
   - Es un impuesto que solo grava las rentas de trabajo.
   - No tiene mínimos exentos.
   - En realidad, son dos impuestos.

10. **El "National Retail Sale Tax" propuesto en Estados Unidos**
    - Vendría a sustituir a todos los impuestos directos, incluyendo las cotizaciones a la seguridad social.
    - Es un impuesto sobre las ventas minoristas.
    - Dispone de una deducción personalizada que le resta regresividad.
    - Podrían administrarlos los estados.

TRABAJO PRÁCTICO

Lea cuidadosamente el texto que se incluye a continuación, proceda a explicar su contenido sintéticamente y argumente convincentemente una posición contraria.

LECTURA*

"Sin embargo, el argumento teórico, sobre bases de equidad, para un impuesto al gasto no radica en la comparación con nuestro sistema actual, sino en la comparación más severa con un impuesto sobre la renta del tipo más general. La cuestión es que ninguna definición de ingreso que sea plausible para propósitos de calificación fiscal, puede medir la capacidad gravable. Los aumentos de diversas fuentes no pueden reducirse a una unidad común de capacidad de gasto, sobre ningún criterio objetivo. Pero cada individuo ejecuta esta operación por sí mismo, cuando, a la luz de todas las circunstancias presentes y las perspectivas futuras, decide acerca de la escala de sus gastos personales. Así, un impuesto basado en el gasto real calcula la capacidad de gasto de cada individuo, de acuerdo con la medida que él se aplica a sí mismo. Una vez que el gasto real se toma como criterio, se resuelven todos los problemas creados por la no comparabilidad de los ingresos provenientes del trabajo y los provenientes de la propiedad; de fuentes temporales y permanentes de riqueza; de ganancias de capital verdaderas y ficticias; se logra convertirlos en equivalentes, en la medida en que contribuyen al nivel de vida actual. Así, si las ganancias de capital son gravadas de acuerdo con el monto de ellas que es gastado, no hay ninguna necesidad de ver hasta qué punto son reales; se deja que el individuo que recibe tales ganancias clasifique por sí mismo estas cosas, al decidir hasta qué punto está justificado que las considere como ganancias disponibles para gastar. De manera semejante, no parece que haya una forma práctica de calificar más equitativamente la capacidad de gasto inherente a la riqueza disponible, que midiendo el grado en que esta capacidad se traduce de hecho en gasto personal. La exclusión de la riqueza de capital en la medición de la capacidad gravable generalmente se defiende sobre la base de que la posesión de capital como tal, no representan la capacidad de gasto, puesto que de hecho, los individuos no se sienten justificados para gastar nada del mismo; sólo consideran como disponible para gastos aquella parte de sus recursos que queda después de proveer totalmente para mantener intacto el capital. Pero precisamente en la medida en que este problema es falso, el argumento cae por los suelos; no hay justificación para considerar el gasto del capital más benignamente que el gasto del ingreso."

* Nicholas Kaldor, "Impuesto al Gasto", FCE, México, 1969. págs. 47-48

EL ADMINISTRADOR TRIBUTARIO COMO ASESOR DEL ÁMBITO POLÍTICO

5.1. Introducción

En la tercera lección vimos que el administrador tributario suele desarrollar dos tipos de actividades.

Una, más conocida, que es la de **gestionar** el sistema de ingresos públicos consistente en aplicar las leyes tributarias y recaudar los ingresos correspondientes.

La otra, menos definida, es la de **asesor** del ámbito político.

Un administrador tributario, como funcionario público profesional, debe ser conocedor de las características de las instituciones fiscales y de las consecuencias previsibles de su aplicación y como tal experto, debe prestar su consejo profesional al político cuando sea requerido.

Inconvenientes de la confusión entre política y administración.

Es cierto que en esta actividad asesora, mucho mas que en la gestión tributaria, el plano profesional y el ámbito de la política pueden aparecer confundidos pues, como sabemos, no es infrecuente que algunos funcionarios acaben tomando decisiones que son políticas y para las cuales no se hallan legitimados y también que políticos acaben dirigiendo el día a día de la administración tributaria, para lo cual pueden no hallarse capacitados.

Si queremos que una administración pública –como es la administración de impuestos– resulte eficaz es imprescindible poder asignar responsabilidades con la máxima claridad y, en lo posible, conseguir el compromiso de todos con los objetivos de la organización. Y la confusión habitual entre los ámbitos de la política y la administración no posibilita, precisamente, la delimitación de responsabilidades. Cuando política y administración aparecen unidas, cualquier crítica a la administración se convierte en una crítica política, una crítica al político responsable directo de la administración, el cual, para evitar tales consecuencias, puede acabar convirtiéndose en encubridor de las deficiencias administrativas. La administración, por su parte, se justificará en privado diciendo que tiene las manos atadas y que solo los políticos pueden decidir los cambios necesarios. En este contexto las decisiones políticas tenderán a no ser explícitas y, cuanto más, aparecerán desdibujadas; y, si son los funcionarios los que deciden las cuestiones políticas, la situación todavía puede ser peor pues no hay que olvidar que estos no están sometidos al contraste democrático y su permanencia, sin mayores controles, puede dar lugar a una zona de poder injustificado e irresponsable.

Por todo ello creemos que es importante, desde muchos puntos de vista, intentar escindir las responsabilidades políticas de aquellas otras, que son propias de la administración. Los funcionarios públicos, como tales, deben abstenerse de tomar decisiones que competen a los políticos

y deben estar al servicio –aunque no a las órdenes directas– del ámbito político. La administración pública, en general, y naturalmente la administración tributaria, debe estructurarse y concebirse como una organización profesional y estable que presta, básicamente al gobierno, los servicios que éste le requiere.

5.2. Lo profesional y lo político: ámbitos diferenciables

No existe ninguna regla sencilla y generalmente aceptada que nos permita diferenciar con absoluta nitidez dónde termina la política y dónde empieza la administración. El criterio de demarcación es algo que deberá decidirse en cada caso –en cada país – pero, no por ser convencional, resultará menos útil pues, a fin de cuentas, una vez establecido nos permitirá asignar responsabilidades que es el propósito último que justifica todo este proceso. Y para llevar a cabo esta delimitación convencional existen algunos criterios de interés que pueden utilizarse; y, desde luego, cabe aprender de los errores y rectificar con lo que, si persistimos en el empeño, probablemente en muy poco tiempo podremos disponer de una delimitación de responsabilidades que resulte razonablemente operativa.

Criterios de demarcación

Hablando en términos generales en cualquier actuación pública, vista como proceso, cabe distinguir tres componentes o momentos del mismo, a saber:

- La determinación de los **objetivos** que se pretenden alcanzar.
- La configuración de las acciones o **políticas** para alcanzar tales objetivos, y
- La **instrumentación de las políticas**.

Suele aceptarse que la determinación de los objetivos últimos es una decisión que corresponde exclusivamente al ámbito político; y también que la instrumentación de las políticas es una tarea atribuible a la administración. En cambio, la configuración de las políticas es algo que puede hacer tanto el ámbito político como la administración y su atribución, a uno y otro ámbito, dependerá del modelo organizativo-político en que operemos o que prefiramos. En los modelos anglosajones de “agencias,” la administración, cada agencia en concreto, puede responsabilizarse de definir las políticas recibiendo tan solo del gobierno una relación de objetivos últimos. Este planteamiento, sin embargo, puede chocar en aquellos países en los que la tradición ha llevado a los políticos a dirigir la administración y, por tanto, en estos casos parecería mas sensato atribuir al gobierno la responsabilidad no solo de determinar los objetivos políticos últimos, sino también la de decidir la configuración de las políticas que pretenden llevarse a cabo para alcanzar aquellos objetivos. En este modelo organizativo la administración se limitaría a instrumentar las políticas prestando al gobierno los servicios que este requiriese.

Hecha esta primera aproximación debemos apresurarnos a advertir que tampoco son nítidos los contenidos y los límites de las etapas distinguidas. Pero, una vez mas, podemos disponer de algunos criterios que nos ayuden a hacerlo.

Los objetivos políticos deben ser los objetivos últimos, aquellos que justifican la acción pública. Solo si partimos de estos objetivos últimos

dispondremos de suficiente perspectiva para considerar las distintas políticas que casi siempre cabe instrumentar para alcanzar un objetivo dado. Así, por ejemplo, el número de plazas de hospital que pretenda crear un gobierno en el próximo año, no constituye un objetivo de la acción sanitaria. El propósito último de las actuaciones del estado en materia sanitaria no consiste en instalar camas de hospital sino en mejorar el estado de salud de los ciudadanos. Este es el auténtico objetivo político que nada mas enunciarlo nos abre a un conjunto de posibilidades que pueden ir desde la medicina preventiva a la vigilancia de las aguas y los alimentos, es decir, nos abre el mundo de las políticas. En cambio, si el objetivo del gobierno fuese crear equis plazas hospitalarias, habría desaparecido el espacio de las políticas posibles y la reflexión sobre la materia. Crear un número de plazas hospitalarias puede ser un objetivo para la administración sanitaria, un objetivo que será consecuencia de una política definida por el gobierno, pero nunca un objetivo político del gobierno.

De los objetivos políticos últimos es de donde derivan, en una organización racional, todos los demás objetivos intermedios. En nuestro ejemplo sanitario, el objetivo político último consiste en mejorar la salud de los ciudadanos, objetivo que podría cuantificarse, por ejemplo, mediante la mejora de la esperanza de vida o cualquier otro indicador de calidad de vida, incluidos los que pudieran obtenerse de un sistema de encuesta entre la población. A partir de aquí, imaginemos que, para intentar cumplir este objetivo, se han configurado un conjunto de políticas una de las cuales consiste, por ejemplo, en controlar la higiene de los alimentos que se consumen. Es evidente que esta política podría y debería tener sus propios objetivos para medir el resultado de la misma, un resultado que suponemos directamente relacionado con el objetivo político último que se persigue. A su vez, esa política puede subdividirse en un conjunto de actuaciones que también tendrían sus objetivos y así sucesivamente. El final de este desarrollo se alcanza en el momento en que podemos identificar las actuaciones concretas que debería llevar a cabo la administración para instrumentar aquellas políticas. Por ejemplo, realizar un número determinado de controles alimentarios. Y es este tipo de servicios lo que el gobierno debería reclamar de la administración para instrumentar sus políticas.

Planteados los objetivos políticos en estos términos, parece evidente que **los objetivos de la política tributaria serán siempre objetivos políticos derivados**. Cobrar impuestos no constituye un objetivo político en si mismo sino que es consecuencia de otras políticas que sirven a los objetivos últimos.

En la materia tributaria que nos ocupa existen, al menos, tres objetivos políticos cuya concreción corresponde al gobierno. En primer lugar, el importe de los ingresos a alcanzar. Este objetivo sería un objetivo derivado, primero, de las decisiones de gasto y, segundo, de la estructura de financiación que se haya decidido. Como resultado de esas dos decisiones aparecerá un objetivo con los ingresos a conseguir.

En segundo lugar, constituye un objetivo político la **pauta de distribución** de los ingresos entre los ciudadanos, aunque también puedan tomarse en consideración otros criterios de distribución. Este objetivo puede derivar, al menos en parte, de algún objetivo político mas amplio como sería la pauta de distribución de la renta entre los ciudadanos que podría dar lugar a un conjunto de políticas sociales y tributarias con sus objetivos

derivados correspondientes. Sea como fuere, parece razonable que exista una idea política acerca de cómo se pretende distribuir la carga tributaria entre los ciudadanos, cuanto menos, atendiendo a su nivel de renta.

Para que este objetivo político pueda ser operativo deberíamos transformarlo en términos de estructura tributaria, es decir, en términos de **recaudación** para cada uno de los impuestos del sistema. Como hemos visto en la tercera lección, los formalmente obligados al pago de los impuestos no son siempre aquellos que realmente los soportan y, en consecuencia, si el objetivo político consiste en alcanzar un determinado patrón distributivo, deberíamos intentar conocer la incidencia real de cada impuesto.

Para el mejor cumplimiento del objetivo de recaudación y del de conseguir un determinado patrón distributivo de los impuestos, puede derivarse la necesidad de llevar a cabo reformas en el marco normativo y esta es, por razones obvias, una tarea que también corresponde decidir al ámbito político.

Finalmente, con los impuestos puede perseguirse también **influir en la conducta** de los sujetos, por ejemplo, animándoles a ahorrar o a invertir en determinados activos o bien, como ocurre con los tributos reguladores, limitando su consumo de determinados bienes o servicios. También en estos casos el objetivo de la política tributaria será, seguramente, derivado de algún otro objetivo mas amplio, o constituirá un ingrediente, entre otros, de una determinada política. En este sentido puede resultar difícil aislar los efectos concretos de la política tributaria pero, deberíamos intentarlo. El objetivo político en estos casos sería del estilo de alcanzar una determinada tasa de ahorro, un volumen de inversión en los activos incentivados o podría consistir en restringir el consumo de determinados bienes y servicios hasta ciertos niveles. No olvidemos que para resultar operativos todos los objetivos deben aparecer cuantificados.

Pues bien, para elaborar el mapa de los objetivos de la política tributaría así como para configurar las políticas concretas, el ámbito político –normalmente el gobierno– precisará de la asistencia de los expertos tributarios. Puede precisar consejo para cuantificar los objetivos y, sin duda, lo necesitará para configurar las políticas y este consejo es el que recabará de la administración tributaria como especialista en la materia, en el bien entendido que las decisiones son decisiones políticas y que, por tanto, solo competen al gobierno y que debería tratarse de decisiones expresas.

Esta actividad del administrador tributario como asesor del gobierno puede verse, pues realmente lo es, como una prestación de servicios de la administración al ámbito político. Es un servicio que requiere el gobierno normalmente a su administración pero que también podría requerir del sector privado o a otras instituciones que lo prestan. Podemos, pues, decir que en este terreno existe una competencia, al menos potencial, para la administración tributaria y que al tratarse de un servicio que cabe adquirir en el mercado, podremos disponer de información para medir la eficacia con que opera en este terreno la administración pública.

Para poder responder adecuadamente a las demandas del gobierno el administrador tributario debería poder moverse con comodidad en varias áreas. En primer lugar, debería ser capaz de realizar estimaciones de

ingresos para orientar al político acerca de cuantos recursos cabe esperar razonablemente del sistema tributario; debería igualmente disponer de los estudios necesarios para poder ofrecer consejo respecto de la incidencia y demás efectos económicos de los impuestos; debería disponer de capacidad para preparar borradores de normas legales para lo cual le resultaría útil conocer y tener en cuenta la legalidad comparada y, finalmente, debería disponer del mecanismo que le permitiese hacer el seguimiento de las políticas con objeto de poderlas ajustar o cambiar cuando ello sea necesario y así lo decida el político. En la siguiente sección repasaremos estos quehaceres con mayor detenimiento.

Configuradas con detalle las políticas, será el momento de hacer las peticiones a la administración tributaria para su instrumentación. Estas peticiones serán normalmente los objetivos finales de la administración, los objetivos que son responsabilidad de la administración y con los que esta debe aparecer comprometida. Estos objetivos podrían ser del siguiente estilo:

- **Recaudación** a obtener por cada tributo y nivel de f**raude máximo** igualmente por cada tributo.
- **Nivel de satisfacción** de los contribuyentes.
- **Costes** de la gestión tributaria.

El primer objetivo que proponemos consiste en la recaudación que debería obtenerse por cada tributo y el nivel máximo de fraude admisible. Lo normal es que se persiga reducir gradualmente los niveles de fraude y, por tanto, tal debiera el objetivo y, a partir de este, es de donde deberían estimarse los ingresos a alcanzar. Si no se hace así y se estiman directamente los ingresos, en épocas de crecimiento rápido pudiera ocurrir que aumentasen al mismo tiempo la recaudación y el fraude lo cual no constituye, evidentemente, una muestra de buena administración de los impuestos. El objetivo, pues, debe ser el nivel de fraude, e, indirectamente, a partir del mismo, la recaudación a alcanzar.

La recaudación puede naturalmente desagregarse por zonas geográficas o por tipos de contribuyentes y lo mismo puede decirse del indicador del fraude.

Es importante que entre los objetivos de la administración figure alguna medida del grado de satisfacción de los contribuyentes con la actuación de la administración tributaria. El indicador mas obvio es, sin duda, el número de recursos planteados y, en general, las quejas que se hayan suscitado. Pero mas allá de esto podemos construir, a través de encuestas, indicadores de la satisfacción de los contribuyentes en sus relaciones con la administración tributaria, de la prontitud con que han sido atendidos, la amabilidad, la precisión de las explicaciones recibidas, etc. Este tipo de indicadores, pueden ser extraordinariamente útiles en la medida en que la administración tributaria se sustraiga a la idea de poder y se imbuya de la idea de servicio.

Finalmente, es fundamental que la administración tributaria utilice objetivos de coste para lo cual será necesario que introduzca el correspondiente sistema de información. Si concebimos la administración tributaria como una organización profesional que presta servicios

al gobierno, será imprescindible conocer el coste de tales servicios pues solo así podremos tener una idea de su nivel de eficacia.

Como puede verse y ya antes advertíamos, la distinción entre las responsabilidades del gobierno y las de la administración no puede lograrse utilizando un algoritmo sencillo. Se trata mas bien de un procedimiento heurístico que requerirá aproximaciones sucesivas. No obstante, una vez hecho, incluso con algunas deficiencias, resultará enormemente útil para enmarcar claramente los compromisos respectivos y mejorar la eficacia en conjunto de la actividad pública.

5.3. Algunas tareas del administrador tributario como asesor

Anteriormente hemos referido algunos de los quehaceres del administrador tributario como asesor del gobierno. Vamos aquí a repasarlos con mayor detenimiento.

5.3.1. Estimaciones de ingresos

Cuando el gobierno tenga que elaborar sus planes a medio plazo y, en todo caso, al preparar el presupuesto anual, será necesario estimar los ingresos tributarios que piensan obtenerse. En este terreno el administrador tributario limitará con los expertos en política fiscal interesados fundamentalmente en el saldo de las cuentas públicas y su forma de financiación. Como quiera que sea y para que el gobierno pueda adoptar decisiones respecto del volumen total de gasto deberá disponer de las estimaciones de ingresos que habría de facilitarle el administrador tributario.

Básicamente existen dos formas de estimar los ingresos. Una consiste en intentar **extrapolar la serie histórica de los ingresos**; la otra en estimar los ingresos tributarios **a partir de las previsiones económicas** disponibles o, llegado el caso, de las elaboradas por el propio administrador tributario. Resulta innecesario decir que dado que unas estimaciones no son alternativas de las otras, lo recomendable sería hacerlas todas ellas para poder definir con mayor precisión un entorno.

El primer tipo de estimación no requiere otra información que la correspondiente a los ingresos obtenidos con anterioridad. Una serie de dos o tres años podría ser suficiente en este caso. La forma de hacerlo sería, simplemente, aplicando al último dato disponible una tasa de aumento –suponemos que se trata de tasas positivas –igual a la registrada en el último año o a la media de las registradas en los dos o tres últimos años. Es, sin duda, la forma mas sencilla de extrapolar y, en condiciones normales, este resultado no será muy distinto del que ofrezcan métodos mucho mas sofisticados, sobre todo si la extrapolación se refiere al año siguiente.

Otra forma de extrapolación, algo mas elaborada, podría consistir en tomar una serie temporal mas larga, digamos de unos diez años, y ajustarla a una función cuya variable independiente sea el tiempo. La forma mas sencilla sería ajustar la serie a una función del tipo:

$$T = a + b \cdot X$$

Donde T representa a la recaudación, a y b serían los coeficientes de la regresión lineal y X el tiempo.

Con esta misma lógica podríamos finalmente recurrir a las técnicas de tratamiento de series temporales (modelos ARIMA). En este caso se requieren series temporales cuanto mas dilatadas mejor y lo que pretenden tales técnicas es hallar la regla de construcción de la serie temporal para poderla proyectar. Por sus propias características, esta técnica permite extrapolar varios años con razonable seguridad.

Con cualquiera de las técnicas de extrapolación referidas se podrían estimar tanto los ingresos agregados como los correspondientes a cualquier impuesto u otro concepto tributario.

La otra vía para estimar los ingresos tributarios consiste en **vincularlos a las magnitudes económicas** de las que dependen. En este caso la primera previsión de futuro que habría que hacer es la correspondiente a dichas magnitudes económicas. Lo normal en estos casos es que dispongamos –o construyamos– funciones impositivas que relacionen las magnitudes económicas y las fiscales. Y esto puede hacerse desde la mas elemental de ellas consistente en una función que relacione los ingresos tributarios con el PIB, hasta con modelos econométricos completos de la economía que nos permitan estimar los ingresos correspondientes a los distintos conceptos tributarios.

Una simple función que relacione los ingresos tributarios –agregados y de cada impuesto– con el PIB nos permitiría determinar la **elasticidad** correspondiente y con este dato y las previsiones oficiales de crecimiento del PIB, podríamos estimar todos los ingresos tributarios.

Habrá casos en los que podamos disponer de un modelo econométrico que nos sirva de base para efectuar las estimaciones. Es frecuente que los bancos centrales dispongan de ellos. En tal caso, si necesitáramos mayor detalle en lo referente a los impuestos, podríamos desagregar las partes del modelo que nos interesasen elaborando una especie de **submodelo tributario** conectado con el modelo general[1]. De esta forma podríamos lograr previsiones coherentes con las realizadas para la economía y, a la vez, suficientemente desagregadas para nuestros propósitos.

Cualquiera de los métodos de estimación de los ingresos que acabamos de referir suponen proyecciones en las que no se han tenido en cuenta los **cambios fiscales** que se hayan aprobado y vayan a aplicarse a partir del siguiente año. La proyección, pues, sería lo que los norteamericanos denominan “base line” y que significa que son estimaciones supo-

1 Partiendo de las variables de renta del modelo económico, podríamos descomponerlas para diferenciar renta de personas naturales y jurídicas de forma que pudiéramos determinar la base económica de uno y otro impuesto. A tal fin la información fiscal de las bases de uno y otro impuesto puede sernos de gran utilidad.
Asimismo, en lo que se refiere al consumo, puede tener interés para nosotros diferenciar distintos tipos de consumo en tanto tengan diferente tratamiento tributario.

niendo que no se producen cambios en las políticas ni, por tanto, en las normas fiscales. En consecuencia, si lo que queremos es hacer una estimación de los ingresos realmente esperados deberemos añadir a los resultados de esa previsión tendencial el impacto recaudatorio de las medidas aprobadas para el próximo y siguientes años. Y ¿cómo podemos estimar el impacto recaudatorio de tales medidas? También en este caso las técnicas a emplear dependerán de la naturaleza de los cambios registrados, y de la disponibilidad de información. Así, si lo que se ha decidido, por ejemplo, es aumentar la deducción por hijos en el impuesto sobre la renta y disponemos de información acerca del número de hijos, la respuesta sería sencilla.

En otros casos los cambios legales pueden ser mas numerosos, de mayor trascendencia o, simplemente, mas complejos. Normalmente, la estimación del impacto recaudatorio suele hacerse a partir de la estadística tributaria disponible utilizando simulaciones con “micromodelos”, es decir, calculando cuáles serían las consecuencias fiscales de los cambios legales introducidos para un contribuyente “representativo” . Las características de tal contribuyente representativo deberíamos deducirlas de las estadísticas fiscales obtenidas a partir de las declaraciones tributarias y configurado éste, podríamos aplicarle al mismo la legislación vigente y calcular cuantos impuestos debería pagar y, seguidamente, aplicarle la nueva legislación que regirá en años sucesivos calculando nuevamente los impuestos resultantes. La diferencia de cuotas entre una y otra liquidación nos ofrecerá una medida del impacto de los cambios tributarios en un año base. Esta medida la podríamos proyectar al año o años siguientes utilizando idénticos criterios a los usados para determinar la tendencia.

Operando de esta forma la estimación de los ingresos ofrecería además del total esperado, una medida del impacto recaudatorio de los cambios normativos proyectados lo cual facilitaría notablemente las decisiones del gobierno incluso para revisar, si lo juzgan necesario, los cambios normativos previstos.

Normalmente interesa al gobierno disponer de una cifra que se corresponda con el volumen máximo de recursos disponibles con objeto de, a partir de esta información, poder tomar las decisiones oportunas al elaborar el presupuesto de gastos. En tal caso, a la cifra de ingresos anterior que es suma de los ingresos tendenciales más los proporcionados por los cambios normativos que se proponen introducir, habría que añadir los posibles ingresos procedentes del endeudamiento para lo cual será preciso disponer de información acerca de las decisiones del gobierno al respecto. Imaginemos, por ejemplo, que el gobierno ha decidido mantener la proporción existente entre deuda pública viva y PIB y que dicha proporción es del 50%. Pues bien, en tal caso podremos incluir en la previsión de ingresos totales este renglón añadiendo sencillamente la mitad del aumento estimado para el PIB.

Dada la interacción que existe en todo presupuesto entre la determinación de los ingresos y la determinación de los gastos, no será extraño que las estimaciones de ingresos hayan de reiterarse con diferentes supuestos hasta lograr el ajuste de las cifras.

Una actividad que debiera ser habitual de los administradores tributarios como asesores del gobierno consiste en estudiar las alternativas tributarias de financiación de los gastos públicos. Como hemos visto en la lección tercera uno de los criterios relevantes para decidirse por un instrumento financiero u otro es el tipo de gasto que se pretende financiar. No basta con plantearse la financiación del gasto total sino que debiéramos estudiar, caso por caso, los criterios de financiación que deban aplicarse. Hay países en los que no cabe plantear por parte de los ministros del gobierno ningún gasto si, al mismo tiempo, no se propone su financiación y en esta tarea el administrador tributario debería asesorar a los responsables de los departamentos de gasto.

Siempre que el servicio a financiar resultase individualizable, deberían considerarse seriamente las posibilidades de financiarlo recurriendo a precios o a tasas, lo cual no quiere decir que la totalidad de su coste deba financiarse de esta forma pero, al menos, sí una parte del mismo. Pensemos, por ejemplo, en la sanidad, en la educación o en la seguridad social. Todos ellos son servicios públicos para los que existe una demanda individualizada y, por tanto, la posibilidad de establecer precios o tasas, según sea el caso. Como apuntamos anteriormente, la individualización de los costes es algo que puede contribuir a mejorar la eficacia en la prestación del servicio mientras que su impacto sobre la equidad puede corregirse por otras vías. Repasemos, por ejemplo, el caso de la educación superior.

Como ya vimos en la tercera lección, no existe la educación gratuita. Existen distintas formas de pagarla y cada una de ellas influye en la eficacia con que se presta el servicio y en la equidad con que su coste se distribuye entre los ciudadanos. Saber cuál es el coste de la educación superior y, por tanto, cuanto tendría que pagar cada estudiante para sufragarlo es un dato importante, tan importante como evaluar regularmente la calidad del servicio prestado. Una educación por la que no pagan los alumnos o pagan una porción ínfima de su coste, probablemente tenderá a ser poco exigente con el riesgo de acabar resultando de escasa calidad. Se suele exigir mas por aquello que se paga y a exigir mucho mas cuanto mas se paga. En este sentido, pues, es en el que decimos que la utilización de un precio puede mejorar el grado de eficacia de los servicios prestados.

Desgraciadamente, la aplicación de un precio elevado en la educación superior podría desanimar a estudiantes con escasos recursos lo cual atentaría contra la equidad. Pues bien, una forma de evitar este efecto negativo manteniendo a la vez el positivo de la eficacia podría consistir en introducir un generoso sistema de becas y/o deducciones en el impuesto sobre la renta para aquellos cuyos hijos accediesen a la educación superior. De hecho, en muchos países existen este tipo de deducciones.

Hasta aquí, pues, dispondríamos de tres alternativas para financiar los gastos de la educación superior.

- La primera consistiría en ofrecerla sin precio (o a un precio simbólico) y financiarla con cargo a los impuestos generales.

- La segunda podría consistir en establecer un precio que cubriera una parte significativa del coste de la educación, pensemos, por ejemplo, entre un 50 y un 80%. El resto se financiaría con impuestos generales. Este segundo sistema se complementaria con deducciones en el impuesto sobre la renta, aplicables a aquellos contribuyentes cuyos hijos estuvieran en la enseñanza superior, y
- La tercera posibilidad, sería análoga a la anterior pero, en lugar de establecer una deducción en el impuesto sobre la renta, arbitrando un sistema de becas que permitiese a los alumnos con escasos recursos afrontar el pago del precio correspondiente.

Si aceptamos la mayor eficacia de las soluciones con precio, la opción estaría entre la alternativa segunda y tercera. La segunda es, sin duda, mas barata de gestionar pero tiene el inconveniente de que solo se beneficiarían de ella las personas sometidas al impuesto y con cuota suficiente para disfrutar de la deducción, lo que significa que, probablemente, solo se beneficiarían las personas en mejor posición y no las mas necesitadas como sería deseable. Frente a esta alternativa, la tercera opción parece mucho mas sensata ya que el beneficio, la beca, se podría orientar hacia las personas con menores recursos. Sin embargo, el sistema de becas comportaría unos gastos adicionales y precisaría de una información que habría igualmente que valorar.

Como podemos ver el optar por una forma u otra de financiación es algo que requiere atención y estudio y que reclama una decisión política consciente e informada[2].

Otra ilustración de este mismo problema podemos hallarla en la financiación de la seguridad social. Como es sabido, se trata de un seguro público obligatorio que atiende normalmente determinadas contingencias (jubilación, desempleo, enfermedad, accidente) que pueden privar al trabajador de sus ingresos ordinarios. Las cuotas –o "primas" de ese seguro– suelen compartirlas empleado y empleador en proporción al salario o sueldo satisfecho. A cambio de tales cuotas, la seguridad social garantiza al trabajador unos determinados ingresos si se produce cualquiera de las contingencias cubiertas, cuya cuantía, según los casos, se determina atendiendo a diversos parámetros no estrictamente actuariales. En tal sentido, pues, las prestaciones de la seguridad social suelen incorporar políticas sociales redistributivas.

Y, si esto es así, ¿tiene sentido que se financie la seguridad social exclusivamente con las contribuciones de empleados y empleadores? O bien ¿debería financiarse, en parte al menos, con los impuestos generales? Y si es así, ¿cómo determinar esa parte? ¿se debe, simplemente, financiar el déficit en que pueda incurrir? He aquí, pues, otro problema de financiación que puede requerir el consejo del administrador tributario. Veamos la cuestión con algún cuidado.

---

2 Un mecanismo de estas características es susceptible de aplicarse a distintas políticas. Si se pretende favorecer la universidad pública, por ejemplo, las becas concedidas solo serían aplicables para pagar la eseñanza en las universidades públicas con lo cual, dejando la decisión al alumno, se fomentaría una cierta competencia entre las universidades públicas que contribuiría a mejorar su eficacia.
Posiciones liberales –el en sentido europeo– podrían inclinarse porque la beca fuera un recurso que el estudiante pudiese aplicar tanto a universidades públicas como privadas, a su elección.

Las prestaciones de la seguridad social están concebidas, como hemos dicho, como un seguro de carácter obligatorio. Constituyen un seguro cuyos beneficios solo reciben quienes pagaron las (primas) cotizaciones correspondientes y se trata de un seguro obligatorio, en tanto deben suscribirlo todas las personas que la ley determine.

Siendo así, desde una perspectiva conceptual, en las prestaciones satisfechas por la seguridad social cabría distinguir dos componentes. Uno que sería el actuarial y otro que tendría su causa en la política social del estado. Así, tomando en cuenta estrictamente los pagos hechos a lo largo de su vida laboral por cualquier beneficiario del seguro, podríamos determinar actuarialmente, como si se tratase de un seguro privado, el importe de la prestación que tiene derecho a percibir; cualquier diferencia entre lo satisfecho por la seguridad social y dicha prestación actuarial, habría pues que atribuirlo a la política social del estado.

Imaginemos, por ejemplo, que se trata de una pensión de jubilación. Su beneficiario ha cotizado un número determinado de años a la seguridad social y ha pagado, por tanto, un conjunto de primas que le darían derecho en cualquier compañía privada de seguros a una determinada renta vitalicia. Pues bien, si la pensión que le abona la seguridad social resultase inferior a esa renta vitalicia, esta persona estaría, de hecho, pagando un impuesto por esa diferencia, con el que, probablemente, se estarían financiando las políticas sociales instrumentadas por la seguridad social. En cambio, si la pensión establecida por la seguridad social es mayor que la renta vitalicia correspondiente a lo cotizado, la diferencia deberemos atribuirla a la acción social del estado y su política de garantizar unas rentas mínimas. Ahora bien, dado que esto es así, no tiene sentido que la financiación de la política social del estado sea financiada con cargo a las contribuciones de los propios beneficiarios de la seguridad social. Lo deseable sería que el componente redistributivo de la seguridad social se financiase con cargo a los impuestos generales para lo cual deberíamos, por razones sistemáticas, diferenciarlo de los pagos con lógica actuarial que hace la seguridad social. El seguro público obligatorio podría operar con la lógica de un seguro privado. Paralelamente es estado decide un esquema de rentas mínimas cuyas referencias no son las primas satisfechas sino el estado de necesidad de los ciudadanos y lo financia con cargo a los impuestos generales. Como puede verse en el análisis cuidadoso y la opinión experta del administrador tributario pueden ser muy importantes para que los políticos adopten decisiones adecuadas.

5.3.3. Análisis de los efectos económicos de los tributos

El estudio de los efectos económicos de los impuestos debiera constituir un objeto de atención permanente del administrador tributario que asesora al gobierno. Especialmente en lo que se refiere a sus efectos sobre la distribución de la renta y también sobre la eficacia de la economía.

Como vimos anteriormente, es útil investigar la traslación de los distintos impuestos con objeto de poder analizar su incidencia, especialmente por niveles de renta. Esta información debiera estar siempre presente al tiempo de decidir cualquier cambio en la normativa tributaria.

Cuando no se dispone de los estudios necesarios sobre traslación impositiva cabe, no obstante, utilizar lo que hemos llamado hipótesis estándar de incidencia formal como forma de medir, siquiera en una primera aproximación, la incidencia de los tributos.

A pesar de que, en un primer momento, nos limitemos a aplicar hipótesis de traslación –que en todo caso deberíamos explicitar con claridad –el ensayo de construir un patrón distributivo de los impuestos puede resultar de gran interés. En primer lugar, porque nos puede brindar información sobre el efecto distributivo de cualquier modificación normativa lo cual puede resultar muy útil para adoptar decisiones políticas. Para el político es importante conocer quiénes habrán de soportar el coste de sus decisiones o quienes serán los beneficiarios de las mismas y este es un dato que, con las limitaciones indicadas, nos lo puede ofrecer el análisis de incidencia

En segundo lugar, porque si hacemos este análisis regularmente –por ejemplo, todos los años –dispondremos de una idea de la dirección en que se mueve el patrón distributivo de los impuestos y de su incidencia sobre la distribución de la renta, es decir, del grado de progresividad de nuestro sistema tributario y de cómo dicho grado de progresividad evoluciona.

Aunque no existe ninguna medida de la progresividad que resulte plenamente satisfactoria, sí se han propuesto algunas aproximaciones útiles a nuestros efectos. Mencionaremos entre ellas el indicador propuesto por Musgrave

$$I_M = \frac{(I - G_{DT})}{(I - G_{AT})}$$

que compara el índice Gini[3] de distribución de la renta después de impuestos (G_{DT}) con el que existía antes de aplicar los impuestos (G_{AT}). Si la

3 El índice de Gini, como es sabido, es una medida del grado de igualdad (desigualdad) con que se distribuye la renta entre los ciudadanos, construido a partir de la llamada curva de Lorenz. Imaginemos la siguiente distribución de la renta en un país.

(1) Frecuencias Acumuladas	(2) Proporción de Habitantes	(3) Proporción de Renta Habitantes	(4) Frecuencias Acumuladas Renta
0,2	0,45	0,2	0,45
0,2	0,25	0,4	0,70
0,2	0,15	0,6	0,85
0,2	0,10	0,8	0,95
0,2	0,05	1,0	1,00
1,0	1,00		

donde el 20% de los ciudadanos más ricos disponen del 45% de la renta total; otro 20% de los ciudadanos disponen del 25% de la renta y así sucesivamente hasta el último veinte por ciento de la población, el mas pobre, que solo dispone del 5% de la renta. Si acumulamos ambas distribuciones tendremos las dos columnas siguientes que nos dicen que el cuarenta por ciento de la población dispone del 70% de la renta; el 60% del 85% y así hasta el 100% de la población que, naturalmente, dispone de la totalidad de la renta.
Esta distribución puede representarse gráficamente en una curva de Lorenz de la siguiente forma:

distribución de la renta después de impuestos resulta menos desigual que la previa a los impuestos, el índice de Musgrave ofrecerá un valor superior a la unidad expresivo de la acción redistribuidora de los impuestos.

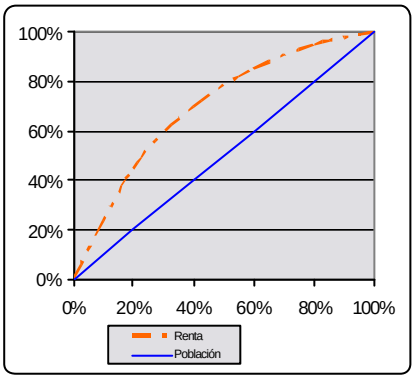
También suele utilizarse como medida de la progresividad el indicador de Kakwani que mide la diferencia entre el patrón distributivo de los impuestos y el de la renta antes de impuestos. Por tanto,

$$I_{K} = G_{T} - G_{AT}$$

Es evidente que para ejercer una función redistributiva la distribución de los impuestos debería resultar mas desigual que la de la renta, esto es $G_T > G_{AT.}$. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede con el índice propuesto por Musgrave el de Kakwani no nos informa de la capacidad redistributiva del sistema tributario que no solo depende de lo progresiva que sea la distribución de la carga sino también de su importancia relativa.

El estudio de los efectos económicos de los impuestos tiene toda la amplitud que deseemos. Por eso conviene ser selectivos asignando los recursos disponibles –que probablemente serán escasos –a las cuestiones mas relevantes. Relevante es, en nuestra opinión, conocer el patrón distributivo de los impuestos; y relevante es también conocer las conse-

---



.../...Como vemos, en el eje horizontal representamos los distintos porcentajes de población y en el vertical los correspondientes a la renta de forma que la bisectriz constituye la recta de equidistribución representando, pues, una distribución igualitaria.
La curva representa la distribución de renta del ejemplo que, como vemos, no es igualitaria. Pues bien una medida de la desigualdad que es lo que mide el coeficiente de Gini nos la puede ofrecer la relación que existe entre el área comprendida entre la curva y la bisectriz y el área total del triángulo que forman la bisectriz y los ejes. Cuanto mas igual sea la distribución de la renta, mas se aproximará la curva a la bisectriz y, por tanto, menor será el espacio. Un coeficiente de Gini cero significa equidistribución; y, por el contrario, un coeficiente uno equivaldría a la máxima desigualdad.
Una forma práctica de calcular el coeficiente de Gini es con la fórmula:

$$G = 1 - \Sigma(X_{i+1} - X_i)\,(Y_{i+1} + Y_i)$$

Que aplicada a los datos del ejemplo

(1) X_i	**(2)** Y_i	**(3)** $(X_{i+1} - X_i)$	**(4)** $(Y_{i+1} + Y_i)$	**(5)** (3) . (4)
0,2	0,45	0,2	0,45	0,09
0,4	0,70	0,2	1,15	0,23
0,6	0,85	0,2	1,55	0.31
0,8	0,95	0,2	1,80	0,36
1,0	1,00	0,2	1,95	0,39
				Σ 1,38

Nos da un G = 1 –1,38 = 0,38

cuencias de cualquier estímulo fiscal o tratamiento privilegiado que quiera introducirse en el sistema.

En la tercera lección, al indagar los criterios que pueden orientar el diseño de los impuestos, por aproximación concluimos, entre otros, en el criterio de neutralidad impositiva, entendida en el sentido de preferir tratamientos uniformes a menos que existan claras razones para introducir tratamientos discriminatorios. Por eso dijimos que, en principio, parecería preferible gravar de igual forma las distintas vías de acrecentamiento patrimonial y este mismo criterio sería igualmente aplicable para gravar el consumo. Este criterio de neutralidad tiene la ventaja, como vimos, que permite caminar juntas a la eficacia y a la equidad, pues si razonable parece desde la perspectiva de la eficacia no introducir tratamientos discriminatorios que casi siempre se traducirán en alteraciones de las condiciones de competencia, también será aconsejable, desde la perspectiva de la equidad, ofrecer el mismo tratamiento en principio, a las distintas vías de acrecentamiento patrimonial o a los diferentes consumos. Hecho esto y a partir de aquí, la carga de la prueba para introducir tratamientos discriminatorios debiera corresponder a quien los propone y, precisamente para juzgar su conveniencia y poder decidir podría recabarse el consejo del administrador tributario.

Todo sistema fiscal acepta la introducción de algunas discriminaciones. Históricamente los sistemas fiscales han aceptado discriminar las rentas por su origen tratando de gravar con mayor intensidad las rentas provenientes del capital que aquellas otras que provienen del trabajo. También suelen discriminarse las rentas por su tamaño, gravando con mayor intensidad las rentas mas elevadas y, en muchos sistemas, se discrimina también por el destino dado a las rentas, gravando con mayor intensidad aquellas que se consumen frente a las ahorradas. Son discriminaciones que se justifican por su contribución a la equidad –las dos primeras, por ejemplo –o a la eficacia –la tercera –y que cuentan con argumentos sólidos para su defensa.

Y también en los impuestos indirectos son frecuentes las excepciones a la uniformidad. Todas las legislaciones ofrecen un tratamiento mas benévolo a los bienes de primera necesidad; muchos gravan especialmente los consumos que se consideran de lujo y algunas añaden gravámenes especialmente severos sobre consumos como el tabaco o el alcohol, que introducen fuertes efectos externos y donde la discriminación impositiva pretende justamente mejorar la asignación de recursos. Por tanto, siempre vamos a encontrar tratamientos discriminatorios en cualquier sistema fiscal. El problema, como hemos reiterado, es que se trate de discriminaciones intencionadas y justificadas. De no ser así, debería recomendarse su eliminación.

Hasta ahora nos hemos referido a discriminaciones que tiene su justificación en razones de equidad o de eficacia. Sin embargo, todos los sistemas fiscales suelen añadir a este tipo de discriminación, otras que provienen aparentemente del interés de forzar el crecimiento de la economía y que se traducen en un conjunto de tratamientos privilegiados, normalmente a la inversión en general o a la inversión en determinadas industrias, al fomento del empleo, al fomento de la investigación, etc. Este conjunto de tratamientos preferenciales integran la mayor parte de lo que se conoce como **“gastos fiscales”** cuyo análisis, seguimiento y valoración

debería constituir, en nuestra opinión, una de las actividades regulares del administrador tributario.

Quizá la primera recomendación que convenga hacer al respecto es la conveniencia de disponer de un inventario completo de todo este conjunto de privilegios fiscales y de una valoración en términos de pérdida de recaudación de los mismos.

Hay algunos países que elaboran un "presupuesto de gastos fiscales" en el que se relacionan todas las ventajas y tratamientos preferenciales existentes en la normativa tributaria y se evalúa su coste en términos de recaudación. La razón de ello es muy obvia pues, si nos fijamos, una bonificación tributaria equivale a un gasto público encubierto: se trata de unos recursos a los que renuncia el estado en beneficio de una persona o una empresa, lo cual es económicamente equivalente a una subvención.

Ahora bien, pese a la estricta equivalencia económica que hay entre un beneficio tributario y una subvención, existe una diferencia muy importante entre ambos instrumentos, entre ambas formas de beneficiar a una persona o a un colectivo: mientras que si utilizamos la vía de la subvención tendremos que incluirla cada vez en el presupuesto de gastos y lograr todos los años su aprobación parlamentaria, en el caso de los "gastos fiscales" bastará incluirlos en la ley y que se apruebe una sola vez. Conseguido esto, el "gasto fiscal" nunca mas se someterá a la consideración del parlamento. No es extraño, por tanto, que aquellos que reclaman ayudas públicas suelan preferirlas en forma de bonificaciones fiscales y, a veces, también sea este el camino por el que opten los gobiernos para minimizar el desgaste político que puede acompañar a las subvenciones. Por eso, precisamente, para evitar que los "gastos fiscales" se instalen permanentemente en la estructura normativa mas allá del tiempo en que pudieron tener alguna justificación, es útil primero disponer de un presupuesto de gastos fiscales y, a continuación, proceder a su valoración regular.

La mayor parte de los "gastos fiscales" buscarán su justificación probablemente en el crecimiento general, en el empleo o en la protección y estímulo de determinados sectores productivos o industrias. No obstante, es uno de los lugares donde suelen cobijarse las ventajas conseguidas por los grupos de interés.

A este respecto no debiera olvidarse que las ventajas fiscales que se puedan conceder a algunos tiene su contraparte en mayores impuestos pagados por los demás y, por tanto, se trata de discriminaciones contrarias a la equidad y cuya justificación se sitúa en los beneficios que puedan derivarse para el conjunto de la sociedad en términos de crecimiento o de empleo, por ejemplo. Pues bien, estos son los términos que debería intentar verificar el administrador tributario como analista económico de los impuestos. Debe verificar en qué medida los impuestos determinan en cada caso las variables inmediatas sobre las que se quiere influir –la inversión, los gastos de investigación, los puestos de trabajo, etc. –para lo cual puede utilizar desde elementales modelos que relacionan una y otras variables hasta, si se disponen de ellos, modelos económicos mas generales y sofisticados. Habrá casos en los que la bonificación o tratamiento fiscal privilegiado pueda establecerse de forma condicionada a la evolución de la variable que se pretende estimular y que ésta sea directamente controlable en cada beneficiario: por ejemplo, el empleo creado, la inver-

sión o los gastos de investigación. En tal caso la bonificación fiscal podría establecerse directamente en proporción a la variable incentivada. Pudiera parecer que en estos casos los incentivos estarían siempre justificados pero, sin embargo, no es así. En primer lugar porque deberíamos asegurarnos que existe una relación estrecha entre la variable que se pretende estimular y aquellas otras variables que afectan directamente al bienestar de los ciudadanos en general, una relación que debiera ser lo suficiente robusta como para justificar el incentivo. En segundo lugar deberíamos también verificar que se trata de un incentivo y no de un premio, es decir, que la bonificación fiscal influye en la conducta de los sujetos beneficiarios llevándoles a invertir o investigar mas de lo que lo hubieran hecho sin incentivo.

De este tipo de análisis regularmente elaborado deberían surgir las propuestas de revisión de los gastos fiscales existentes.

5.3.4. Preparación de normas legales

Una de las tareas en las que habrá de colaborar el administrador tributario es en la preparación de normas legales. La norma legal, la regulación, constituye un instrumento básico de las políticas tributarias.

En la preparación de los borradores o anteproyectos de normas tributarias tienen presencia las distintas especializaciones existentes en materia tributaria. No cabe duda de que se trata de una norma jurídica y, por tanto, la presencia y el consejo de los juristas es inexcusable. Pero se trata también de una norma en cuya conformación o diseño hay que tener en cuenta otras perspectivas fundamentalmente económicas y, circunstancialmente, de carácter técnico. Del equilibrio entre todos estos ingredientes dependerá lo acertado de su redacción final[4].

En la elaboración de normas legales hay algunos criterios que no deberían olvidarse. El mas relevante y largamente reclamado es el de la claridad en el sentido , obvio, de que las normas resulten inteligibles para los ciudadanos a los que se dirigen. Esta es una prueba que no suele hacerse y, en cambio, debiera hacerse que consiste en someter el borrador de norma a la opinión del no especialista, de una persona inteligente pero no conocedora de la materia. Su opinión junto con la del gramático, especialista en la lengua, debiera contribuir al cumplimiento de este requisito que combina sencillez con precisión. Este requisito de la claridad debe extremarse cuando se elaboran textos con explicaciones de las leyes fiscales dirigidas a los contribuyentes.

---

4 La elaboración de proyectos de normas legales en materia tributaria es objeto, en muchos países, de un sistema previo de consultas entre representantes de los potencialmente afectados por la ley y consultas con el mundo académico y profesional conocedor de la materia. En algunos casos, como sucede en Estados Unidos, están institucionalizadas unas audiencias públicas (hearings) para recabar la mas amplia opinión sobre las materias objeto de regulación.
En nuestra opinión, es acertado proceder de esta forma pues la norma elaborada tendrá así mayores posibilidades de resultar adecuada y de permanencia. Bien es cierto también que con este proceder se abre la puerta a las actuaciones de los grupos de interés.

En segundo lugar, cuando se trate de elaborar normas del máximo rango legal debería optarse por utilizar categorías conceptuales antes que recurrir a la casuística. Un cierto nivel de abstracción es necesario si pretendemos elaborar normas que resulten internamente coherentes, como debieran. Los casos singulares solamente debieran utilizarse si son imprescindibles para perfilar la categoría, nunca como referencia única. Hay que esforzarse, por tanto, en definir legalmente las **categorías conceptuales** evitando la sola enumeración de casos singulares. Veamos un ejemplo.

Imaginemos que estamos preparando un borrador de impuesto sobre la renta y que tenemos que definir las rentas del trabajo dependiente o asalariado. Una definición casuística sería del estilo siguiente:

"Constituyen rentas del trabajo dependiente los siguientes rendimientos:

a) Los sueldos y salarios
b) Las gratificaciones
c) Las pagas extraordinarias y las participaciones en beneficios
d) Las dietas
...
...
n) Cualquier otro rendimiento análogo a los anteriormente mencionados"

Como es imposible agotar todos los conceptos, este tipo de definiciones suelen incluir un elemento de "cierre" que dice algo parecido a nuestra letra n). Con este tipo de definición el problema se planteará inmediatamente que surja una categoría no contemplada. Pensemos, por ejemplo, en las "primas de producción". No es un rendimiento expresamente relacionado, entonces ¿estará sometido o no al impuesto? ¿Y los vales para comida? ¿Y las compensaciones por transporte? La lista de cuestiones puede elevarse y las discusiones de igual modo.

Frente a este tipo de configuración legal un planteamiento mas conceptual podría decir algo como:

> **"A los efectos de este impuesto constituyen rentas del trabajo dependiente todas las compensaciones percibidas directa o indirectamente por el trabajador, cualquiera que sea su denominación y tanto si son en dinero como una especie, que deriven de la relación laboral del sujeto."**

Con una definición de esta amplitud, parece que las dudas antes surgidas no tendrían que plantearse.

En tercer lugar, las normas deben prepararse de forma sistemática teniendo en cuenta no solo la que está en preparación sino todas aquellas otras normas con las que aparece relacionada o a las que afecta. En muchos sistemas legales es obligatorio cuando se promulga una nueva norma, relacionar todas aquellas otras que hayan podido quedar parcial o totalmente afectadas. Es una precaución útil que puede completarse, si es el caso, con la elaboración de "textos refundidos" que integren todas las normas relativas a un mismo impuesto o tema. La técnica de utilizar "códigos", como se hace en algunos países, sirve a esta finalidad pues obliga a

una especie de refundición permanente. Pero además de este tipo de sistematización, que evidentemente resulta muy útil, en la preparación de cualquier norma fiscal debemos tomar en consideración no solo las directamente afectadas en su normativa sino las que pudiera afectar considerando sistemáticamente el conjunto de la normativa tributaria. Pensemos, por ejemplo, que estamos preparando una norma en el impuesto sobre la renta para gravar las ganancias de capital, gravamen que requiere determinar dos valores: el de enajenación y el de adquisición del activo que produce la ganancia. E imaginemos que regulamos tales valores y que esta regulación no deroga ninguna de otro impuesto.

No obstante, si tuviéramos, por ejemplo, un impuesto sobre el patrimonio neto, en este impuesto habría seguramente unas normas de valoración de los elementos patrimoniales. Si las que pretendemos establecer para gravar las ganancias de capital son distintas estaremos probablemente rompiendo la coherencia del sistema, haciéndolo internamente inconsistente, en tanto los criterios de valoración de unos mismos activos pueden ser diferentes en cada impuesto. Y no digamos si tenemos un tercer criterio para el impuesto de sucesiones. Estas rupturas de sistemática, tanto en el interior de un impuesto como entre diferentes impuestos, es algo que deberíamos evitar y no solo por razón de coherencia, que ya sería suficiente argumento, sino porque cada vez que rompamos la sistemática de los impuestos estaremos, casi con seguridad, abriendo puertas a la evasión.

Por eso, como hemos explicado anteriormente, es importante considerar a los impuestos como un sistema. Solo así podremos defender su **estabilidad normativa** que es un valor de primer orden en cualquier conjunto legal pero, especialmente, en las normas fiscales. En nuestra opinión, la permanencia de las leyes fiscales depende, en condiciones normales, de una buena sistematización, del uso de categorías conceptuales en lugar de los casos y de distinguir entre los **elementos estructurale**s del impuesto y lo que pudiéramos llamar **parámetros políticos**.

A diferencia de lo que sucede con los elementos estructurales del impuesto cuya configuración debiera ser especialmente cuidada y apta para instrumentar cualquier política de cualquier gobierno, los parámetros políticos son los únicos elementos que, en buena técnica legal, deberían ser modificados. Son parámetros políticos los tipos impositivos, las cuantías de las deducciones personalizadas del impuesto sobre la renta, el tratamiento del ahorro, etc. Todas estas piezas del impuesto pueden ser alteradas con frecuencia, si así se desea, para instrumentar las distintas políticas gubernamentales. En cambio, el ámbito de sujetos sometidos al impuesto o la regulación de la base imponible, por ejemplo, son elementos estructurales que si se configuran adecuadamente podrían permanecer inalterados por muchos años. Lamentablemente no es infrecuente que los cambios legislativos –en ocasiones por falta de una técnica adecuada– afecten a los elementos estructurales del impuesto infringiendo así un coste adicional innecesario tanto a la administración de los impuestos como a los ciudadanos. Aconsejar en esta materia al político es, pues, una labor de interés general que puede desarrollar el administrador tributario.

Lo habitual es que las normas preparadas por el gobierno, sobre todo en el caso de leyes, vayan acompañadas de alguna justificación cuando se remiten al parlamento. En el caso de las leyes fiscales debiera prestar-

se atención a esta justificación que, en nuestra opinión, debiera incluir una memoria en la que se estimasen las principales consecuencias o efectos que cabe esperar de su aprobación. Como es natural, el contenido de la memoria que debería acompañar a toda norma sometida a aprobación, dependerá de la materia de que se trate y del carácter de la propia norma. Sin embargo, creemos que, en cualquier caso, debería contener, cuanto menos, los tres elementos siguientes:

- Una explicación detallada de las **razones** que justifican la norma que se somete a aprobación y de su **necesida**d.
- Un análisis de las **alternativas** existentes para intentar solucionar el problema que la norma propuesta afronta, valorando cada una de ellas y explicando la superioridad de la solución propuesta.
- Un estudio, en lo posible cuantitativo, de los efectos económicos y sociales previsibles de la norma que se pretende establecer y, muy especialmente, sus **efectos recaudatorios** y su **patrón distributivo** por niveles de renta.

Para la preparación de normas legales resultará de suma utilidad al administrador tributario disponer de un buen conocimiento de la legislación comparada y, especialmente, de las normas vigentes en los países próximos y/o mas estrechamente relacionadas con el propio.

Conocer cómo se regula en otros países la cuestión o cuestiones que estamos intentando ordenar es fundamental, no para transcribir los textos que nunca será una práctica aconsejable, sino para evitar absurdos descubrimientos del mediterráneo. En toda administración tributaria debería haber un pequeño grupo de personas dedicado a estudiar la fiscalidad internacional –probablemente los mismos que se dediquen a celebrar convenios para evitar la doble imposición– que puedan mostrarnos con prontitud y precisión cuáles son las soluciones adoptadas por otros países de nuestro interés a los problemas que estamos considerando.

Este mismo grupo de estudio, en colaboración con los gestores, podría ocuparse también de indagar y tipificar las prácticas evasivas de las grandes empresas multinacionales y las soluciones dadas en la fiscalidad comparada.

La **simplificación de las normas fiscales** se ha convertido en un objetivo ampliamente compartido por los gobiernos y demandado por los ciudadanos. Y debiera constituir una tarea regular de los administradores tributarios en tanto asesores.

En la mayor parte de los sistemas fiscales con el paso del tiempo se acumulan normas y modificaciones a las normas que van dotando insensiblemente de gran complejidad al sistema legal. Una complejidad innecesaria que es consecuencia de esa acumulación de retoques que acaban deformando los perfiles del sistema y haciendo imposible para la mayor parte de los contribuyentes, la comprensión cabal de los impuestos. El sistema tributario corre el riesgo de convertirse en una especie de árbol de Navidad, donde todo el mundo ha colgado algo –a veces un regalo– y por eso es conveniente sacudirlo regularmente para que se desprendan tales aditamentos.

El otro aspecto estrechamente conectado con la preparación de las normas es su **difusión** entre los ciudadanos. De esta cuestión nos ocuparemos mas adelante en la próxima lección.

5.3.5. Seguimiento y valoración de las políticas

Para poder asesorar responsablemente al ámbito político en el diseño de las políticas es muy conveniente disponer de información acerca del éxito o fracaso de las políticas emprendidas. Aunque parezca absurdo no resulta infrecuente hallar administraciones tributarias que dedican grandes esfuerzos al diseño de las políticas, y en cambio, una vez puestas en marcha apenas nadie se vuelve a ocupar de ellas. Las políticas se "venden" al principio y después parece que a nadie interesan. Este planteamiento podría incluso entenderse en el caso del político –si bien no justificarse– pero, desde luego, resultará incomprensible en el caso del experto profesional pues es en el seguimiento de las políticas donde podrá obtener la mejor información del funcionamiento de los impuestos en la realidad.

Como anteriormente apuntábamos, las tareas del administrador tributario como asesor del gobierno requieren ser institucionalizadas en un órgano administrativo permanente. El lugar que ocupe este órgano dependerá de cómo se organice la administración en general y de sus relaciones con el ámbito político. Si se constituye, como es frecuente, un órgano o agencia independiente para la gestión y recaudación tributaria, los asesores deberían situarse próximos al ministro responsable de la hacienda si bien, por razones obvias, precisarían mantener una estrecha relación con los gestores de impuestos. Esta unidad de asesoramiento sería la responsable, pues, de preparar, para someter a la consideración del ministro correspondiente, el presupuesto anual de ingresos y de elaborar con igual fin todas las normas fiscales que tuviese que aprobar el gobierno y el parlamento.

CONCEPTOS BÁSICOS

Objetivos políticos. Son los propósitos últimos de la acción del gobierno y, en lo posible, deben aparecer definidos sobre variables que influyen o determinan directamente el bienestar de los ciudadanos.

Objetivos derivados. Para alcanzar los objetivos últimos será necesario diseñar un conjunto de políticas integradas por diversas actuaciones cada una de las cuales tiene su propio objetivo. Se trata de un objetivo derivado del objetivo político de cuya consecuencia dependerá, a su vez, que puedan alcanzarse los objetivos últimos. Todo este sistema de objetivos encadenados debe aparecer cuantificado.

Los objetivos de la política tributaria son objetivos derivados.

Ambito político. Dentro de la rama ejecutiva del estado, forman parte del ámbito político aquellas personas que son elegidas directa o indirectamente por los ciudadanos. Todos los miembros del gobierno forman parte

del ámbito político. Constituye una responsabilidad exclusiva del gobierno seleccionar los objetivos últimos de la acción pública y decidir las políticas para alcanzarlos.

Administración profesional. La forman los funcionarios o empleados permanentes del estado. En la parte dependiente del ejecutivo son los responsables de asesorar al gobierno en su toma de decisiones y de instrumentar las políticas decididas por este.

Extrapolación de ingresos. Es una técnica que consiste en estimar los ingresos del siguiente año o de varios años sucesivos a partir exclusivamente de la información de los ingresos registrados en los años pasados.

Modelos económico-tributarios. Son aquellos modelos que explicitan las relaciones funcionales que existen entre la recaudación de los distintos impuestos y las magnitudes económicas sobre las que indirectamente inciden. La forma mas sencilla y agregada consiste en estimar una función del tipo T = f (PIB) y esto mismo puede hacerse para cada impuesto.

Si disponemos de modelos económicos contrastados el cálculo de los ingresos tributarios podría hacerse a partir de las previsiones económicas existentes.

Micromodelos. Son modelos utilizados para medir el impacto recaudatorio de cualquier cambio normativo. Su elaboración se hace a partir de las estadísticas fiscales construyendo uno o varios “modelos” de contribuyentes a los cuales se les liquidan las normas legales correspondientes.

Gastos fiscales. Se llama gastos fiscales al conjunto de bonificaciones, exenciones, incentivos, desgravaciones y demás privilegios que puedan existir en cualquier sistema tributario.

Equivalen a subvenciones encubiertas y por ello es conveniente disponer de su inventario, de una estimación de la recaudación sacrificada y de su valoración periódica para eliminar aquellos que carezca de justificación.

Elementos estructurales. Son los elementos del impuesto que configuran su naturaleza y características básicas. Su regulación debería ser estable y permanecer durante años ya que no es necesario modificarlos para instrumentar cualquier política.

Parámetros políticos. Son los elementos del impuesto que pueden modificarse según sea la política que se pretenda instrumentar. Los tipos impositivos son con diferencia, el parámetro político mas conspicuo. También son parámetros políticos los mínimos exentos, las deducciones personales o familiares, etc.

Actividad

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, tres, dos, una o ninguna. Indique las respuestas que Ud. considere acertadas.

1. **El mapa de objetivos de la administración tributaria debería incluir siempre:**
   - Las cuotas descubiertas por la inspección de los tributos.
   - El nivel de fraude existente.
   - El número de auditorías fiscales a realizar.
   - Los costes de la administración tributaria.

2. **Es conveniente que las administraciones tributarias tengan en cuenta la "satisfacción" de los administrados en sus relaciones con ellas. Para medir dicha satisfacción podríamos utilizar como indicadores:**
   - El tiempo medio que se tarda en contestar al teléfono.
   - El número de puestos de atención al contribuyente.
   - El número de consultas despachadas.
   - El número de consultas o problemas planteadas.

3. **El cálculo de los ingresos previsibles a partir del conocimiento de las elasticidades impositivas:**
   - Es una forma sencilla de extrapolar los ingresos.
   - Requiere elaborar un submodelo tributario.
   - Apenas requiere estimar una función impositiva agregada.
   - No es un método cuya fiabilidad lo haga recomendable.

4. **Se conoce como "base line" en las estimaciones de ingresos:**
   - La estimación de ingresos mínimos previsibles.
   - Los ingresos que se obtendrían sin introducir cambios en las normas o políticas.
   - Los correspondientes al año de partida para la estimación.
   - Los resultantes sin tomar en cuenta las acciones especiales de la administración.

5. **Se conoce como funciones impositivas de un modelo económico:**
   - Las funciones que relacionan las variables fiscales con las económicas.
   - Aquellas en las que la variable independiente es la recaudación tributaria, normalmente de algún tributo.
   - La tarea de los impuestos de influir sobre las variables económicas.
   - Aquellas que determinan los márgenes de error máximo.

6. **Llamamos micromodelo fiscal:**
   - A un perfil estilizado de contribuyente sobre el que se puede medir el impacto recaudatorio de los cambios normativos.

- A un modelo de contribuyente elaborado a partir de las estadísticas fiscales.
- A un modelo que nos sirve para valorar el impacto recaudatorio de los cambios normativos mas importantes.
- A un modelo que nos sirve para analizar en detalle quien soporta el impuesto.

7. Bajo la denominación de "gastos fiscales" se conoce:

- A los gastos de administración de los impuestos.
- A la pérdida recaudatoria que producen todas las ventajas fiscales que conceden las normas.
- A la pérdida recaudatoria por la existencia de mínimos exentos.
- A las pérdidas recaudatorias que proceden, por ejemplo, de los incentivos fiscales establecidos.

8. En su opinión, ¿cuáles de los siguientes constituyen elementos estructurales del impuesto?

- El sujeto pasivo.
- La escala de gravamen.
- La base impositiva.
- El hecho imponible.

9. Y, ¿cuáles de los siguientes podrían considerarse parámetros políticos?

- El hecho imponible.
- Las deducciones personales.
- El ámbito tributario.
- La base impositiva.

10. Las tareas del administrador tributario como asesor del ámbito político tiene, entre otros, las siguientes características:

- Es una actividad profesional.
- Requiere de formación específica.
- Se sitúa junto al gobierno pero sin confundirse con las decisiones políticas.
- Es fundamental para un adecuado diseño tributario.

TRABAJO PRÁCTICO

1.- Analice y desarrolle en un pequeño informe las distintas formas de financiación que cabría considerar el político para crear y poner en funcionamiento una red nacional de salas de lectura a las que puedan acceder todos los ciudadanos.

2.- Proponga la redacción legal que configure la base imponible de un impuesto personal sobre la renta.

LECCIÓN 6

CAPACIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN, ACEPTACIÓN SOCIAL DEL IMPUESTO Y DISEÑO NORMATIVO

6.1. Introducción

En la tercera lección hemos ofrecido un conjunto de referencias a tener en cuenta al tiempo de seleccionar los instrumentos coactivos mas adecuados y de diseñar los perfiles de un buen sistema tributario. Como se recordará, entre aquellas referencias, destacamos dos de especial relevancia que prometimos analizar más adelante con algún detalle. Una de ellas hacía mención a la capacidad de la administración tributaria, de sus gestores, para aplicar el marco normativo, pues si tal capacidad resulta notoriamente escasa no cabrá albergar grandes esperanzas por mucho que nos esforcemos en su perfecto diseño. La otra circunstancia capital para el buen funcionamiento del impuesto consiste en su aceptación social. Es cierto que el impuesto es, por su propia naturaleza, una institución coactiva; no obstante, nadie puede confiar en que los impuestos se puedan aplicar descansando exclusivamente en la coacción. Hay que partir de un cierto grado de aceptación de los mismos por parte de la sociedad, de su necesidad, de su carácter equitativo y, a ser posible, de la convicción de que los fondos obtenidos son utilizados eficazmente. Solo así, desde esta postura, será posible aplicar los impuestos sin tener que incurrir en unos costes de gestión insoportables.

Pues bien, en esta lección nos ocuparemos de ambas cuestiones: de la capacidad de la administración tributaria como variable condicionante del diseño normativo y de la necesaria aceptación social del impuesto, dos piezas que entendemos fundamentales hasta el punto que deberíamos desechar cualquier figura que no fuese sea capaz de cumplir razonablemente con ambos requisitos.

Debe notarse que se trata de variables que resultan complementarias respecto del grado de cumplimiento, puesto que, cuanto mayor sea la aceptación social de los impuestos menor habrá de ser el esfuerzo requerido a la administración tributaria y, por el contrario, si la aceptación social de los impuestos resulta escasa, la mayor parte del esfuerzo recaudatorio habrá de recaer sobre la administración tributaria.

Esta relación entre aceptación social y esfuerzo de la administración resulta particularmente sensible en aquellos países que no disponen de buenas administraciones tributarias pues es aquí donde la falta de aceptación social del impuesto puede ser causa de su fracaso. Contando con una administración tributaria potente, un menor grado de aceptación social se traducirá, seguramente, en mayores costes de gestión tributaria y, quizás, en un cambio de gobierno en las siguientes elecciones. Sin embargo, en países con una débil administración tributaria, la falta de aceptación social puede originar una situación de parálisis y una ampliación enorme de la evasión y esto es, sin duda, lo peor que puede suceder con un sistema tributario: que las normas vayan por un lado y la realidad por otro.

Situaciones en las que apenas nadie cumple con las leyes fiscales y en las que la administración se limita a ser un observador de la situación. En estos casos en los que la mayor parte de los ciudadanos se sitúan al margen de la ley, el terreno estará abonado para la arbitrariedad –la administración puede decidir a quien auditar en la seguridad de que siempre resultará incumplidor– y el sistema de sanciones perderá sentido. Y, naturalmente, con la arbitrariedad quedarán abiertas las puertas a la corrupción. Por eso resulta tan importante evitar estas situaciones y a este fin, como veremos, puede también contribuir un diseño normativo adecuado.

6.2. Entre las normas y la realidad: la brecha fiscal

Una medida sintética de la distancia que existe entre las normas y la realidad nos la puede proporcionar el nivel de fraude existente o brecha fiscal (fiscal gap) que suele definirse como la proporción no recaudada de la recaudación potencial. Muchos países llevan a cabo mediciones de dicha brecha fiscal tanto para cada impuesto como para el conjunto del sistema tributario.

6.2.1. El cálculo de la brecha fiscal

El punto de partida para poder calcular la **brecha fiscal** consiste en determinar la recaudación potencial que es aquella que podría obtenerse si todos los obligados a pagar impuestos cumpliesen rigurosamente con sus obligaciones tributarias. Contando con esta información la brecha fiscal equivaldría al porcentaje de esa **recaudación potencial** que no se llega a recaudar. Por tanto,

$$\text{BRECHA FISCAL} = \left[1 - \frac{\text{RECAUDACIÓN REAL}}{\text{RECAUDACIÓN POTENCIAL}}\right] \cdot 100$$

Así pues, una brecha fiscal, por ejemplo, del 30% significa que la recaudación realmente obtenida equivale solamente al 70% de la recaudación potencial y, por tanto, se ha quedado sin recaudar un 30% de lo que se hubiera debido recaudar.

Como es evidente, el problema para poder calcular la brecha fiscal estriba en estimar cuál es la recaudación potencial. Este cálculo suele hacerse referido a cada uno de los impuestos que se aplican y, por agregación, dispondremos de ese indicador sintético a que nos hemos referido.

Para estimar la recaudación potencial de un impuesto existen dos caminos, dos metodologías distintas que pueden ser, además, complementarias. El primer camino utiliza las estadísticas económicas disponibles y trata de determinar, a partir de dicha información, magnitudes fiscales agregadas. La segunda vía utilizada recurre a la información fiscal e intenta determinar la totalidad del impuesto debido para una muestra de contribuyentes. Veamos, siquiera sea brevemente, en qué consiste una y otra técnica.

6.2.1.1. A partir de magnitudes económicas

Esta técnica para medir el fraude reproduce el proceso de liquidación del impuesto utilizando las estadísticas económicas y, en general, la información disponible de origen no fiscal.

Imaginemos, por ejemplo, que se trata de determinar la recaudación potencial del impuesto sobre el valor añadido. Como veremos más adelante, a pesar de su nombre, el IVA es un impuesto que recae sobre el consumo final de bienes y servicios. En consecuencia, si a partir de las cuentas nacionales, por ejemplo, podemos conocer cuál es el importe del consumo realizado por residentes, tendríamos una primera aproximación a lo que sería la base agregada del impuesto. Si el impuesto, sus normas, no contuviesen ninguna exención y se aplicase un solo tipo impositivo, por ejemplo del 15%, podríamos calcular con toda sencillez su recaudación potencial: sería exactamente el 15% de ese consumo agregado derivado de la contabilidad nacional. Sin embargo, las normas tributarias siempre son algo mas complejas y, por consiguiente, deberemos tener en cuenta su conformación legal para poder calcular adecuadamente dicha recaudación potencial. Imaginemos, por ejemplo, que el impuesto cuya recaudación potencial estamos tratando de determinar opera con tres tipos de gravamen y presenta, además, un tratamiento especial para los pequeños comerciantes. Es evidente que esto complica algo mas el cálculo de la recaudación potencial. En primer lugar, necesitaremos obtener información de cuáles son los bienes y servicios gravados en cada uno de los tres tipos –información que estará en la ley– y, asimismo, de la cuantía de los consumos respectivos, esto es, necesitaremos descomponer la cifra de consumo total de las cuentas nacionales en tres cifras correspondientes al importe de los consumos de cada grupo de bienes y servicios. Las encuestas de presupuestos familiares pueden ser un recurso para obtener información de la estructura del consumo. Pero, pueden hallarse otras vías razonables.

Por su parte, si los pequeños comerciantes disponen legalmente de un régimen especial, por ejemplo, un sistema “forfaitario“ para determinar sus ventas, deberíamos igualmente tenerlo en cuenta a efectos de nuestro cálculo. Deberíamos, por tanto, obtener información del número de sujetos en tal régimen y una medida de su contribución a las ventas finales de bienes y servicios. Y así, sucesivamente. En definitiva, pues, utilizaremos la norma del impuesto, paso a paso, procediendo a su liquidación sobre magnitudes económicas agregadas obtenidas por vías distintas a las tributarias. La liquidación así calculada sería la recaudación potencial en el sentido de recaudación máxima, suponiendo que la información económica manejada es veraz y que todas las capacidades de pago legalmente establecidas han sido tenidas en cuenta.

Aunque laboriosa, esta técnica de cálculo de la recaudación potencial resulta conceptualmente sencilla. Es cierto que, en ocasiones, dependiendo de la información disponible –o, mejor, por falta de información disponible– pueden aparecer dificultades de cálculo. Si se trata de problemas menores lo mas sensato será optar por una solución de compromiso razonable, hacer constar expresamente el problema, indicar el criterio utilizado, y seguir con el cálculo. Casi siempre una cifra, aunque sea aproximada, será mas útil que ninguna cifra, sin olvidar que solo la reiteración de estos cálculos nos permitirá ir mejorando la calidad de los resultados.

Un poco más complicada puede resultar esta técnica cuando lo que se pretende es determinar la recaudación potencial de un impuesto personal como sucede con el impuesto sobre la renta. En tal caso las cifras agregadas constituyen una parte de la información, pues al tratarse de un impuesto progresivo es necesario saber cómo se distribuye la renta entre los ciudadanos y cuáles son las circunstancias personales o familiares relevantes para el cálculo de las cuotas tributarias debidas. Una posibilidad al respecto consiste en construir modelos de contribuyente-tipo dentro de cada nivel de renta. Naturalmente, cuanto mayor sea el número de contribuyentes-tipo mas ajustado resultará el cálculo. La información necesaria para construir tales contribuyentes-tipo puede hallarse disponible y si no es así podría recurrirse a la elaboración de muestras.

6.2.1.2. La utilización de auditorías fiscales

La otra forma utilizada para estimar la brecha fiscal consiste en tomar una muestra de declaraciones tributarias correspondientes al impuesto cuya recaudación potencial pretendemos determinar y someterlas a una auditoría fiscal detallada y exhaustiva. Las nuevas cuotas tributarias así determinadas por los auditores fiscales nos permitirán inferir la recaudación potencial buscada. Esta es la técnica utilizada por el Internal Revenue Service (IRS) norteamericano en su “Taxpayer Compliance Measurement Program” (TCMP) que cada tres años toma una muestra de cincuenta mil declaraciones y las somete a una profunda auditoría de todos y cada uno de sus partidas (ingresos, gastos, deducciones, etc).

Normalmente, los resultados obtenidos mediante esta técnica suelen ofrecer brechas fiscales mas modestas que las obtenidas a partir de cifras agregadas macroeconómicas. Y es que, en realidad, se trata de dos diferentes formas de aproximarse al problema.

Como hemos visto, el cálculo partiendo de las magnitudes económicas agregadas resulta significativo en tanto entendamos que se trata de estimaciones correctas y que los ajustes a partir de dichas cifras para estimar las correspondientes magnitudes fiscales son adecuadas. Siendo así, esta estimación nos ofrece una medida de la recaudación teórica que debería obtenerse, digamos, en condiciones ideales, es decir, si no existiera ningún fraude. En realidad es una recaudación que nunca se alcanzará. En cambio, la técnica de la auditoría de una muestra de contribuyentes lo que determina es la recaudación posible. La recaudación que una administración eficaz podría realmente alcanzar. Se trata, pues, de una brecha que cabría eliminar o, al menos, reducir sensiblemente, a la vez que, por la metodología empleada, nos puede ofrecer información relevante para orientar la gestión y la inspección tributaria, cosa que no sucede en igual medida con la otra técnica.

En efecto, una medida de la brecha tributaria es, sin duda, la mejor referencia para fijar objetivos de la administración tributaria. Es menos útil fijarse en la recaudación –que puede variar por causas ajenas a la actuación administrativa– y, desde luego, constituye un claro error utilizar como objetivo las cuotas tributarias promovidas por la acción de los auditores tributarios, pues ello equivaldría a asociar su interés con el de los defraudadores.

De todas formas, si conviene advertir que cualquiera de las dos técnicas ofrece unos valores cuya auténtica significación solo hallaremos si consideramos una serie. No es fácil afirmar con seguridad que la brecha fiscal en un impuesto o en el conjunto de los impuestos es, por ejemplo, del 30%. En cambio, si utilizamos siempre la misma metodología y realizamos el cálculo periódicamente sí será relevante su perfil temporal, la forma en que evolucione esa brecha.

Otra vía a veces utilizada para medir la brecha fiscal nos la pueden proporcionar las **amnistía**s. En este caso en lugar de una auditoría realizada por la administración son los propios contribuyentes quienes, al acogerse a la amnistía, proceden a declarar sus auténticas rentas e ingresos y, por tanto, si comparamos estas nuevas declaraciones con las realizadas inicialmente, dispondremos también de información acerca del nivel de fraude existente con anterioridad. El inconveniente obvio de esta forma de medir la brecha fiscal es que las amnistías son situaciones excepcionales que pueden darse en un momento y no volverse a dar en muchos años, con lo que la disponibilidad de datos será escasa.

Como señalábamos anteriormente, las distintas metodologías para estimar el fraude son compatibles en tanto pueden ensayarse simultáneamente sobre una misma realidad. Es mas, será aconsejable hacerlo para disponer de una idea de las diferencias de cuantificación que existen entre ellas.

6.2.2. La magnitud de la brecha fiscal: algunos datos

No es difícil imaginar que el tamaño de la "brecha fiscal" diferirá ampliamente de unos países a otros. Generalmente se entiende que si la brecha fiscal –estimada a partir de datos económicos– no excede de un 10-15%, el funcionamiento del sistema tributario es satisfactorio, incluso podría decirse que muy satisfactorio dado los márgenes de error que pueden también cometerse en la estimación de las magnitudes económicas[1]. Son pocos los países que cabría situar en este grupo de cabeza como sería el caso de Dinamarca, Nueva Zelanda y Singapur. En una brecha mas amplia, de entre el 15 y el 20%, estarían incluidos los países industrializados del mundo, esto es, Estados Unidos, Canadá y la mayor parte de los países europeos, que, en general, disponen de buenas administraciones tributarias y de actitudes positivas de los ciudadanos frente al impuesto.

El mayor número de países habría que situarlos en un tercer grupo cuya brecha fiscal estaría situada entre el 20 y el 40%. Se trata de países en los que la administración tributaria resulta relativamente ineficaz y donde son mayores las resistencias de los ciudadanos para cumplir voluntariamente con sus obligaciones fiscales.

Y, finalmente, existe un cuarto grupo de países con brechas fiscales que exceden del 40% y que pueden alcanzar fácilmente el 60% o mas, los

1 Datos tomados del trabajo de Carlos Silvani y Katerine Baer, "Designing a Tax Administration Reform Strategy: Experiences and Guidelines", IMF, WP 197/30, pp. 5 y ss. donde se recogen mediciones de la brecha fiscal (mayoritariamente del IVA) en una amplia muestra anónima de países.

cuales disponen de administraciones tributarias muy débiles y donde la evasión fiscal constituye una actitud generalizada que no comporta sanción social alguna.

6.3. Políticas para reducir la brecha fiscal

En términos generales podemos decir que existen tres tipos de actuaciones tendentes a estrechar la brecha fiscal, dependiendo de cuál sea la variable sobre la que fundamentalmente pretendan operar. Las mas tradicionales se han dirigido a reforzar la capacidad coactiva de la administración como recurso para mejorar los niveles de cumplimiento de los contribuyentes; mas recientemente se ha ido consolidando un segundo grupo de acciones cuyo propósito consiste en favorecer la aceptación del impuesto por parte de los ciudadanos impulsando el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales; y, finalmente, cabe también reconsiderar la propia estructura normativa que está siendo objeto de aplicación, eliminando sus aristas, haciéndola mas sencilla, de forma que resulte mas comprensible por los ciudadanos y mas fácil su administración.

Repasemos los contenidos básicos de cada una de las actuaciones referidas.

6.3.1. Reforzar la capacidad coactiva de la administración

La vía mas utilizada para intentar cerrar la brecha fiscal ha consistido en potenciar la capacidad coactiva de la administración para lo cual se suele recurrir, en primer lugar, a reforzar los controles y verificaciones sobre las declaraciones tributarias que lleva a cabo regularmente la administración y, en segundo lugar, a aumentar las sanciones por incumplimiento. Esta forma de actuación responde a la concepción tradicional del comportamiento evasor.

Durante muchos años el comportamiento evasor de los contribuyentes ha intentado explicarse recurriendo al modelo económico convencional de acuerdo con el cual un sujeto decide evadir impuestos cuando tal conducta le resulta mas beneficiosa, en términos económicos, que la de pagarlos. La opción pues entre pagar o evadir los impuestos se decidirá por el sujeto atendiendo a los resultados económicos, es decir, considerando, por una parte, el dinero que puede ahorrarse si no paga los impuestos y por otra, el valor económico del riesgo en que incurre al no pagar, el cual equivale al producto de la cantidad de dinero que habría de pagar en el caso de ser descubierto, multiplicada por la probabilidad de que lo descubran.

Suponiendo que el impuesto debido es de 100 unidades monetarias, la decisión de pagarlo o evadirlo dependerá de si el dinero que se ahorra el sujeto al no pagar (100 unidades monetarias) es inferior o superior al valor económico del riesgo que asume. Sigamos suponiendo que, de acuerdo con las normas sancionadoras, si el sujeto no declara y es descubierto por la administración tendría que pagar la cuota debida mas una sanción equivalente al doble de esa cuota. En total, pues, habría de pagar 300 unidades monetarias. Pues bien, si suponemos que la probabilidad de ser

descubierto por la administración es del 5%, el valor económico del riesgo asumido al no declarar sería:

$$0{,}05 \cdot 300 = 15$$

esto es, el producto de lo que tendría que pagar de ser descubierto, por la probabilidad que lo descubran, lo cual arroja un valor de 15 unidades monetarias, inferior al dinero que se ahorraría si no declarase. Siendo así, la decisión racional del sujeto en este caso sería no declarar[2].

Si tal fuera, en efecto, el comportamiento de los sujetos, es evidente que la única forma de incitarlos a declarar sería aumentando el valor económico del riesgo asumido al no declarar, lo cual puede hacerse bien aumentando la probabilidad de descubrir al defraudador por parte de la administración, o bien, aumentando el tamaño de las sanciones.

La forma habitual de aumentar la probabilidad de que la administración descubra a quienes no declaran o declaran cantidades inferiores a las debidas es aumentando la proporción de las actuaciones de control, fundamentalmente, de las auditorías fiscales. En principio, la relación que exista entre el número de verificaciones efectuadas y el total de contribuyentes nos dará una medida de la probabilidad de ser objeto de verificación. Imaginemos que una administración tributaria tiene un millón de contribuyentes y realiza cincuenta mil verificaciones aleatorias anualmente. En tal caso, la probabilidad que tiene un contribuyente de resultar comprobado es del 5%. A esta probabilidad deberíamos añadir la que existe de que, siendo comprobado, la administración alcance a descubrir todas las cantidades ocultadas. Si suponemos que esta probabilidad es del, por ejemplo, 80%, entonces concluiremos que la probabilidad de ser descubierto será tan solo del 4% (0,05 . 0,8).

Al estimar la probabilidad de ser descubierto deberíamos tomar en cuenta no solo las auditorías fiscales que se lleven a cabo, sino también todas las demás vías mediante las cuales la administración procede a verificar la veracidad de las declaraciones presentadas o a indagar las no presentadas que debieron serlo. Al incluir todo este conjunto de actuaciones aumentará, sin duda, la probabilidad de ser objeto de verificación y, en menor medida, la de ser descubierto, dado que se trata de actuaciones menos inquisitivas que las de auditoría.

En la actualidad son pocos los que aceptarían sin matices este modelo de comportamiento. La importancia del cumplimiento voluntario que se constata en la mayor parte de las haciendas modernas no parece avalar la idea de que en las decisiones de los contribuyentes prime el cálculo racional sobre otras consideraciones. Todos los estudios realizados para intentar explicar el comportamiento de los ciudadanos ante el impuesto han coincidido en advertir la presencia de variables que van mas allá del riesgo de ser sancionado.

Existe acuerdo en que las acciones de verificación y punitivas tienen efectos positivos sobre el nivel de cumplimiento pero se trata de efectos

---

2 Esta es la lógica del modelo clásico elaborado por Allingham y Sandmo en 1972 inspirado en los planteamientos de G. Becker que atribuyen racionalidad económica a los comportamientos criminales.

relativamente modestos. Y lo que es peor, dependiendo de la dosis y de la forma de operar pueden incluso generar efectos perversos.

Esta teoría, mantenida por diversos estudios recientes[3] coincide con los resultados de los conocidos trabajos de Strümple que ya llamaba la atención en los años 60 y 70 del pasado siglo sobre las consecuencias ambivalentes de las actuaciones coactivas de la administración tributaria pues si, por una parte, podían mejorar el cumplimiento, por otra, podían igualmente desarrollar una actitud de resistencia por parte de los contribuyentes frente a la administración. Esta actitud de resistencia resultará tanto mas probable en la medida en que las prácticas administrativas aparezcan teñidas de oportunismo, de interpretaciones legalistas y, en general, de comportamientos poco rectos.

El reconocimiento de los límites que tienen las políticas intimidatorias ha ido desplazando durante los últimos años la atención de las administraciones tributarias hacia otros espacios en los que prime el convencimiento y el acuerdo con los contribuyentes.

6.3.2. La aceptación social del impuesto

Favorecer la aceptación social del impuesto es la segunda variable sobre la que cabe operar para estrechar los márgenes de evasión. Como antes indicábamos, la recaudación impositiva no puede descansar exclusivamente sobre la capacidad de coacción de la administración tributaria. Ninguna administración, en un país democrático, podría ofrecer tales dosis de coacción. Y, además, la gestión del sistema resultaría extremadamente costosa.

De hecho, si nos atenemos a la información disponible, será fácil constatar cómo, en cualquier sistema fiscal moderno la mayor parte de los ingresos proceden de declaraciones voluntariamente realizadas por los sujetos pasivos. Así, por ejemplo, de acuerdo con diversas estimaciones efectuadas al efecto, los contribuyentes estadounidenses declaran voluntariamente mas del 90% de las rentas que deben declarar. Asimismo, de aquellos que son objeto de auditoría tributaria, apenas un 4% es sancionado por haber presentado información falsa[4].

No es extraño, por tanto, que durante los últimos años se hayan multiplicado los estudios para indagar las variables que determinan el cumplimiento voluntario de los contribuyentes con el propósito de influir sobre ellas. Y del conjunto de estos trabajos se pueden derivar algunas conclusiones aplicables que pasamos a comentar.

La aceptación del impuesto por los ciudadanos puede mejorarse: si en su establecimiento se parte de un amplio acuerdo político; si los ciudadanos, en general, entienden que el sistema es justo y que los recursos

3 Un libro interesante que reune un conjunto de trabajos sobre esta cuestión, alrededor de la experiencia norteamericana, es el editado por Joel Slemrod “Why People Pay Taxes”, The University of Michigan Press, 1992.

4 Sobre esta materia puede verse el trabajo de James Andreoni, Brian Erard y Jonathan Feinstein, “Tax Compliance”, publicado en Journal of Economic Literature, junio 1998, pp. 818 y ss.

públicos son utilizados con eficacia; si los ciudadanos disponen de la formación e información adecuada y, finalmente, si la administración facilita a los ciudadanos el cumplimiento de sus obligaciones. Veamos, pues, con algún detenimiento, cada uno de los extremos referidos.

El sistema tributario de un país, en opinión de muchos, debiera formar parte de los acuerdos básicos de convivencia. Es un ingrediente importante de ese contrato implícito que proporciona consistencia a toda sociedad articulada y permite la aplicación del sistema normativo. En ese sentido, el sistema tributario, su diseño y piezas básicas, debería ser aprobado, como ley, por una amplia representación parlamentaria. Cada gobierno puede decidir, obviamente, su propia política tributaria pero para ello, como vimos anteriormente, bastaría con manejar los parámetros políticos de que dispone cualquier sistema tributario. En cambio, el conjunto del sistema, el modelo de tributación y lo que es la estructura básica de los impuestos, es algo que requiere una conformidad mas amplia. No es extraño que haya autores que se han mostrado favorables a constitucionalizar algunos elementos de la política tributaria como, por ejemplo, la presión fiscal global o a requerir mayorías parlamentarias cualificadas para proceder a determinados cambios tributarios. Sin olvidar que casi todos los defensores de esta línea son autores conservadores cuyas pretensiones suelen ir mas allá, no debe ignorarse el componente de sensatez que acompaña a estas propuestas en tanto reclaman una cierta estabilidad para las normas fiscales básicas y, desde luego, que su aprobación se intente lograr por el mas amplio espectro político posible. Si una norma fiscal importante, una ley introduciendo un nuevo impuesto o reformando sustancialmente alguno existente, se aprueba por una mayoría parlamentaria escasa, con la oposición, por tanto, de una parte significativa de las fuerzas parlamentarias –que, naturalmente, también representan a los ciudadanos– será difícil esperar que goce de gran aceptación social dado que, con seguridad, los partidos políticos opositores se esforzarán en explicar y difundir los motivos de su negativa, dando así argumentos para la resistencia, al menos, a una parte de los contribuyentes.

Dependiendo de las características del proceso político la elaboración de las leyes puede hacerse también de forma mas o menos abierta respecto de los ciudadanos. Lo recomendable en materia tributaria, especialmente en lo que se refiere a la normativa básica, es que su elaboración sea lo mas abierta posible. Recurrir a la opinión de expertos independientes, de profesionales, de los ciudadanos que habrán de soportar los impuestos, etc. constituye una práctica recomendable que, además, ayuda a que las normas fiscales sean conocidas por todos con suficiente antelación. Un impuesto cuya configuración ha sido discutida detenidamente y en cuya elaboración se ha oído a todos los interesados y que, además, es aprobado por una amplia mayoría parlamentaria, tiene ganados muchos puntos para lograr su aceptación social.

Sin embargo, para lograr que los ciudadanos cumplan voluntariamente con sus obligaciones fiscales es muy importante también que estén disuadidos de que se trata de un impuesto justo, que es satisfecho por todos los obligados y que los fondos públicos obtenidos son utilizados con eficacia.

En efecto, el primer requisito para que un impuesto sea aceptado es que se entienda justo. Comprensible y justo. En este terreno los impuestos conocidos, los impuestos viejos, tienen mas posibilidades de ser acepta-

dos que los de nueva creación. Por eso la introducción de cualquier nuevo tributo o de una reforma fiscal transcendente, debe ir siempre precedida y acompañada por una campaña de información a los ciudadanos que además de explicar y justificar la razón del tributo o de su nueva configuración, ponga de manifiesto con múltiples ejemplos, sus consecuencias distributivas. Informar y escuchar son dos actitudes importantes si se pretende lograr la aceptación social del impuesto.

En la decisión de cumplir voluntariamente con las obligaciones tributarias no solo influye la consideración de que se trate de un impuesto justo sino también la conciencia de que los demás obligados satisfacen el impuesto como deben. El cumplimiento voluntario es una variable que se autorrefuerza, de comportamiento exponencial –en ambas direcciones, desgraciadamente– y por tanto, cuanto mayor sea el número de quienes cumplen, mayor será el de los que decidan cumplir. Aunque, en el fondo, se sienta que un impuesto es justo, difícilmente cumpliremos voluntariamente con nuestras obligaciones si vemos que gran parte de los ciudadanos no lo hace pues, de ser así, lo que estaba justamente concebido se convertirá, de hecho, en causa de discriminación.

Si podemos afirmar que el impuesto es justo y que es satisfecho por los obligados a hacerlo, su aceptación resultará mas sencilla. Para contribuir a dicha aceptación es también importante que el estado muestre con claridad a los ciudadanos que los recursos que, a través del impuesto le reclama, son utilizados cuidadosamente, con eficacia. Este extremo no puede olvidarse al recabar la buena voluntad de los ciudadanos, sobre todo a medida que aumentan los niveles de presión fiscal. En países, como sucede en Europa, en los que la presión fiscal supera el 40% del PIB, debe explicarse con mucha claridad el destino de los recursos y su necesidad para mantener la aceptación de los ciudadanos. Con esa finalidad durante los últimos años han resurgido las técnicas de asignación de ingresos a determinados gastos que algunos imaginaban superadas. La idea de asociar el pago de un impuesto, pensemos por ejemplo, en el impuesto de sucesiones, a unos gastos determinados, digamos a un programa de igualdad de oportunidades mediante el establecimiento de becas y la oferta de rentas mínimas, puede favorecer la aceptación del impuesto y su cumplimiento voluntario, al conocer los contribuyentes con exactitud, cuál es el destino del impuesto que satisfacen. Naturalmente, la afectación de ingresos es un instrumento que no cabe generalizar y, precisamente por ello, es tan importante que el estado ofrezca regularmente a sus ciudadanos cuenta y razón de la aplicación de los recursos públicos transmitiendo la confianza de que son utilizados con criterios claros y con eficacia.

En la medida en que seamos capaces de convencer a los ciudadanos de la justicia del impuesto, de que se trata de un impuesto que es satisfecho por todos los obligados y de que los recursos obtenidos son necesarios y se aplican adecuadamente, estaremos contribuyendo decisivamente a la aceptación del impuesto y al cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales de los ciudadanos y, por tanto, rebajando las cotas de coacción necesaria y los costes de gestión.

Esta labor informativa y de puesta en conocimiento de los ciudadanos de los propósitos fiscales –y de gasto– del estado, resultará mucho mas efectiva si nos hemos preocupado previamente de ofrecer alguna forma-

ción en materia de finanzas públicas. Algunos países han incorporado estas materias a la escuela dentro de la formación social que suele facilitarse a los alumnos en general. Es importante que, desde el colegio, se disponga de una idea clara de los quehaceres del estado y de las formas de financiar tales quehaceres y se asocie el cumplimiento de las obligaciones fiscales con los deberes de ciudadanía en un sistema democrático. También cabe impartir cursos o seminarios de formación tributaria básica para adultos ofreciéndoles, por ejemplo, alguna ventaja fiscal a los asistentes. En definitiva, es importante lograr que los ciudadanos dispongan de un entendimiento claro de lo que hace el estado y de sus necesidades de financiación para que puedan obtener todo el fruto de la información que se les proporcione sobre los cambios impositivos. Se trata, pues, de una labor permanente que ninguna hacienda debería relegar.

La aceptación del impuesto y el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales puede también favorecerse con acciones de la administración tributaria que faciliten dicho cumplimiento: la información y atención a los contribuyentes para aclararles sus dudas; la cumplimentación de sus declaraciones; la introducción de sistemas de aplazamiento de pago o de pago a plazos; la rápida gestión de las devoluciones, y, en general, todas aquellas acciones capaces de reducir los costes de cumplimiento de los contribuyentes. En esta misma línea muchos países han desarrollado normas específicas, auténticos Estatutos, con los **derechos de los contribuyentes**, e incluso han instituido órganos públicos encargados de defenderlos. Todo esto prueba el cambio en el modelo de relaciones entre la hacienda y los ciudadanos a que nos hemos referido.

Un instrumento importante en esta línea de favorecer actitudes positivas por parte de los contribuyentes lo constituyen las **consultas vinculantes**, esto es, la posibilidad de que, explicando previamente sus circunstancias, los contribuyentes puedan preguntar formalmente a la hacienda cuáles serían sus obligaciones tributarias y que la respuesta ofrecida comprometa a la hacienda. Con ello es posible reforzar la confianza entre contribuyentes y hacienda y ofrecer seguridad de las obligaciones tributarias futuras lo cual resulta especialmente valioso en el mundo empresarial.

Durante los últimos años las administraciones tributarias han prestado especial atención a todas las acciones tendentes a favorecer el cumplimiento voluntario y han reforzado su faceta de atención y ayuda a los contribuyentes frente a la imagen tradicional que destacaba los factores coactivos para incitar al cumplimiento. La reforma en curso de la administración tributaria norteamericana, por ejemplo, ha llevado a replantear la lógica de su organización haciéndola girar en torno a grupos homogéneos de contribuyentes de forma que estos puedan ser mejor atendidos y resuelvan todos sus problemas con la administración tributaria en un solo punto de contacto. Si mas del 90% de los ingresos tributarios, como hemos visto, son consecuencia de declaraciones voluntarias, parece razonable entender que el contribuyente “medio” es una persona de buena fe que pretende pagar los impuestos que debe y, por tanto, al que habrá que ayudar para que pueda hacerlo con comodidad, minimizando, en lugar de magnificar como se ha hecho tradicionalmente, al contribuyente que oculta y defrauda y que requiere una actuación coactiva y sancionadora de la administración.

Probablemente en un plazo corto se alcanzará un equilibrio entre ambos planteamientos. Es razonable que la dimensión coactiva no constituya la única imagen de la hacienda como ha sucedido por muchos años y que la idea de ayuda, de atención y de servicio a los contribuyentes se destaque pues en las administraciones modernas ocupa a la mayor parte de los funcionarios. No obstante, conviene que no olvidemos tampoco, ahora que todos los esfuerzos se dirigen al cumplimiento voluntario, que la coacción constituye un elemento esencial del impuesto y que su sola presencia contribuye también a aquel.

Desde una perspectiva evidentemente económica, cumplimiento voluntario y coacción pueden contemplarse como dos procedimientos alternativos para recaudar impuestos y, siendo así, debieran ser los costes relativos de uno y otro los que nos orientasen respecto de las dosis respectivas. Por eso es importante que las administraciones tributarias dispongan de los medios para poder registrar los costes de uno y otro tipo de actuaciones.

6.3.3. El marco normativo

La tercera actuación recomendada para reducir la brecha fiscal opera sobre el marco normativo, sobre la configuración legal de los impuestos que están siendo aplicados. Cabe poca duda de que si somos capaces de diseñar unas normas fiscales que sean sencillas estaremos contribuyendo a nuestro objetivo doblemente pues, por una parte, unas normas sencillas resultarán más comprensibles para los contribuyentes lo que puede ayudar a mejorar su nivel de cumplimiento voluntario y, por otra, cuanto mas sencillo resulte el sistema tributario, mas fácil y menos costosa resultará su gestión.

Durante los últimos años son muchas las haciendas que se han esforzado por simplificar las normas fiscales aunque, hay que reconocer, que tales esfuerzos no siempre se han visto coronados por el éxito. Dejando al margen las exageraciones que también han existido,[5] no cabe duda de que la normativa fiscal tiene una tendencia a la acumulación y a la casuística y por ello el propósito de revisar y simplificar regularmente el sistema será oportuno. Es conveniente, de tiempo en tiempo, repasar con la lógica de la "base cero" la normativa tributaria para eliminar los elementos innecesarios y, al mismo tiempo, para ajustarla a la realidad tomando en consideración los problemas evidenciados en su aplicación. En la última reforma de la administración tributaria de Estados Unidos iniciada en 1998, se introdujo un mecanismo denominado "Tax Law Complexity Analysis" consistente en un informe que anualmente debe elaborar el IRS y remitirlo al Congreso en el que se identifiquen las partes de la normativa vigente que generan mayores dificultades de interpretación para los contribuyentes y, paralelamente, de gestión para la agencia con el fin de hacerlas desaparecer. Este canal institucionalizado de información desde la experiencia de su aplicación hacia los elaboradores de las normas, debe permitir simplificar los impuestos haciéndolos mas accesibles. Sea a través de esta

5 Hacia finales de la pasada década aparecieron algunas propuestas en Estados Unidos, vinculadas al "flat tax" que estudiamos anteriormente, que afirmaban la posibilidad de hacer la declaración de impuestos en un papel del tamaño de una tarjeta postal.

fórmula o mediante cualquier otra alternativa, lo que si debe quedar claro es el interés de proceder a revisar regularmente la normativa con el propósito de eliminar todas las complejidades innecesarias.

Una contribución positiva que pueden hacer las normas fiscales para facilitar su administración consiste en diseñarlas como un sistema articulado. A este respecto conviene no olvidar que entre las diferentes bases fiscales existen relaciones económico-contables que deberían tenerse en cuenta, al tiempo de configurarlas legalmente, tanto por razones de coherencia interna como para reforzar las posibilidades de autocontrol. En cualquier unidad productiva las variables contables pueden relacionarse en los siguientes términos:

(+) VENTAS
(-) Compras a terceros
VALOR AÑADIDO
(-) Rentas trabajo
(-) Rentas capital
BENEFICIO
(-) Dividendos
AHORRO
(+) Otras variaciones patrimoniales
VARIACIÓN PATRIMONIA NETA

Como puede verse en el cuadro anterior, las ventas constituyen el punto de partida para la determinación de los beneficios y, al mismo tiempo, son la base formal de los impuestos sobre el valor añadido. Por su parte, las compras a terceros constituyen parte del coste para calcular el beneficio y también la referencia de cuotas del IVA soportadas con derecho a deducción. La diferencia entre ventas y compras nos da el valor añadido que podemos descomponer en las rentas de trabajo y las rentas de capital satisfechas a terceros y sobre los cuales puede existir una retención y el resto será el beneficio que normalmente estará sometido a un impuesto sobre la renta personal o de sociedades. La parte del beneficio no distribuida como dividendos (o consumida) constituirá el ahorro del periodo que habrá de traducirse en una variación patrimonial. Si al ahorro le añadimos las otras variaciones patrimoniales que hayan podido registrarse (cambios de valor, donaciones) el resultado será la variación patrimonial neta.

Pues bien, en la medida en que seamos capaces de aproximar la definición legal de las magnitudes fiscales a su concepción económico-contable, dispondremos de mayor capacidad para verificar unos impuestos con la información que nos proporcionan otros, siempre que los criterios de valoración sean únicos y aplicables a todos los impuestos. Por tanto, una normativa sencilla pero articulada y sistemática, puede facilitar notablemente su gestión y contribuir a minorar la brecha fiscal.

Finalmente, debemos recordar un tercer valor de gran utilidad a estos fines que es la estabilidad normativa. Un valor sobre el que hemos insistido y que, naturalmente, resultará mas defendible en tanto las normas consideradas cumplan con los requisitos anteriores. Un sistema estable, bien

conocido, resultará mas sencillo de cumplir para los ciudadanos y mas fácil de gestionar para la administración.

6.3.4. Las políticas

Lo normal hoy es que los intentos de reducir la brecha fiscal combinen actuaciones sobre las tres variables que acabamos de analizar, esto es, sobre la capacidad de la administración; sobre el grado de cumplimiento voluntario de los contribuyentes y sobre la estructura normativa, intentando simplificarla. Lo que realmente caracteriza a las políticas son las dosis aplicadas sobre cada variable.

Como es fácil suponer, los acentos sobre una u otra variable dependerán, normalmente, del tamaño de la brecha. En países con brechas fiscales relativamente pequeñas, digamos que no superen el 15-20%, lo mas probable es que las políticas pongan el acento en mejorar los niveles de cumplimiento voluntario intentando reducir los costes soportados por los contribuyentes lo cual puede hacer aconsejable simplificar la normativa y/o eliminar los aspectos que pudieran resultar mas conflictivos de la misma.

Ahora bien, una política tendente a mejorar la aceptación social del impuesto y a potenciar, en consecuencia, el nivel de cumplimiento voluntario puede requerir también reformas administrativas orientadas por ese mismo propósito. Por ejemplo, que sea la administración la que cumplimente las declaraciones de los contribuyentes a partir de toda la información de que dispone en lugar de tener que hacerlo los propios contribuyentes; o que se decida a ampliar y mejorar los servicios de atención a los contribuyentes o el sistema de devoluciones, con objeto de reducir los plazos. Puede incluso dar lugar a transformaciones importantes en la organización de la administración tributaria con este mismo propósito de atender mejor a los contribuyentes y ayudarles en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales como está sucediendo, por ejemplo, en Estados Unidos.

Una brecha fiscal mas amplia, entre un 20 y un 40%, es muy probable que requiera políticas que operen sobre las tres variables reseñadas. Será muy difícil cerrar brechas de ese tamaño sin introducir elementos de coacción y sin tratar, al mismo tiempo, de fomentar el cumplimiento voluntario y es muy posible que todo esto no pueda hacerse a menos que se produzcan acontecimientos políticos extraordinarios que proporcionen la masa crítica de poder suficiente para llevar a término una transformación administrativa de tal envergadura.

A este respecto conviene no olvidar que los límites de la administración se encuentran en la propia sociedad y, en consecuencia, cualquier reforma seria que se pretenda llevar a cabo en la administración tributaria requerirá de un impulso político suficiente, mayor que el requerido para las reformas normativas, dado que se trata de un impulso que habrá de ser continuado en el tiempo. Cambiar una norma requiere tan solo disponer de la mayoría parlamentaria en el momento de su aprobación; en cambio, reformar la administración tributaria es un proceso que no basta con ponerlo en marcha sino que requiere persistir en el impulso durante varios

años mas allá, incluso, del periodo de una legislatura. Por eso es importante que la reforma administrativa responda a un compromiso de los principales partidos políticos de forma que se pueda garantizar su continuidad al margen del gobierno de cada momento. Y para ello debe producirse una gran presión social, una necesidad ineludible de mejorar la gestión tributaria. Si dicha masa crítica no se alcanza es muy probable que el proceso no prospere mas allá de sus primeros pasos.

Un motivo, muy característico, que puede presionar por la mejora de la administración es una necesidad imperiosa de recursos. A veces son los organismos internacionales, como sucede con el FMI, los que presionan por recursos adicionales para equilibrar las cuentas públicas y en tal sentido juegan un papel dinamizador y favorable a una administración mas potente. Sin embargo, si la única presión existente o la presión predominante es de este tipo, es muy probable que las reformas tengan escaso vuelo y antes que después pierdan su impulso. Mas posibilidades de éxito existirán, en nuestra opinión, cuando la necesidad de reforma, de potenciar la administración tributaria, proceda de la propia sociedad y tenga su reflejo en cambios políticos registrados tras un proceso electoral. El acceso al poder de una nueva fuerza política que entiende injusta la pauta distributiva de los impuestos puede ser una buena ocasión para iniciar una reforma de la administración. Si el nuevo equilibrio político responde a una nueva estructura social que emerge y se va consolidando, las posibilidades de implementar una reforma con éxito, aumentarán notablemente.

No obstante requerir un amplio apoyo político la forma, en nuestra opinión, de asegurar las mejoras que puedan hacerse en la administración y de dar continuidad al proceso de reformas consiste en otorgar unos ciertos márgenes de autonomía a la administración de impuestos. El acuerdo político debería pues incluir no solo el propósito de reforma sino también, en lo posible, de establecer unas nuevas reglas de juego para las relaciones entre el ámbito político y la administración tributaria, unas reglas que otorgasen cierta autonomía a esta última.

Y, finalmente, el acuerdo de potenciación de la administración debería comprometer el volumen de recursos necesarios para acometer las reformas. Potenciar la administración tributaria no solo es un proceso largo sino que se trata también de un proceso costoso que pasa por seleccionar personal cualificado al que se le brinda un futuro profesional. Son los medios personales, sin duda, la parte decisiva de cualquier administración y los mas costosos.

Junto con la potenciación de la administración tributaria el impulso político debiera ser aprovechado también para mejorar los niveles de cumplimiento voluntario. Si el impulso es suficiente y se han registrado cambios políticos importantes –pensemos, por ejemplo, en un régimen autoritario sustituido por un sistema democrático– resultará mas sencillo ampliar la aceptación social del impuesto impulsada por la credibilidad política que puede inspirar el nuevo régimen. Y, desde luego, habrá que contar, seguramente, con cambios normativos que reflejen los cambios registrados en la distribución del poder político lo cual puede ser una magnífica ocasión para proceder a simplificar las normas.

Con brechas del 30 o el 40% será muy difícil poder implementar las políticas necesarias si no existe el impulso político referido y durante el

tiempo necesario ya que, por sus características técnicas, se trata de reformas que requieren continuidad.

En países con brechas fiscales superiores al 40% las dificultades para intentar cerrar la brecha pueden ser enormes. Suelen ser países con administraciones tributarias muy débiles la mayor parte de las veces incapaces de aplicar las normas con generalidad por falta de capacidad coactiva. No suelen ser infrecuentes los casos de corrupción, lo cual hace muy difícil recabar la aceptación del impuesto a los ciudadanos. Y si el impuesto no es aceptado y la administración no dispone de unas capacidades mínimas, las dificultades para intentar cerrar la brecha serán enormes.

Sin duda, el primer paso a dar en estas situaciones consistiría en intentar crear una administración tributaria mínimamente estable. Si esto no es posible los otros esfuerzos probablemente resultarán baldíos. El innegable que el punto de partida para poder disponer de una administración tributaria con cierta capacidad de gestión es la estabilidad de sus miembros para lo cual es necesario que dispongan de estabilidad en el empleo y de una retribución competitiva. Es igualmente aconsejable que la selección de esos funcionarios se haga atendiendo exclusivamente a criterios de mérito. Esto excluye, naturalmente, las designaciones políticas de funcionarios así como su despido por iguales razones y excluye también sistemas de retribuciones absurdamente bajos respecto de los habituales en el sector privado, que constituyen una incitación permanente a la corrupción.

Si no somos capaces de conseguir una situación de estabilidad para la administración tributaria en los términos apuntados será inútil intentar otras reformas. Es absurdo intentar formar profesionalmente colectivos sin estabilidad o dotarlos de abundantes medios informáticos sin disponer de una administración estable. En tal caso todos los esfuerzos deberían dedicarse a lograr su consolidación.

En muchos países lograr que los empleados públicos tengan una retribución comparable con las que existen en el sector privado no es una tarea sencilla pues hacerlo podría comportar aumentos notables en los gastos de personal para el sector público. Hay países que han intentado solventar el problema aplicando las retribuciones equiparables al sector privado únicamente en aquellas áreas de la administración pública en las que existe el riesgo de que sus funcionarios puedan recibir ofertas de trabajo por parte de las empresas, como suele ser el caso de los expertos tributarios. De esta forma se han creado “islas” en la administración con sistemas retributivos diferenciados y una de estas islas podría ser la administración tributaria.

La consecución de una administración tributaria estable, con personas capaces y con retribuciones adecuadas debería venir acompañada de la creación de los **mecanismos de auditoría** que nos permitiesen garantizar comportamientos honestos por parte de sus miembros y, en su caso, sancionar los que resulten poco adecuados.

Disponiendo de funcionarios estables y con una retribución adecuada deberíamos ocuparnos de su formación regular. En este terreno existen muchas posibilidades y son varias las organizaciones internacionales que brindan esos servicios.

Una ventaja administrativa frecuente en este tipo de países es que la mayor parte de la recaudación tributaria procede de un número relativamente pequeño de contribuyentes. Suelen darse estructuras económicas duales donde junto a un pequeño sector empresarial moderno convive una extensa economía informal de pequeñas y medianas empresas. No es infrecuente en estos países que unos pocos contribuyentes, digamos en torno al 2 o 3% del total de contribuyentes, proporcionen unos ingresos a la hacienda que supongan entre el 70 y el 90% de la recaudación total. Esta circunstancia facilita la gestión tributaria en tanto que con pocos recursos puede ser suficiente para garantizar determinados niveles de recaudación. Sin embargo, no todo son ventajas cuando la recaudación aparece muy concentrada pues en tal caso no es menos cierto también que un pequeño número de contribuyentes acumulará un gran poder lo cual puede ser causa de dificultades, por razones obvias.

Por otra parte, una recaudación muy concentrada puede resultar también muy inestable. Cualquier circunstancia económica, cualquier problema que afecte a estos contribuyentes, puede tener unas consecuencias desestabilizantes para los ingresos de la hacienda. No cabe duda de que la recaudación tributaria será relativamente más estable cuanto mayor sea el número y más diversificada sea la actividad de los contribuyentes de que depende.

En consecuencia, lo deseable, como estrategia de reforma de la administración, sería ir extendiendo, a partir del grupo de grandes contribuyentes, su capacidad de gestión dirigiéndola hacia contribuyentes de menor tamaño si bien, como veremos más adelante, para esta empresa será conveniente disponer del marco normativo adecuado, un marco normativo que ofrezca soluciones distintas según el tamaño de los contribuyentes y que prime el acuerdo y la negociación frente a la coacción.

6.4. La reducción de la brecha fiscal en países con administraciones tributarias débiles

La referencia de la capacidad administrativa al tiempo de diseñar el marco normativo tiene especial relevancia en países con administraciones débiles. Con demasiada frecuencia los marcos normativos se establecen sin considerar este factor y el resultado inevitable son las enormes brechas fiscales que hemos constatado. Existe un cierto mimetismo a la hora de elaborar las normas de forma que las estructuras legales de la mayor parte de países son similares y, naturalmente, las diferencias que existen entre ellos se acumulan en la brecha fiscal. Aquí es donde las distancias entre países hacen presencia y donde se percibe con toda claridad que no basta con disponer de un buen texto legal para tener, realmente, un buen impuesto sobre la renta. La realidad de este hecho invita a diseñar textos normativos más ajustados a la realidad en la que tienen que operar teniendo en cuenta sus características y limitaciones y, entre ellas, la capacidad de la administración que habrá de gestionar tales normas.

Hay que ser conscientes de las dificultades administrativas que ofrecen los sistemas fiscales modernos. La gestión de impuestos personalizados y masivos requiere disponer de una gran capacidad para

manejar enormes volúmenes de información. Pero requiere también de contribuyentes entre los cuales el cumplimiento voluntario sea la norma. Y ni una ni otra cosa suelen estar presentes en los países a que nos estamos refiriendo. En consecuencia, tiene pleno sentido, en lugar de limitarse a trasladar instituciones adecuadas a otros países, indagar aquellas que resulten mas ajustadas a las características de la sociedad.

Si bien, como es natural, las soluciones habrá que ofrecerlas en cada caso concreto, existen algunas consideraciones generales que deberían tenerse en cuenta, que debería tener en cuenta un administrador tributario que haya de enfrentarse con una situación de estas características. En primer lugar, habrá que esforzarse en construir impuestos sencillos incluso renunciando a otras características deseables; en segundo lugar, es muy posible que deba construirse un doble espacio fiscal reflejo de la dualidad económica frecuente en este tipo de países donde, como hemos visto, junto a unas pocas empresas de gran tamaño y modernas conviven un gran número de pequeñas empresas familiares sin hábitos contables, frecuentemente en la economía sumergida; en tercer lugar es muy importante desarrollar mecanismos que permitan desplazar responsabilidades de gestión sobre organizaciones privadas; y, en cuarto lugar, debería igualmente acomodarse el sistema de sanciones de forma que resulte proporcionado y pueda constituir realmente un refuerzo para la gestión. Veamos con algún detenimiento cada uno de los puntos mencionados.

6.4.1. Normas sencillas y adecuadas a la realidad

En primer lugar parece evidente que la muy querida idea de simplificar la normativa tributaria debería tomarse como guía fundamental y no solo, por supuesto, desde la perspectiva del contribuyente –que el impuesto y las normas en general resulten comprensibles para el ciudadano medio– sino, muy especialmente, desde la perceptiva de su gestión. Debería evitarse aprobar cualquier norma tributaria que previamente no hubiese superado la prueba de la gestión, esto es, que estuviéramos convencidos de que es posible aplicarla razonablemente. Esta exigencia nos puede llevar a preferir impuestos muy sencillos aunque tengamos que renunciar a alguna otra de sus características deseables. En todo caso, no deberíamos nunca olvidar que en nada se contribuye ni a la equidad ni a la eficacia con es establecimiento de normas que ya de antemano sabemos que no se van a cumplir.

Esto puede significar tener que renunciar, por ejemplo, a impuestos personales mas o menos sofisticados y preferir impuestos reales o de producto que puedan recaudarse mediante retenciones y eviten las declaraciones personalizadas para la mayor parte de contribuyentes. Y en casos podría llevar incluso a replantearse impuestos del tipo valor añadido concebidos para operar en empresas con registros contables y a nutrir administraciones tributarias con una información sumamente valiosa cuando se dispone de la capacidad suficiente para explotarla. Si no es así, no hay que olvidar que se trata de impuestos con elevados costes de cumplimiento y de gestión.

Sin perjuicio de esta regla de oro que consiste en simplificar al máximo el sistema de impuestos y su configuración, en algunos casos puede resultar recomendable **diferenciar la normativa aplicable atendiendo al tamaño de las empresas**. Por razón de la debilidad de la propia administración, las empresas pueden jugar en estos casos un papel muy relevante al ser el centro de creación del valor. No hay que olvidar a este respecto que las empresas pueden ser colaboradores fundamentales de la administración tributaria practicando retenciones en las rentas generadas en su seno y recaudando los impuestos indirectos que sean aplicables sobre sus rentas. Todo ello al margen de sus propias obligaciones como contribuyentes. Sin embargo, como hemos indicado, poco tienen que ver las grandes empresas, muchas de ellas filiales de empresas multinacionales, con la estructura empresarial autóctona formada por pequeñas unidades de tipo familiar y, en consecuencia, tiene escaso sentido regular unas y otras con idénticas normas. En el caso de las grandes empresas las reglas aplicables debieran ser las normales en cualquier país dado que se trata de entidades habituadas a utilizar registros contables sofisticados. Puede ocurrir, no obstante, que la administración no disponga de suficiente capacidad para verificar adecuadamente las cuentas de estas empresas en cuyo caso podría pensarse en recurrir a auditorías privadas realizadas por empresas solventes. En esta materia cabe un amplio abanico de posibilidades para que la administración pueda aplicar los recursos de los auditores privados utilizándolos como auditores fiscales.

El tratamiento de las pequeñas y medianas empresas y el de los profesionales resultará inevitablemente mas complicado. De hecho, siempre lo es aún en países con administraciones potentes y, con mayor motivo, en el caso que estamos considerando de países con administraciones tributarias modestas.

No es infrecuente en estos casos que se recurra a fórmulas legales unificadas que permitan en un solo acto cumplir con todas las obligaciones tributarias del contribuyente tanto en lo que se refiere a impuestos directos, impuestos indirectos e incluso retenciones. Es evidente que las dificultades para poder gestionar, desde la perspectiva de la administración tributaria, a este grupo de contribuyentes son varias pero suelen girar en torno a problemas de información. No suele disponerse de relaciones completas de los sujetos formalmente obligados al pago de los impuestos y, mucho menos, de la información económica relevante correspondiente a cada sujeto. Si pese a ello, se opta por solicitar su declaración, una parte significativa de los mismos, digamos un 50-60% probablemente no presentarán declaración y aquellos que lo hagan lo harán facilitando información falsa. Con ese material y una administración débil resultará imposible recaudar impuestos de este colectivo con un mínimo de equidad.

En estos casos suele recurrirse a utilizar fórmulas mas o menos objetivas para la determinación de las bases. Desgraciadamente no existen fórmulas objetivas que nos permitan conocer a aquellos que no figuran en ninguna relación de contribuyentes. Ciertamente, como vemos, no es una tarea sencilla ni que pueda abordarse con procedimientos tradicionales.

En una situación de estas características que era, por ejemplo, la dominante en España hacia mediados del pasado siglo, se recurrió a una téc-

nica singular denominada “evaluación global” que, sin duda, rindió sus frutos y en buena medida permitió sentar las bases para una administración tributaria convencional.

La técnica de la evaluación global se aplicaba para determinar las ventas y los beneficios de las pequeñas y medianas empresas y dicha determinación se hacía en un proceso institucionalizado en el que participaban representantes de los contribuyentes, por una parte, y representantes de la administración por otra. El proceso para determinar ventas y beneficios se llevaba a cabo por ramas de actividad y se instrumentaba contando con la organización patronal y suponía, de hecho, un proceso de negociación entre la administración y la correspondiente rama de actividad (por ej. los transportistas; los restaurantes; los fabricantes de calzado, etc.) en un ámbito territorial determinado –en el caso de España, una provincia– nunca demasiado grande dado que se trataba de evaluar empresas medianas y pequeñas cuyo ámbito de actividad solía ser relativamente local. En todo caso, si excepcionalmente, una misma empresa hubiera operado en dos o mas provincias se hubiese procedido a evaluar independientemente las ventas y rendimientos obtenidos en cada una de ellas, sin perjuicio de su agregación posterior en el lugar del domicilio fiscal para liquidar los tributos correspondientes. Quiere esto decir que la administración –en cada una de sus delegaciones provinciales – tenía que negociar con los representantes de cada uno de los distintos grupos de actividad (en torno a un centenar de grupos por provincia) todos los años y, tras la negociación, se llegaba a un acuerdo sobre las bases impositivas del conjunto de cada grupo y de cada uno de sus miembros integrantes. Formalmente el punto de partida de las negociaciones eran las magnitudes agregadas para cada grupo de actividad –sus ventas, sus beneficios– obtenidas a partir de la información económica disponible: datos de empleo; información sobre consumos energéticos; etc. En general es mas fácil disponer de este tipo de información agregada –pensemos por ejemplo, en los litros de combustible consumidos en una provincia– y, a partir de la misma, inferir las magnitudes agregadas buscadas. Reiteramos que se trata de un método burdo que solo tiene cabida en situaciones determinadas, situaciones en las que únicamente esta forma de operar resulta posible dada la falta de medios de la administración y su desconocimiento de la realidad de los contribuyentes.

Una vez estimadas por parte de la administración estas cifras agregadas, se procedía a la negociación con los representantes de los contribuyentes con el objeto de acordar una base agregada para el conjunto de la actividad. Acordada la cifra agregada, los representantes de los contribuyentes procedían a elaborar una distribución individualizada de aquella base agregada y, al hacerlo, solían ir añadiendo a la relación inicial de contribuyentes muchos mas, desconocidos hasta entonces para la administración. La inclusión de nuevos contribuyentes era normalmente reclamada por sus representantes con objeto de evitar situaciones manifiestamente injustas o de competencia desleal. Además, como es obvio, una vez acordada la base global, la inclusión de mas contribuyentes permitía atenuar la carga tributaria media que tenían que soportar. Y a la administración, por su parte, la permitía identificar nuevos contribuyentes y, al mismo tiempo, tener una cierta garantía de equidad en la distribución de las cargas públicas.

Dado que este sistema solo tiene sentido en situaciones con amplias brechas fiscales, lo normal es que la administración a través de los procesos de negociación con los representantes de los contribuyentes intentase ir cerrando la brecha. En tal caso el sistema permitía dotar de cierta estabilidad a la recaudación tributaria correspondiente, dado que siempre cabía reclamar a los representantes de los contribuyentes un cierto porcentaje de aumento sobre lo ingresado en el año anterior, teniendo en cuenta las necesidades financieras de la hacienda y el tamaño de la brecha fiscal todavía existente.

¿Hasta cuándo puede funcionar un sistema de estas características? En realidad, puede funcionar mucho mas tiempo del deseable. El mecanismo de negociación se irá endureciendo a medida que todos los contribuyentes pasen a estar integrados en el sistema y, por tanto, se acorten los márgenes. Cuando no quepa a los representantes de los contribuyentes suavizar las bases medias incluyendo de forma significativa nuevos contribuyentes, pasarán de ser “colaboradores” de la administración a constituirse en grupo de resistencia, cuyo objeto central será evitar que la administración siga aumentando las bases y acortando la brecha. Si la administración tributaria ha logrado potenciarse y está preparada, sería este el momento de acabar con el sistema transitando hacia métodos convencionales de estimación objetiva individualizada, el momento de hacer desaparecer la organización de contribuyentes como grupo de resistencia, de forma que resulte más fácil acortar la brecha tratando a los contribuyentes de uno en uno. Ahora bien, para que esto sea posible es imprescindible que la administración haya logrado reforzarse y utilizar inteligentemente toda la información que le ha ido suministrando el sistema de negociación.

Por tanto, este sistema de “evaluación global” solo tiene sentido planteándolo y considerándolo como una alternativa en situaciones muy concretas, entendiendo que constituye un instrumento utilizable por un tiempo, digamos entre cuatro y ocho años, que puede permitirnos entre tanto reforzar la administración y adquirir la información necesaria. Este sería el caso estándar.

No obstante, cabría también plantearse un sistema de estas características con carácter permanente en situaciones, en estados, cuya capacidad de exigir los impuestos coactivamente resulta limitada. El impuesto como fórmula institucional moderna aparece asociada a estados democráticos consolidados. A sociedades en las que se acepta el imperio de la ley, donde la inmensa mayor parte de sus ciudadanos cumplen con sus obligaciones fiscales y, en consecuencia, donde a los que no cumplen se les puede aplicar todo el peso de la ley e incluso enviarlos a la cárcel.

Hay países, sin embargo, en los que la situación es muy diferente. La mayor parte de los ciudadanos incumplen en una u otra medida sus obligaciones fiscales, incluyendo a sus ciudadanos socialmente mas relevantes, donde esta actitud no genera rechazo social y desde luego donde sería impensable enviar a la cárcel por razones fiscales a alguno de sus ciudadanos ilustres aún cuando es posible que sus leyes incluyan la figura del delito fiscal. Si en una sociedad de estas características pretendemos aplicar el impuesto con la misma lógica utilizada en las sociedades consolidadas, los disparates a que podríamos llegar serían preocupantes. Es evidente que no tiene sentido meter en la cárcel a una cuarta parte de la

población ni tampoco, dada las modestas posibilidades de la administración en estos casos, descargar todo el peso de la ley sobre unos pocos mientras que la mayor parte de los ciudadanos evaden los impuestos sin mayores consecuencias. En este contexto un modelo de negociación como alternativa al modelo coactivo tradicional podría tener sentido y constituir un progreso sobre situaciones con grandes brechas fiscales y demasiado proclives a la arbitrariedad.

6.4.3. La colaboración del sector privado

En tercer lugar, una administración tributaria débil debería desplazar, en lo posible, las responsabilidades fiscales al sector privado organizado. Un ejemplo bien conocido es el de las **retenciones**, y otro habitual es la recaudación de los **impuestos indirectos sobre el consumo** a través de las empresas. Asimismo, el **sistema bancario** puede utilizarse –mediante acuerdos, naturalmente– como organización para recaudar los impuestos con cuya intervención, además del importante número de puntos de acceso puestos a disposición de los contribuyentes, se podría facilitar una parte de la contabilidad de ingresos.

Podríamos decir que una gestión razonablemente adecuada de un sistema tributario tiene unos costes determinados, costes que podemos diferenciar en dos categorías: en primer lugar, los **costes de cumplimiento**, entendiendo por tales, aquellos en que tienen que incurrir los sujetos obligados por el impuesto para cumplir con todas sus obligaciones tributarias formales. Un sujeto obligado a presentar su declaración por el impuesto sobre la renta tiene que dedicar un tiempo a guardar todos sus justificantes y a rellenar el impreso de la declaración. En casos deberá también emplear un tiempo para presentar esa declaración y es posible que tenga que aplicar mas tiempo todavía si ha de reclamar o litigar contra la hacienda. Y lo mismo puede decirse de las empresas. Han de practicar retenciones, contabilizarlas, suscribir los impresos correspondientes, hacer el ingreso, etc. Todos estos costes, sin incluir naturalmente el importe del impuesto soportado, son los costes de cumplimiento, unos costes que no suelen aparecer reflejados en ninguna parte y cuya importancia, no obstante, se piensa que puede equivaler, como media, hasta un diez por ciento de las cuotas tributarias ingresadas.

El segundo componente de los costes son aquellos en que incurre la administración tributaria. Suelen llamarse **costes de gestión o administración tributaria** y estos si son mejor conocidos. Pueden equivaler a entre un dos y un cinco por ciento de la recaudación.

Una característica relevante de estos costes es su complementariedad en el sentido de que los costes de una categoría pueden aligerarse desplazándolos sobre el otro grupo. Así, por ejemplo, si la administración decide eliminar la autodeclaración del impuesto sobre la renta pasando a ocuparse directamente de hacer tal declaración a cada contribuyente, es evidente que descenderán los costes de cumplimiento (que son los que soportan los contribuyentes) mientras que aumentarán los costes de gestión (que son los que soporta la administración). Por el contrario, el establecimiento de un sistema de retenciones supone aumentar los costes de cumplimiento de los contribuyentes, en este caso de los obligados a rete-

ner, mientras que se economizan costes de gestión para la administración tributaria. En este sentido, pues, es en el que decimos que las administraciones tributarias débiles deberían desplazar sobre los contribuyentes todas las obligaciones que sea posible dado que, suponemos, que las empresas privadas, en particular las grandes empresas, disponen de mayor capacidad de gestión.

El caso antes contemplado de recurrir a un sistema de evaluación "global" para determinar bases tributarias en pequeñas y medianas empresas no deja de ser también un vehículo que permite utilizar las estructuras organizativas privadas, en este caso organizaciones patronales y colegios profesionales, a efectos tributarios, dado que se trata de unas estructuras organizativas de las que carece la administración tributaria.

Aunque este desplazamiento de obligaciones pueda generar críticas o resistencias, hay que entender que se trata de un coste que si tuviera –y pudiera– asumir la administración, tendría que traducirse en mayores impuestos y por tanto acabarían soportándolo igualmente los contribuyentes. Es cierto que podría diferir la pauta distributiva en uno y otro caso, pero se trata de una sutileza poco relevante cuando enfrentamos el tipo de problemas que estamos considerando.

La posible utilización del sistema bancario como instrumento de recaudación debería hacerse en todo caso. Esto constituye una práctica habitual en muchos países con administraciones tributarias consolidadas y potentes en tanto facilita enormemente a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones. Y es mucho mas necesario en países con administraciones tributarias débiles donde el sistema bancario puede brindar una red para la recaudación de impuestos y, además, como indicábamos, puede proporcionar la información de la recaudación en la forma mas conveniente para su procesamiento por la administración tributaria.

6.4.4. Sistema de sanciones

Finalmente, un país con una amplia brecha fiscal y una débil administración tributaria debería considerar seriamente su sistema de sanciones así como los procedimientos litigiosos, teniendo en cuenta, una vez mas, la realidad en la que se opera.

Después de lo que acabamos de decir sobre el interés de considerar en estos casos la utilización de modelos de negociación frente al modelo coactivo estándar, es evidente que no nos parece adecuado establecer un conjunto de sanciones severas que puedan incluir hasta la figura del delito fiscal. Las leyes deben cumplirse y para ello deben configurarse de forma tal que puedan encajar en la realidad social sobre la que pretenden operar. En un país con una brecha fiscal, digamos, del 60 o 70%, no tiene sentido la presencia de enormes sanciones y mucho menos, desde luego, de la figura del delito fiscal. En lugares donde no cumplir la ley fiscal es la norma y donde no se produce, ni mucho menos, un rechazo social en contra de los evasores, el delito fiscal carece de sentido pues jamás se aplicará o lo que es peor, si se aplica, se considerará una venganza. Las normas fiscales pueden ir por delante de la realidad intentando conformarla; pero si la distancia entre normas y realidad se agranda notablemente el

resultado mas probable no será una aceleración del cambio sino la ampliación de la brecha fiscal.

La aproximación entre normas y realidad y el mejor cumplimiento de las leyes tributarias seguramente aumentará los litigios y, en general, las reclamaciones de los contribuyentes. Normalmente son aquellos que intentan cumplir sus obligaciones fiscales los que suelen plantear reclamaciones por discrepancias con la administración, mientras que los que evaden el impuesto rara vez reclaman.

Es importante tener información acerca del coste de las reclamaciones y de las respectivas cuantías en litigio e intentar solucionar en vía administrativa la mayor parte de las reclamaciones, en especial, todas aquellas que no superen una determinada cuantía. A este respecto podría recurrirse a utilizar órganos mixtos con representantes de la administración y de los contribuyentes para decidir en vía administrativa los conflictos que hayan podido suscitarse dejando a los órganos contenciosos como segunda instancia para casos de especial relevancia.

6.4.5. Conclusión

En países con administraciones tributarias débiles –trasunto de una sociedad muy desigual– las posibilidades gestoras deberían constituir una referencia fundamental a la hora de configurar las normas fiscales. Es muy importante que las normas se apliquen y para ello no pueden diseñarse de espaldas a la realidad en la que pretenden operar. Cuando las normas no se aplican adecuadamente lo que se resiente no es solo la recaudación tributaria sino el estado de derecho, esto es, la capacidad del estado como instancia ordenadora de la sociedad, lo cual es mucho mas grave.

Estas consideraciones aconsejarían matizar, al menos, el planteamiento coactivo característico de las sociedades democráticas avanzadas: se establece una ley, la administración la aplica y los ciudadanos (pocos) que no la cumplen son sancionados. En las sociedades de que nos estamos ocupando en este epígrafe, el incumplimiento de la ley está tan generalizado que resulta imposible aplicar el modelo coactivo sin mas. Por ello es importante, contando con la realidad, diseñar una normativa que permita minimizar la brecha para lo cual cabría pensar, como un posibilidad, en utilizar esquemas de negociación del tipo sugerido. En todo caso es importante percatarse que los modelos normativos no suelen ser automáticamente trasladables y que, en sociedades con administraciones tributarias débiles las normas han de configurarse teniendo muy en cuenta la realidad sobre la que van aplicarse y la capacidad de gestión disponible. Una norma “perfecta” que no se aplica será siempre peor que otra menos perfecta pero que se pueda aplicar.

CONCEPTOS BÁSICOS

Costes de cumplimiento. Desde la perspectiva del contribuyente el impuesto implica dos tipos de costes. El primero lo constituye el pago de la deuda tributaria; pero junto a ella el contribuyente debe soportar tam-

bién todos aquellos otros costes engendrados por el cumplimiento de las correspondientes obligaciones formales: llevanza de registros, cumplimentar la declaración, reclamar, etc. Todos los costes que apareja el pago del impuesto, distintos de la propia deuda tributaria, se denominan costes de cumplimiento.

Costes de gestión. Son el conjunto de gastos en que tiene que incurrir el estado para gestionar el sistema tributario y recaudar las deudas correspondientes.

Cumplimiento voluntario. Se denomina así a la conducta de aquellos sujetos que cumplen con sus obligaciones fiscales sin ser requeridos para ello por la administración. En las sociedades mas desarrolladas el cumplimiento voluntario suele ser la práctica mayoritaria y habitual.

Brecha fiscal. Es el espacio que existe entre lo que dicen las leyes fiscales y la realidad. Esta brecha suele expresarse como porcentaje de la recaudación potencial que no ha sido efectivamente recaudada.

Recaudación potencial. Es la recaudación que podría obtener el estado si todos los sujetos cumplieran adecuadamente con sus obligaciones fiscales.

Probabilidad de ser descubierto. En principio, es la relación que existe entre el número de actuaciones de control llevadas a cabo por la administración tributaria y el número total de contribuyentes.

Coste económico de no declarar. Se puede calcular como producto de la cifra que deberíamos pagar caso de ser descubiertos por la probabilidad de ser descubierto.

Aceptación social del impuesto. Constituye la medida en la cual los ciudadanos entienden justo y razonable el impuesto que están obligados a pagar. Naturalmente a mayor aceptación social del impuesto cabe esperar que sea mayor el grado de cumplimiento voluntario.

Políticas para cerrar la brecha fiscal. Suelen combinar actuaciones sobre las dos variables fundamentales: capacidad de la administración y aceptación social del impuesto. Es peso de una y otra variables dependerá del tamaño de la brecha fiscal.

Marco normativo. Es el conjunto de normas a aplicar. Su configuración y su simplicidad son valores importantes que pueden contribuir igualmente a cerrar la brecha fiscal.

Actividad

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, tres, dos, una o ninguna. Indique las respuestas que Ud. considere acertadas.

1. **Forman parte de los costes de cumplimiento de las obligaciones tributarias:**
   - Las tareas de cumplimentación de las declaraciones.
   - Las campañas de información a los contribuyentes.
   - El pago en plazo de la deuda tributaria.
   - La llevanza de registros por razones fiscales.

2. **Forman parte de los costes de gestión tributaria:**
   - Los sueldos de los auditores fiscales.
   - Los sueldos de los recaudadores tributarios.
   - Los gastos en que incurren los bancos cuando actúan como recaudadores.
   - Las campañas de información a los contribuyentes.

3. **El grado de cumplimiento voluntario puede mejorarse:**
   - Potenciando los servicios de atención al contribuyente.
   - Haciendo mas sencillas las normas.
   - Reforzando los sistemas de auditoría fiscal.
   - Facilitando el pago del impuesto.

4. **Se denomina brecha fiscal a la diferencia existente entre:**
   - Los impuestos liquidados y los pagados.
   - Las deudas liquidadas y las cobradas.
   - Los impuestos recaudados y la recaudación potencial.
   - La recaudación potencial de dos años consecutivos.

5. **Normalmente, la brecha fiscal tenderá a reducirse:**
   - Si aumentan las probabilidades de descubrir a los defraudadores.
   - Si aumenta la aceptación social del impuesto.
   - Si aumenta el número de personas que cumplen sus obligaciones tributarias.
   - Si los impuestos pueden pagarse en cómodos plazos.

6. **El coste económico de no declarar aumentará normalmente:**
   - Si aumenta el número de auditorías fiscales.
   - Si aumentan las sanciones por defraudación.
   - Si los impuestos pueden pagarse en cómodos plazos.
   - Si disminuye el número de defraudadores.

7. **Frente a la coacción, resultará probablemente mas recomendable recurrir al acuerdo y la negociación:**
   - Cuando el contribuyente lo propone.
   - En el caso de administraciones tributarias sumamente débiles.

- Cuando el sistema normativo es muy complejo.
- Cuando el número de contribuyentes es pequeño.

8. **Un cuadro normativo sencillo y bien diseñado puede contribuir notablemente a cerrar la brecha tributaria:**
   - En tanto facilite el cumplimiento voluntario.
   - En tanto dispone de mecanismos de autocontrol.
   - En tanto facilite su administración y le hace menos costosa.
   - En tanto nadie puede aducir ignorancia.

TRABAJO PRÁCTICO

El siguiente texto explica los rasgos mas sobresalientes de la reforma en curso del IRS. Leerlo cuidadosamente y preparar comentarios al mismo, refiriéndose entre otros temas a los siguientes:

- En su opinión, cuál pudo ser la causa de la crisis de la administración del IRS.
- ¿Cree usted que la reforma del IRS reducirá los costes de cumplimiento?
- ¿Cuál es su opinión sobre los nuevos sistemas de control?

LECTURA: LA REFORMA EN CURSO DEL IRS

Con la ley de 1998 el IRS inició un amplio programa de reformas en su organización interna, empezando por el cambio de su misión que hasta ese momento había consistido en "recaudar los tributos debidos" por los ciudadanos de acuerdo con las leyes. La nueva misión del IRS consiste en "proporcionar a los contribuyentes americanos unos servicios de calidad ayudándoles a entender y cumplir con sus obligaciones tributarias, aplicando la ley fiscal a todos los ciudadanos con rectitud e imparcialidad"
La nueva misión del IRS supone fundamentalmente **un cambio de actitud en las relaciones de la agencia con los contribuyentes**. Frente a la idea extendida del IRS como una organización represora que persigue y castiga a los ciudadanos que no cumplen con sus obligaciones fiscales, la reforma pretende crear una nueva imagen de la agencia en la que destaca el apoyo y la colaboración con los ciudadanos para facilitarles el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Se trata de un cambio de acentos que sitúa en el centro de la escena lo que constituye el comportamiento normal de los ciudadanos, y en el margen, lo que son comportamientos excepcionales.
De acuerdo con diversas estimaciones realizadas, los contribuyentes americanos declaran voluntariamente más del 90% de las rentas que deben
declarar; por otra parte, de aquellos contribuyentes que son inspeccionados, apenas el 4'1% es sancionado por haber proporcionado información falseada o por fraude. Asimismo, en las estimaciones globales de evasión fiscal, entendida como la diferencia entre lo que deberían haber pagado todos los contribuyentes según las normas vigentes y lo que realmente han pagado, ésta tan sólo representa un 17% de lo recaudado.
Todas estas cifras ponen de manifiesto que el comportamiento mayoritario de los contribuyentes norteamericanos consiste en cumplir voluntariamente con sus obligaciones tributarias y que lo menos frecuente son las conductas evasoras. Por tanto, lo que pretende la reforma en curso es, en primer lugar, que tales pautas de comportamiento se reflejen en la lógica de la organización de la agencia, haciendo normal lo que es normal y, en segundo lugar, que los esfuerzos de la administración tributaria se dirijan, antes que a reprimir conductas impropias, a evitarlas mediante actuaciones previas de formación y asistencia a los contribuyentes, pues, a fin de cuentas, no hay que olvidar que resulta más económico facilitar el cumplimiento voluntario que sancionar, a posteriori, los comportamientos fraudulentos. Hay que reconocer que en la organización tradicional de la agencia americana, como suele suceder en casi todas las administraciones tributarias, ha predominado la cultura de la represión pese a ser la requerida tan sólo por una parte menor de los contribuyentes, y esa cultura es lo primero que la reforma del IRS pretende cambiar situando el servicio al contribuyente en el centro de la nueva organización.
La reforma del IRS se ha planteado tres grandes objetivos estratégicos para cumplir su nueva misión. El primero consiste en proporcionar el mejor servicio a cada uno de los contribuyentes, un servicio cuya calidad pueda compararse con la que ofrecen los servicios prestados por compañías privadas. Existe un índice de satisfacción del consumidor, elaborado por la Universidad de Michigan, que permite comparar la calidad de los servicios prestados tanto por instituciones privadas como públicas. Sobre

una base cien, los diversos sectores privados ofrecen un índice de satisfacción situado entre 70/80 mientras que, para el conjunto de la administración pública, este índice no supera, como media, los 65 puntos y el correspondiente al IRS es de 53. Aparentemente, pues, se dispone de un amplio margen para mejorar la calidad de los servicios prestados por el IRS.

El segundo objetivo estratégico estriba en conseguir que todos los contribuyentes cumplan adecuadamente con sus obligaciones tributarias insistiendo en aumentar el grado de cumplimiento voluntario. Lo recaudado a través de actuaciones administrativas específicas – sea por inspección o por recaudación ejecutiva – apenas supone un 2% de la recaudación total; por tanto, aumentar tan sólo un punto el grado de cumplimiento voluntario equivale a conseguir una recaudación adicional equivalente al 50% de lo obtenido mediante procedimientos coactivos.

Finalmente, el tercer objetivo estratégico de la reforma consiste en aumentar la productividad de la organización, proporcionando un ambiente y los medios de trabajo adecuados a todos los funcionarios.

Para alcanzar los objetivos indicados resulta necesario cambiar muchos de los procedimientos operativos (business practices) y de las estrategias actuales del IRS, lo cual sólo será posible si al mismo tiempo se procede a reformar la estructura organizativa y la base tecnológica de la agencia dado que procedimientos, estrategias, estructura organizativa y arquitectura informática, resultan tan interdependientes que es imposible reformar uno de ellos sin afectar a los demás.

La nueva estructura organizativa

Antes de iniciarse la reforma analizada, la organización del IRS descansaba sobre las oficinas de distrito (33) y los centros de servicio (10). Cada una de esas cuarenta y tres unidades administrativas se ocupaba de gestionar todo el sistema fiscal con toda clase de contribuyentes, correspondiendo a uno u otro tipo de centro según si la relación se mantenía por correo (centros de servicio) o en persona (oficinas de distrito). Por tanto, un mismo contribuyente podía ser atendido por ambos tipos de centros. Por encima de estos centros se situaban las regiones (4), al frente de cada una de las cuales había un Comisionado regional y, dirigiéndolo todo, estaba la Oficina Nacional. Entre el funcionario que atiende al público y el Comisionado Adjunto (Deputy Commissioner) existían ocho niveles jerárquicos intermedios.

Esta organización de base territorial con tres escalones que databa de 1952, es la que ha desaparecido con la reforma de 1998. La organización operativa del nuevo IRS descansa en cuatro grandes divisiones cada una de las cuales es responsable de gestionar completamente todos los impuestos que deba satisfacer un colectivo homogéneo de contribuyentes. Los cuatro grupos seleccionados son, primero, el constituido por empleados dependientes (Wage and Investment Income); segundo, el formado por las pequeñas empresas y los trabajadores autónomos (Small Business and Self Employed); tercero, las empresas de tamaño medio y grande (Large and mid-size Business); y cuarto, el de las instituciones exentas de impuestos. Veamos con mayor detalle los componentes de cada uno de estos colectivos de contribuyentes cuya importancia relativa se resume en el cuadro siguiente.

Como puede verse en el referido cuadro, la primera de las divisiones operativas atiende a unos noventa millones de declarantes que representan unos 116 millones de contribuyentes personas físicas cuyos ingresos provienen de los salarios y de las rentas del capital. La mayor parte de estos contribuyentes sólo tiene contacto con el IRS una vez al año, cuando cumplimentan su declaración que suele resultar negativa, con derecho a devolución, al ser mayores las retenciones practicadas que la cuota del impuesto. En consecuencia, no plantean problemas de recaudación. Como puede verse en el cuadro, la cuota diferencial a ingresar, en conjunto, apenas alcanza el quince por ciento de la cuota íntegra.

CUADRO 6.1

SEGMENTACIÓN DEL GRUPO DE TRABAJADORES DEPENDIENTES

Segmento	Perfil	Necesidades	Estrategia administrativa
1	Bajo nivel de renta. Escasa comprensión de las leyes fiscales. Urbano. Posibles dependientes. Posibles problemas de cumplimiento. Declaración sencilla.	Requiere contacto y asistencia personal. Educación fiscal.	Centrarse en la educación fiscal. Centros de atención directa al público. Asistencia bilingüe.
2	Rentas bajas y medias. Educación y acostumbrado a utilizar ordenador. Entiende los impresos. Prepara su propia declaración. Declaración sencilla. Declara bien.	Necesita un acceso rápido y seguro al IRS. Respuestas a cuestiones concretas.	Ofrecer una amplia gama de posibilidades vía Internet. Ampliar los accesos. Formación específica para la cumplimentación de las declaraciones.
3	Rentas medias. Declaración con cierta complejidad. Habituado a la tributación. Prepara su propia declaración en papel. Declara bien.	Pronta información sobre modificaciones legales, nuevos procedimientos o nuevos impresos. Respuesta rápida y cierta a sus preguntas.	Proporcionar información sobre cambios legales por correo. Intentar llevarlos hacia declaración electrónica.
4	Rentas altas. Profesionales y jubilados ricos. Declaraciones complicadas con rentas de inversión. Utilizan asesores fiscales. Declaran bien.	Asistencia en problemas fiscales complicados a través de los asesores.	No requieren asistencia directa del IRS. Los asesores requieren asistencia de gran calidad. Colaborar con asesores.
5	Individuos divorciados/separados. Rentas bajas y medias. Escasa comprensión de las leyes fiscales. Declaración de complejidad media. Posibles problemas de cumplimiento.	Entender el sistema fiscal. Tener acceso a alguien que pueda resolver sus problemas. Entender claramente la deducción por hijos.	Educación tributaria básica (seminarios). Conectar con los tribunales de familia.
6	Morosos y no declarantes. Posible temor al sistema fiscal. Poca compresión de las alternativas de ingreso. Pueden tener problemas financieros. No hacen caso de los requerimientos.	Entender el proceso de recaudación y todas sus opciones. Disponer de ayuda accesible. Reducir las sanciones cuando se trate de errores o ignorancia.	Utilizar todos los medios para llegar a acuerdos de ingreso. Proporcionar asistencia concreta vía telefónica. Requerir rápidamente a los no declarantes.
7	Jubilados. Rentas bajas y medias. Pensionistas de la Seguridad Social. Preparan sus propias declaraciones que son de complejidad baja a media. No utilizan medios electrónicos.	Asistencia personal y educación fiscal. Asistencia para hacer la declaración.	Utilizar las asociaciones de jubilados para prestar asistencia educativa y colaborar en la cumplimentación de las declaraciones.

CUADRO 6.2.

IMPORTANCIA DE LOS DISTINTOS GRUPOS DE CONTRIBUYENTES

	Empleados	Pequeñas empresas y autónomos	Empresas medias y grandes	Instituciones exentas
Número de declaraciones	90 (millones)	40 (millones)	180.000	1,9(millones)*
Número de contribuyentes	116(millones)	-	-	-
Deuda tributaria total (miles millones dólares)	265	816	395	94
Deuda media por declaración (dólares)	3.000	20.250	2.213.600	49.390
Ingresos directos (miles millones dólares)	38	562	687	198
Promedio de contactos con el IRS por declarante/año	1-4	4-60	60+	4-60
Proporción que preparan sus propias declaraciones	59%	20%	-	-
Promedio de modelos de declaración utilizadas	1,7	4	-	-

(*) Atiende hasta 3 millones de entidades la mayoría de las cuales no están obligadas a declarar.

Los problemas de cumplimiento de este grupo suelen reducirse a un pequeño conjunto de cuestiones relativas a las deducciones familiares y al tratamiento de los créditos. Casi el sesenta por ciento de estos contribuyentes cumplimenta su propia declaración.

El segundo grupo de contribuyentes incluye a todos los trabajadores autónomos y a las pequeñas empresas, independientemente de su forma jurídica. Esto supone, aproximadamente, unos cuarenta millones de contribuyentes. El tipo de problema fiscal que hay que afrontar con este grupo es de mayor complejidad que en el primero y, por tanto, requieren mayores contactos con el IRS. La mayor parte de su deuda tributaria la ingresan directamente en el Tesoro y representa cerca del 40% del total de ingresos del IRS. Esto incluye no sólo la imposición sobre la renta y sociedades sino también las retenciones practicadas a sus empleados, los impuestos sobre consumos específicos y las cotizaciones a la Seguridad Social que en Estados Unidos se gestionan conjuntamente con los demás tributos. En este grupo los problemas de cumplimiento resultan mucho más frecuentes y son, en general, más complejos. También existen problemas de recaudación dado que, como hemos visto, el ingreso directo es el predominante.

El tercer grupo de contribuyentes resulta relativamente poco numeroso pues lo constituyen alrededor de 180.000 empresas que, en conjunto, ingresan 687 mil millones de dólares, una cifra muy superior a sus propias obligaciones fiscales (395 mil millones) ya que actúan también como retentores de los tributos debidos por el primer grupo de contribuyentes. En este grupo no suelen plantearse problemas de recaudación. Los problemas más frecuentes son de interpretación legal muchas veces vinculados a operaciones en el extranjero. La relación de estos contribuyentes con el IRS es permanente, sobre todo en el caso de las empresas de mayor tamaño.

Finalmente, el cuarto grupo de contribuyentes incluye los planes de pensiones, las entidades exentas y a los gobiernos estatales y locales. Se trata de un sector mayoritariamente exonerado de tributar pero que debe practicar las retenciones correspondientes a sus empleados.

Junto a esas grandes divisiones operativas el IRS dispone de cuatro unidades funcionales – Asesoría jurídica, Recursos, Defensor del Contribuyente y Unidad de Fraude – que operan en todo el territorio ocupándose de asuntos específicos. Así, la Asesoría jurídica (Counsel) es responsable de proporcionar asistencia legal y de la interpretación de las normas fiscales y, como veremos, está presente en cada una de las grandes divisiones operativas; la unidad de Recursos (Appeals) opera independientemente y se ocupa de resolver las controversias que puedan surgir en la aplicación de las normas entre los contribuyentes y el IRS; el Defensor del Contribuyente (Taxpayer Advocate) opera en todo el terri-

torio a través de su propia organización y dispone de un representante en cada una de las divisiones operativas; finalmente, la Unidad de Fraude (Criminal Investigation Division) se ocupa de investigar y perseguir los comportamientos fraudulentos que pudieran detectarse, bien por propia iniciativa o como consecuencia de las comprobaciones que llevan a cabo las divisiones operativas.

Además de las unidades funcionales referidas, el IRS dispone de las unidades de apoyo entre las que destaca la unidad responsable del sistema informático. Otras unidades de apoyo se ocupan de personal, compras, mantenimiento, etc. Asimismo, de la anterior organización, permanece la Oficina Nacional pero con un cometido distinto, como una unidad de apoyo para el Comisionado y Comisionado Adjunto.

De forma sintética, en el gráfico 6.1 recogemos la nueva estructura organizativa del IRS. La importancia relativa de cada unidad nos la puede mostrar el número de empleados de que dispone que es el siguiente:

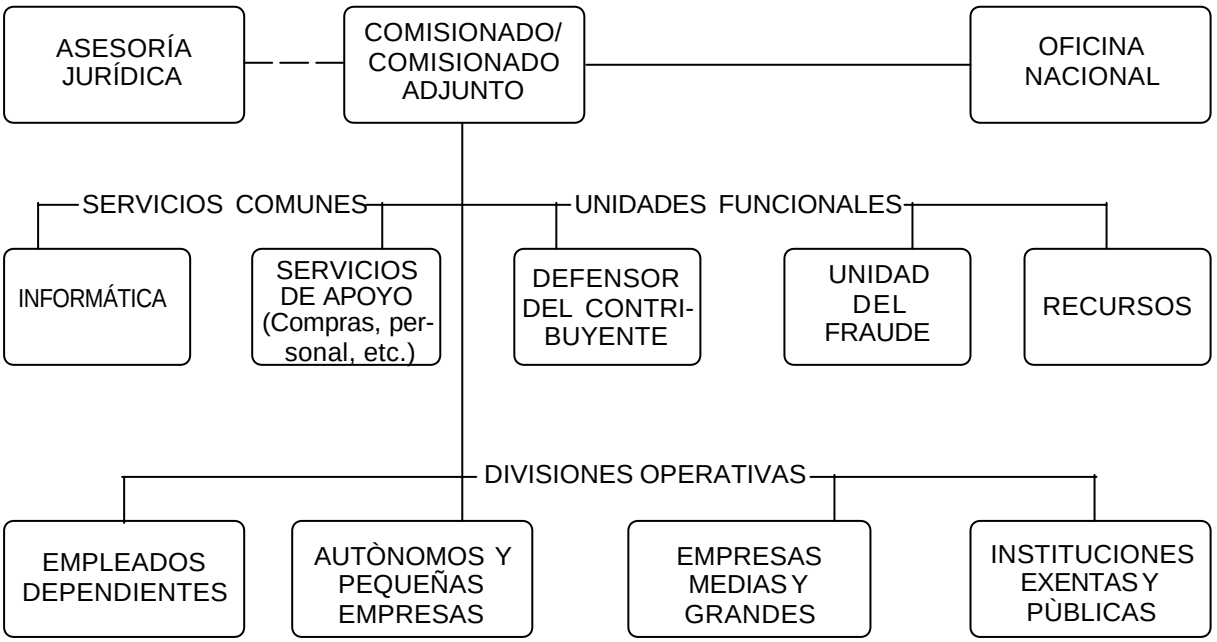
Distribución de los empleados del IRS

Unidad orgánica	Número de empleados	%
Autónomos y pequeñas empresas	38.800	39,3
Empleados dependientes	23.700	24,0
Empresas medias y grandes	8.600	8,7
Servicio de informática	7.600	7,7
Servicios comunes	5.500	5,6
Unidad de fraude	4.100	4,1
Asesoría jurídica	2.500	2,5
Defensor del contribuyente	2.300	2,3
Instituciones exentas y públicas	2.400	2,4
Recursos	2.100	2,
Oficina nacional	1.200	1,2
TOTAL EMPLEADOS IRS	98.800	100

Como puede verse, las tres cuartas partes de los empleados (74,4%) del IRS está en las cuatro grandes divisiones operativas. Las unidades funcionales ocupan algo más del 10% del personal y el 7,7% el servicio de informática. El resto está situad en las unidades de apoyo (6,8%).

GRÁFICO 6.1

NUEVA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL IRS



El Oversight Board: nueva relación con el ejecutivo

Un cambio importante introducido por la Ley de Reforma es la creación de un nuevo órgano de dirección de la agencia que se denomina «Consejo Supervisor del IRS» (Internal Revenue Service Oversigh Board). Formalmente se adscribe al Departamento del Tesoro -esto es un éxito de la administración- y la idea es que sea un órgano capaz de diseñar e instrumentar los planes a medio plazo de la agencia. La tradicional falta de continuidad en los planes de la agencia dificulta enormemente la consecución de resultados. Cualquier proceso reorganizativo o de reforma, suele necesitar varios años de trabajo en una misma dirección y estos es muy difícil de conseguir en una agencia donde la permanencia media de los Comisionados no ha superado los tres años. De ahí el interés de crear un Consejo con miembros permanentes -se eligen por un plazo de cinco años y se renuevan de forma escalonada para garantizar la continuidad de las políticas-.

A diferencia de lo propuesto en el informe del Congreso la ley incluye al Comisionado entre los miembros del Consejo Supervisor que pasan a ser nueve: el Secretario del Tesoro o el Secretario Adjunto (Deputy), el Comisionado del IRS, el representante sindical y seis miembros procedentes del sector privado que serán nombrados por el presidente con la aprobación del Senado.

La ley establece que el Consejo tiene las siguientes responsabilidades:

1. Revisar y aprobar los planes estratégicos de la agencia, incluyendo el señalamiento de su misión, de sus objetivos y de los criterios para valorar los resultados. Esta capacidad se refiere tanto a planes plurianuales como a los correspondientes planes anuales.
2. Revisar los grandes programas operativos de la agencia tales como el plan de modernización de la administración tributaria, los planes de adquisiciones y suministros externos y los planes de formación del personal.
3. Revisar y aprobar las grandes reorganizaciones de la agencia que proponga el Comisionado.
4. Revisar y aprobar el presupuesto de la agencia que se remite a la Oficina presupuestaria de la Casa Blanca (Office of Management and Budget).
5. Revisar todas las actividades que desarrolla la agencia con objeto de conseguir un tratamiento adecuado de los contribuyentes.

Además de estas competencias amplias, en el terreno gestor el Consejo tiene la facultad de:

1. Proponer al Presidente de la nación candidatos para Comisionado así como proponer su destitución. Tales propuestas no son vinculantes y el Comisionado lo sigue nombrando el Presidente (no el Consejo como se proponía en el informe del Congreso).
2. Proponer al Secretario del Tesoro tres candidatos para el cargo de National Taxpayer Advocate que es la figura equivalente a nuestro Defensor del Contribuyente.
3. Supervisar los nombramientos de los altos ejecutivos de la agencia que hace el Comisionado.
4. Revisar los procedimientos utilizados por el IRS en las auditorías que lleva a cabo.

El Consejo no tiene competencia alguna en materia de política tributaria ni, en general, en materias normativas.

Por lo que se refiere a las materias en que el Consejo tiene la capacidad de «revisar» se espera que sus miembros alcancen acuerdos formales. Naturalmente en aquellas que requieran su aprobación, la decisión del Consejo es determinante.

El Comisionado

Su figura fue reforzada respecto de las propuestas del informe del Congreso e incluso respecto de su posición actual pues si bien es cierto que el Consejo Supervisor puede proponer nombres, el nombramiento del Comisionado corresponde libremente al Presidente con la aprobación del Senado, como hasta ahora. Sin embargo, a partir de la vigencia de la Ley, los nombramientos de Comisionado serán por períodos de cinco años pudiendo ser reelegido. Además la ley señala que el Comisionado debe ser persona con capacidad y experiencia en la dirección de grandes organizaciones. Por tanto, se produce cierta profesionalización de la figura -al requerir cualificaciones técnicas y dar estabilidad al empleo- que se completa con los poderes que establece también la ley en materia de personal. El Comisionado dispondrá de capacidad para contratar y fijar las retribuciones de los altos ejecutivos de la agencia. Pero, además, toda la estructura laboral de la agencia se flexibiliza con la nueva ley, de forma que el Comisionado pueda desarrollar políticas de personal acordes con sus políticas generales como sucede en cualquier entidad privada análoga. Sería absurdo pedir al IRS que funcione como empresa privada en cuanto a niveles de eficacia, sin concederle a la dirección posibilidades análogas a las de cualquier gerente privado.

El Chief Counsel

El «Chief Counsel» es una especie de jefe de los servicios jurídicos del IRS pero que tradicionalmente ha tenido un cierto poder moderador en la agencia ya que su nombramiento, al igual que el del Comisionado, lo hace el Presidente de la nación con la aprobación del Senado.

Antes de la Ley que estamos considerando el «Chief Counsel» del IRS dependía orgánicamente del «Treasury General Counsel», es decir, del jefe de los servicios jurídicos del Departamento del Tesoro y, en tal sentido, mantenía márgenes de autonomía respecto de la agencia y sobre todo del Comisionado. Con la nueva ley el «Chief Counsel» pasa a depender directamente del Comisionado y, por tanto, refuerza su dimensión de asesor legal.

Reforzamiento de los controles internos

El Taxpayer Advocate

El Taxpayer Advocate, como tal, apareció en 1.996 en la denominada Taxpayer Bill of Rights 2, reemplazando al Taxpayer Ombusdman que había sido establecido en 1.979. Hasta ahora era nombrado y dependía del Comisionado

Son funciones del Taxpayer Advocate:

* Ayudar a los contribuyentes a resolver sus problemas con el IRS.
* Identificar las áreas en las que los contribuyentes suelen tener mas problemas.
* Proponer los cambios administrativos y/o legales necesarios para solucionar los problemas detectados.

El gran instrumento del Taxpayer Advocate además de sus informes anuales, es la posibilidad de dictar una «Orden de Asistencia al Contribuyente» (Taxpayer Assistance Order) (TAO) que obliga a la administración tributaria a interrumpir su proceso e incluso a la vuelta atrás del mismo en beneficio del contribuyente. Una TAO puede obligar a la devolución de bienes embargados por la hacienda.

La posibilidad de dictar una TAO, a solicitud del contribuyente, esta reservada para casos en los que de otro modo se produciría un daño importante (significant hardship) como consecuencia de la forma en que la agencia esta interpretando la ley. En consecuencia, saber cuando se produce un «daño importante» resulta crucial para la utilización de las TAO y lo que hace la ley de reforma es ampliar las circunstancias que permiten al Taxpayer Advocate dictar una TAO. Según la nueva ley se entenderá que existe «significant hardiship» cuando esté presente alguna de las siguientes circunstancias:

* Exista un riesgo inminente de ser demandado (adverse action).
* Se ha producido un retraso de la administración de mas de 30 días en la resolución del problema del contribuyente.
* El contribuyente puede sufrir daños irreparables o consecuencias adversas a largo plazo.

Además de ampliar las posibilidades de dictar una TAO, la nueva ley viene a reforzar la independencia del Taxpayer Advocate - que, por cierto, pasa a llamarse National Taxpayer Advocate - y cuyo nombramiento pasará a depender del Secretario del Tesoro. La nueva oficina del National Taxpayer Advocate dispondrá también de delegaciones locales que dependerán de la oficina central y no de las dependencias territoriales del IRS.

Inspector General para la Administración Tributaria

La oficina del Inspector General del Departamento del Tesoro se creó en 1.988 y tiene funciones de auditoría interna con amplios márgenes de autonomía. El Inspector General tiene perfil técnico y es nombrado por el Presidente de la nación con la aprobación del Senado.

Sin embargo, dentro del Tesoro hay algunas direcciones que tienen su propia auditoría interna como es el caso del IRS. La agencia tributaria norteamericana dispone desde 1951 de un «Chief Inspector» que es nombrado por el Comisionado y que se encarga de auditar la agencia.

La nueva ley viene a cambiar esta situación haciendo desaparecer esta figura, la del Chief Inspector, y creando una nueva que se denomina «Treasury Inspector General for Tax Administration» que pone fin a la singularidad del IRS en materia de controles internos. El nuevo inspector general del IRS será nombrado por el Presidente de la nación con la aprobación del Senado y, por tanto, gozará de mayor independencia de la que gozaba el Chief Inspector. Los informes del nuevo inspector general se remitirán al Secretario del Tesoro, a la GAO (General Accounting Office) y al Congreso.

Nuevos derechos y garantías para los contribuyentes

La ley del Senado ha ampliado el conjunto de derechos y garantías de los contribuyentes hasta el punto de que esta parte de la normas, su título II, ya es conocida como Bill of Rights 3.

Desde la lógica de la reforma, la potenciación de los derechos de los contribuyentes constituye un factor de dinamización de la agencia comparable a los controles parlamentarios. A través de esta ley se dota a los contribuyentes de medios legales para luchar en contra de los posibles comportamientos abusivos de la agencia e incluso de los retrasos en la resolución de los problemas. En este sentido la ley facilita que los contribuyentes puedan convertirse en un factor de presión capaz de influir y modular los comportamientos del IRS.

Reforzamiento de los controles parlamentarios

El rediseño de los controles parlamentarios constituye, en nuestra opinión, la gran clave de la reforma del IRS pues, como hemos puesto de manifiesto anteriormente, el funcionamiento deficiente de los controles fue, en último término, lo que llevó al anquilosamiento de la agencia y a su desconexión de las nuevas demandas sociales.

Pese a la insistencia del informe del Congreso en la necesidad de reforzar los mecanismos de control parlamentario de forma que permitiesen obtener al Congreso una visión global del funcionamiento de la agencia, la ley aprobada por la Cámara de Representantes avanzó poco en este camino. Ha sido la ley del Senado, cuyas posiciones en esta materia se han incorporado al texto definitivo, la que ha revisado los mecanismos de control existentes estableciendo por una parte, una sesión parlamentaria anual dedicada monográficamente a la agencia y, por otra, responsabilizando al Comité Conjunto de Tributación (Joint Committee on Taxatión (JCT)) de centralizar y coordinar los diversos controles parlamentarios sobre la agencia.

En efecto, la ley de reforma establece que el JCT habrá de coordinar - y, por tanto, conocer - todas las peticiones de informe que haga el Congreso a la General Accounting Office (GAO) con objeto de evitar reiteraciones o solapamientos. Asimismo, anualmente, el JCT deberá elaborar un informe sobre el funcionamiento del IRS en el que se consideraran todos los aspectos relevantes. Dicho informe será remitido a todos los comités de Congreso interesados en estos temas.

Como hemos indicado la ley establece también la celebración de una audiencia anual (Joint Review of IRS) en la cual un comite mixto compuesto por miembros de la Cámara y del Senado someterá a examen a la agencia y, en concreto, su plan estratégico y su presupuesto. Dicha audiencia será convocada por el presidente del JCT antes del 1º de junio de cada año.

Las normas han de entenderse y administrarse

Otra novedad interesante que introduce la ley de reforma es lo que denomine «Analisis de la complejidad normativa» (Tax Law Complexity Analysis) y que consiste en institucionalizar el punto de vista de la agencia tributaria a la hora de legislar. Para ello el IRS elaborará y remitirá anualmente al Congreso (Ways and hears de la Cámara y Finance Commitee del Senado) un informe identificando las partes de la normativa vigente que generan mayores dificultades de interpretación para los contribuyentes y, por tanto, de gestión para la agencia con el fin de poderlas eliminar. Se espera que dicho canal de información permita mejorar la administración de los Tributos y, sobre todo, simplificarlos para los ciudadanos cuyas quejas sobre la complejidad de los impuestos sobrepasan a cualquiera otra en esta materia.

LECCIÓN 7

LA FINANCIACIÓN DE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO

7.1. Introducción

Esta lección la vamos a dedicar a estudiar los aspectos básicos del federalismo fiscal, esto es, nos ocuparemos de cómo puede organizarse la financiación pública de un estado contando con los distintos niveles de gobierno –central, regional, local– que suelen existir. Vamos a estudiar, pues, el conjunto de cuestiones que suscita la financiación de una hacienda multinivel.

Para abordar este tema será útil que distingamos dos aspectos distintos que, no obstante, pueden aparecer confundidos en la realidad. El primero es el grado de **autonomía financier**a de que dispone cada uno de los niveles de gobierno que existan en un mismo país; el segundo, el grado **de solidaridad interterritorial** entre los distintos territorios o jurisdicciones políticas.

Por autonomía financiera queremos significar la capacidad que tiene un gobierno –naturalmente, a través de sus órganos políticos representativos– para decidir el nivel y la estructura de sus gastos e ingresos. Resulta relativamente frecuente que los gobiernos no centrales dispongan de cierta autonomía en lo que se refiere a poder decidir la estructura de sus gastos, incluso en los países mas centralistas; pero, en cambio, poder establecer impuestos es una facultad que solo hallaremos en países de tipo federal. Normalmente, cuando se dispone de capacidad para establecer impuestos se dispone también de capacidad para decidir los gastos. Por tanto, si queremos hacernos una rápida idea de cuál es el grado de autonomía financiera de que disfrutan los distintos niveles de gobierno de un país, lo primero a indagar sería si disponen de capacidad para decidir sus propios ingresos y, si tal capacidad existe, cuál es la proporción que representan los ingresos autónomos sobre el total de los ingresos.

La otra característica relevante de cualquier sistema de financiación múltiple es el patrón distributivo territorial que proporciona. Considerando en conjunto los distintos niveles de gobierno de un país, el total de los ingresos públicos coincidirá con el total de los gastos[1]. Sin embargo, esta equivalencia no tiene por qué producirse para cada uno de los distintos niveles de gobierno. Como veremos, un gobierno puede obtener recursos procedentes de transferencias de otros gobiernos con lo que podría gastar mas de lo que le permiten sus propios ingresos. Y si esto es así, también habrá de suceder lo contrario: que haya gobiernos cuyos impuestos soportados por sus ciudadanos excedan del total de los gastos de que se benefician.

1 En esta lección utilizaremos “nivel de gobierno” y “gobierno” para referirnos al conjunto de los órganos políticos, es decir, tanto al órgano ejecutivo como a la institución parlamentaria que pueda existir en cada nivel.

La cuenta hecha para cada nivel de gobierno del total de impuestos que soportan sus ciudadanos por un lado y el total de gastos que les benefician, suele llamarse **"balanza fiscal"** y su cálculo nos permite apreciar de un vistazo el patrón distributivo territorial de los ingresos y gastos públicos. Si aquellos gobiernos –pensemos, por ejemplo, en las regiones –que tienen una balanza fiscal negativa, es decir, que transfieren recursos públicos, corresponden a los de mayor renta y, al mismo tiempo, los que muestran una balanza fiscal positiva son los de menor renta, diremos que se trata de un patrón progresivo y, por tanto solidario y una medida de dicha solidaridad nos la ofrecerá la proporción que representan esas transferencias sobre los ingresos de quienes transfieren y/o sobre los gastos de quienes se benefician de las mismas.

7.2. Modelos financieros y organización política

El grado de autonomía financiera y la misma importancia de cada nivel de gobierno dentro de un país depende de su organización política, de la estructura del estado. En los estados de organización política federal el gasto público aparece descentralizado entre los distintos niveles de gobierno y siempre existe un nivel de gobierno intermedio entre el central y el local con cometidos importantes. En los países federales las competencias políticas de los distintos niveles de gobierno suelen estar en la Constitución y, por tanto, puede decirse que todos los niveles de gobierno derivan su poder de esta. En este tipo de países los gastos del nivel central pueden situarse entre el 50-60% del gasto conjunto; el correspondiente a los gobiernos regionales puede representar entre un 25 y un 35% y los gobiernos locales, como media, alrededor de un 15-20%.

En los países políticamente unitarios la distribución del poder político y paralelamente la de las finanzas tiene otro perfil. En general no suele existir ningún nivel intermedio con alguna significación política entre el gobierno central y los gobiernos locales. Asimismo, el poder de que puedan disponer los gobiernos subcentrales suele derivar del propio gobierno central, de alguna norma de desconcentración o descentralización promulgada por el propio gobierno central y, por tanto, que este puede revocar. En los países de organización política unitaria el gasto público, como cabría esperar, aparece mas concentrado en el gobierno central que puede canalizar entre el 80 y el 90% del gasto conjunto quedando el resto en manos de los gobiernos locales.

Estas dos formas básicas de organización política dan lugar a dos modelos financieros igualmente básicos: el modelo descentralizado o federal y el modelo centralista. Veamos en qué consiste cada uno de ellos.

Un **modelo de financiación pública descentralizada** se caracteriza porque cada nivel de gobierno es responsable de obtener sus propios ingresos y, por tanto, dispone de capacidad para establecer impuestos sobre sus ciudadanos. Y, naturalmente, dispone asimismo de capacidad para decidir sus gastos. En definitiva, pues, se trata de gobiernos con plena autonomía financiera[2]. El caso de Estados Unidos constituye un

2 Como veremos inmediatamente esa autonomía financiera sobre todo para establecer impuestos puede aparecer matizada para que no colisione con la autonomía de otros gobiernos de igual o de diferente nivel.

ejemplo del modelo de financiación descentralizada pues tanto el gobierno federal como los distintos estados y los gobiernos locales (condados y municipalidades) disponen, en principio, de la capacidad política para establecer impuestos sobre sus ciudadanos y para decidir sus gastos. No hay duda de que a los países de organización federal les convienen modelos descentralizados de financiación pública.

El otro modelo referido es el **modelo financiero centralista**. En este caso la capacidad para obtener ingresos directamente de los ciudadanos se la reserva el gobierno central y por ello los gobiernos subcentrales habrán de nutrirse fundamentalmente de transferencias de ese gobierno central lo cual constituye, si duda, un instrumento que viene a reforzar su poder político. Puede que, en este contexto, los gobiernos subcentrales dispongan de algunos márgenes para decidir la estructura del gasto –ya que no su volumen– pero de lo que raramente dispondrán es de poder para obtener ingresos de alguna significación, más allá de tasas o algunas contribuciones con escaso peso en el total de sus ingresos. En este modelo financiero es el habitual en los estados unitarios y, como puede apreciarse, solo ofrece autonomía financiera al gobierno central.

En el cuadro 7.1. se sintetizan las características esenciales de cada modelo financiero y su adecuación con la correspondiente organización política del estado. Hemos insistido en esta relación porque la juzgamos muy importante. Durante los últimos años se ha generalizado una cierta tendencia hacia la descentralización financiera y muchos países han intentado ensayar modelos de financiación mas o menos descentralizada sin darse cuenta de que la descentralización financiera solo puede darse y aún podríamos decir que es una consecuencia de la descentralización política y que esta última no es algo que se pueda decidir a nivel central. Los auténticos procesos de descentralización evidencian una realidad de la distribución del poder que no encaja en una organización del estado centralizada. Lo habitual es que esta tensión se plantee en una o algunas regiones, normalmente las de mayor nivel de renta, que reclaman capacidad política para decidir aquellas cuestiones que les afectan. Procesos de este tipo se han producido, por ejemplo, en Italia, en el Reino Unido o en España, dando lugar a redistribuciones del poder político entre el gobierno central y las regiones y, a partir de aquí, a replanteamientos del modelo de financiación.

En otros casos, como sucede, por ejemplo, en Estados Unidos, el proceso partió del extremo opuesto, de estados independientes que se federaron tras un largo proceso y no pocas dificultades. La raíz política del proceso resulta, pues, muy evidente y de igual modo su estructura de financiación pública.

Las relaciones entre estructura política del estado y modelo de financiación son tan estrechas que cuando existen desajustes pueden surgir problemas. Por ejemplo, en los casos en los que la organización federal del estado es consecuencia de un proceso de descentralización pueden producirse rezagos en el modelo de financiación que darán lugar a tensiones. Unas regiones con poder político para decidir sus gastos pero sin la responsabilidad de tener que obtener sus propios ingresos es una situación inestable que puede dar lugar a fuertes presiones sobre el presupuesto de la hacienda central con los consiguientes riesgos de desequilibrio. Por tanto, deberíamos tener especial cuidado si tenemos que diseñar

un sistema de financiación múltiple de hacerlo ajustándolo a la organización política del estado. Un país políticamente descentralizado no podría funcionar con un modelo centralista de financiación al igual que una orga-

CUADRO 7.1.

TIPOS DE ESTADO Y MODELOS FINANCIEROS

1. RGANIZACIÓN POLÍTICA DEL ESTADO	2. MODELO FINANCIERO
1.1. PAISES FEDERALES	**2.1. DESCENTRALIZADO**
1.1.1. Poder político distribuido entre diferentes niveles de gobierno.	**2.1.1.** El gasto público aparece distribuido entre los diferentes niveles de gobierno y asimismo los ingresos procedentes de los ciudadanos.
1.1.2. El poder político de cada nivel de gobierno deriva de la Constitución.	**2.1.2.** Cada nivel de gobierno dispone de unas competencias de gasto, esto es, de unos determinados servicios públicos que presta a los ciudadanos.
1.1.3. Cada nivel de gobierno tiene capacidad para decidir sus gastos y para establecer impuestos.	**2.1.3.** Cada nivel político dispone de plena autonomía financiera y puede decidir tanto el nivel como la estructura de sus ingresos y gastos.
1.2. PAISES UNITARIOS	**2.1.4.** El nivel central es el que suele instrumentar las políticas de equidad interterritorial.
1.2.1. Poder político se acumula en el nivel central.	**2.2. CENTRALISTA**
1.2.2. Las competencias de los niveles subcentrales las decide el nivel central.	**2.2.1.** La mayor parte del gasto y de los ingresos los protagoniza el nivel central.
1.2.3. Los niveles subcentrales no disponen de capacidad para decidir sus gastos ni para establecer impuestos.	**2.2.2.** Los gobiernos subcentrales pueden disponer de ciertas competencias de gasto delegadas del nivel central.
	2.2.3. Los gobiernos subcentrales se financian fundamentalmente de transferencias procedentes del nivel central.
	2.2.4. Financiación y redistribución aparecen confundidas en las transferencias.

nización, por ejemplo, como la Unión Europea con reducidas competencias políticas en relación con los estados que la integran, no será fácil que disponga de capacidad para establecer impuestos sobre los ciudadanos.

Es evidente que los modelos referidos constituyen referencias y que en la realidad de los distintos países podremos encontrar, seguramente, elementos de uno y otro modelo. Con todo, lo mas seguro es que uno de ambos modelos resulte el claramente dominante. No es infrecuente en los países unitarios que los gobiernos locales dispongan de alguna capacidad para allegarse ingresos. Sin embargo es muy probable que las normas correspondientes tengan que aprobarse en el nivel central y, en todo caso, cuando veamos la estructura de los ingresos del nivel local podremos constatar como una parte muy relevante de los mismos, desde luego mas del 50%, tienen su origen en transferencias de la hacienda central.

En otros casos podemos hallar modelos descentralizados donde la capacidad de los niveles subcentrales para establecer impuestos aparece limitada o donde, como consecuencia de la presencia de fuertes desequilibrios territoriales, las transferencias redistributivas del nivel central llegan a suponer una parte importante de los ingresos de las haciendas mas pobres. No obstante si esto ocurre solamente en el caso de las haciendas mas pobres y por la razón indicada y todas las haciendas subcentrales disponen de capacidad para decidir sus ingresos y para decidir sus gastos, no cabe duda de que nos hallamos en la zona de los modelos descentralizados.

Antes dijimos que el segundo aspecto definitorio que deberíamos considerar al ocuparnos de la financiación pública de los diversos niveles de gobierno de un país es el patrón distributivo interterritorial. Este patrón puede ser mas o menos solidario, incluso podría ocurrir que resultase regresivo lo cual sería el caso si las regiones y zonas mas pobres soportaban impuestos por encima de los gastos que las benefician, transfiriendo la diferencia a las regiones mas ricas. Mas adelante nos ocuparemos de esta cuestión pero si quisiéramos advertir aquí que las decisiones acerca del modelo de financiación –centralista o descentralizado– son formalmente independientes de las decisiones acerca del patrón distributivo interterritorial. Quiere esto decir que es posible configurar un patrón solidario tanto con un modelo de financiación centralista como con un modelo descentralizado. Y, por supuesto, lo mismo cabe decir respecto de un patrón distributivo menos solidario.

Pese a ser esto cierto, como veremos, en los procesos de descentralización financiera suelen aparecer resistencias que se explican por la desconfianza que suscitan los modelos financieros descentralizados en esta materia. Muchos piensan que es más fácil ser solidario con un modelo centralista y que el proceso de descentralización implica necesariamente una disminución de la solidaridad interterritorial. Aunque, reiteramos, que no existe conexión formal entre modelo financiero y grado de solidaridad interterritorial, este sentimiento –que no está exento, como veremos de motivos– deberíamos tenerlo en cuenta.

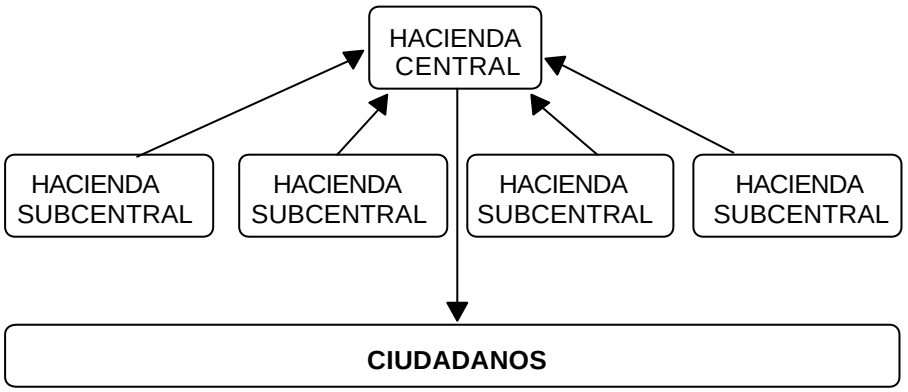
7.3. Los modelos de financiación: elementos básicos

En esta sección nos ocuparemos con algún detalle de los elementos que integran y caracterizan uno y otro modelo de financiación, tanto en lo que se refiere a sus instrumentos financieros como a las vías utilizadas para instrumentar, en su caso, las políticas redistributivas interterritoriales.

7.3.1. El modelo financiero centralista

En el gráfico 7.1 hemos representado de forma simplificada la arquitectura financiera del modelo financiero centralista. Como puede verse la hacienda del nivel central es la única que obtiene los recursos directamente de los ciudadanos y, por tanto, será normalmente la única con capacidad para establecer impuestos, decisión que se adoptará en su parlamento. Y en este mismo parlamento se decidirá también la financiación de las haciendas subcentrales, esto es, el volumen de recursos que la hacienda central transferirá a cada una de las haciendas subcentrales para que estas puedan atender sus gastos.

GRAFICO 7.1.
MODELO FINANCIERO CENTRALISTA



Como es evidente, la clave de este modelo de financiación está en la determinación de esas transferencias, en las formas de hacerlo y en los criterios que suelan utilizarse para determinar su cuantía.

El volumen de recursos que la hacienda central vaya a transferir a cada una de las haciendas subcentrales puede venir determinado, o al menos, muy influido por razones políticas. Los gobiernos son proclives a favorecer a aquellos gobiernos subcentrales que pertenecen al mismo partido político o a otro con el que puedan tener coaliciones o acuerdos y suelen ser mas reticentes a la hora de transferir recursos con los gobiernos subcentrales de la oposición. Por eso es importante que existan reglas claras y objetivas que establezcan la forma de cuantificar las transferencias y de instrumentarlas.

La cuantía de los recursos de que debe dotarse cada hacienda subcentral dependerá de sus necesidades de gasto. Un indicador muy sencillo de estas necesidades es, sin duda, el número de habitantes. Por tanto, si se establece transferir a cada hacienda subcentral un número de unidades monetarias por habitante podríamos disponer de un criterio claro y objetivo.

El criterio de los habitantes tiene la ventaja de su sencillez y puede satisfacer también criterios mas exigentes de equidad en aquellos países en los que no existan entre los distintos niveles subcentrales diferencias importantes en la composición de la población, -y por tanto, en sus necesidades de servicios públicos– en sus niveles de renta o en los costes de prestación de los servicios públicos ofrecidos por los dichos gobiernos subcentrales. En cambio si cualquiera de las posibles diferencias enunciadas tiene presencia y significación, podríamos utilizar otros criterios mas equitativos para cuantificar las transferencias. Mas adelante al ocuparnos de las políticas de nivelación en los modelos de financiación descentralizada volveremos sobre esta cuestión y explicaremos con detalle cuáles podrían ser esos otros criterios.

Decidida la cuantía de la transferencia a favor de cada uno de los gobiernos subcentrales deberá igualmente establecerse un mecanismo de instrumentación. El mas sencillo consiste en disponer en el presupuesto de gastos de la hacienda central de los créditos correspondientes para transferirlos.

Ahora bien, dado que las “necesidades” que financian las transferencias pueden variar de un año a otro, además de establecerse la cuantía de los recursos a transferir deberá igualmente señalarse un criterio de evolución temporal. Por ejemplo, lo que aumente el producto interior bruto, o lo que aumenten los precios o lo que aumente el gasto público de la hacienda central. Cualquiera de ellos podría constituir un criterio práctico que nos relevaría de tener que valorar anualmente aquellas necesidades.

Otra posibilidad para actualizar el importe de las transferencias podría consistir en vincular su importe con los ingresos tributarios de la hacienda central expresándolas en forma de porcentaje de tales ingresos. Así pues la transferencia correspondiente a una hacienda subcentral sería un porcentaje de los ingresos tributarios del estado y de esta forma evolucionaría automáticamente al igual que lo hacen estos ingresos, sin perjuicio de que dicho porcentaje pudiera ser objeto de revisión transcurrido un número de años.

Este tipo de fórmulas automáticas suelen ser preferidas por los gobiernos subcentrales frente a aquellas otras que exigen aprobar anualmente los gastos correspondientes en el presupuesto de la hacienda central. En alguna medida ofrecen mas seguridad a las haciendas beneficiarias aunque, no están exentas de problemas. El principal problema que plantea esta solución es que vincula los ingresos de las haciendas subcentrales a las decisiones financieras que pueda adoptar la hacienda central por razones distintas.

Pensemos, por ejemplo, que la hacienda central se encuentra en una situación deficitaria y que decide hacerla desaparecer aumentando sus ingresos. Al hacer esto estará aumentando también automáticamente las

transferencias que reciben los gobiernos subcentrales que obtendrán así mayores recursos en absoluto justificados. Quiere esto decir que con el automatismo se establece una "fuga" en los ingresos de la hacienda central que le obligaría, para conseguir una misma cantidad neta de ingresos, a exaccionar de los ciudadanos cantidades mayores carentes de justificación mientras no hayan variado las necesidades de los gobiernos subcentrales.

En variantes menos centralistas, aunque ciertamente no plenamente descentralizadas, las transferencias a las haciendas subcentrales pueden instrumentarse mediante **participaciones territorializadas** en los ingresos tributarios de la hacienda central expresadas como porcentaje de participación en la recaudación obtenida por el conjunto de los impuestos o por determinados impuestos en la respectiva jurisdicción del gobierno subcentral.

Esta forma de nutrir a las haciendas subcentrales utilizada incluso en algunos países que se consideran federales, si bien es cierto que permite evidenciar que una parte, al menos, de las transferencias recibidas por las haciendas subcentrales proceden de los impuestos satisfechos por sus ciudadanos, no sirven para aumentar el grado de autonomía financiera de los gobiernos subcentrales ya que estos seguirán careciendo de capacidad para decidir su nivel de ingresos y sobre todo, su pauta distributiva entre los ciudadanos. Por otra parte, esta fórmula comparte los inconvenientes de la anterior pues vincula igualmente los ingresos de las haciendas subcentrales a las decisiones de la hacienda central tomadas por razones ajenas a la financiación de aquellas haciendas.

Como hemos insistido, un modelo financiero centralista solo funcionará bien en aquellos países en los que el poder político reside en el gobierno central. Si esto no es así y si los gobiernos subcentrales disponen de poder político el modelo centralista de financiación empezará a experimentar dificultades pues, con toda probabilidad, ese poder político de los gobiernos subcentrales se acabará traduciendo en presión sobre la hacienda central para conseguir mayores recursos financieros habida cuenta de que esta, como puede comprobarse en el gráfico 7.1. anterior, es la única vía de financiación de que disponen estos gobiernos. En tal caso, si no puede restablecerse la recta de balance que representa el poder del gobierno central disciplinando las exigencias de los gobiernos subcentrales, sería preferible pensar en transitar hacia un modelo de financiación descentralizada que ponga a cada gobierno ante la necesidad de conseguir públicamente sus ingresos de sus ciudadanos-votantes, lo cual, en un sistema democrático, permitirá restablecer el espacio de las decisiones consistentes.

7.3.2. El modelo financiero descentralizado

En este modelo, a diferencia de lo que sucede con los modelos centralistas, la financiación y la redistribución pueden separarse. Veamos pues una y otra cuestión independientemente para comprender mejor las características y funcionamiento del mismo.

7.3.2.1. Los instrumentos financieros

La primera y fundamental cuestión a resolver para financiar un estado federal consiste en decidir cuáles son los ingresos de que debería disponer cada gobierno. En la literatura anglosajona esta cuestión se conoce como el problema del "tax assignment", esto es, de la asignación o adscripción de los correspondientes impuestos a cada nivel de gobierno, y es un problema en tanto se pretende respetar la autonomía financiera de cada nivel de gobierno y, al mismo tiempo, la unidad política y de mercado del país en cuestión.

Una primera y obvia solución al problema podría consistir en reconocer plena capacidad a los distintos niveles de gobierno para que pudiesen establecer los impuestos que deseasen. Esta ha sido, aproximadamente, la solución adoptada en países como Estados Unidos donde cada nivel de gobierno dispone de amplia capacidad para establecer tributos. ¿Cuáles son los problemas que podría plantear esta fórmula? Pues, sencillamente, que obligaría a establecer ajustes fiscales en frontera y a multiplicar los acuerdos entre gobiernos para evitar situaciones de doble tributación. En realidad, se plantearían problemas similares a los que hoy surgen, por razones fiscales, entre países independientes. Así, en la medida en que los gobiernos subcentrales decidiesen establecer impuestos indirectos sobre el consumo y vendiesen bienes y servicios producidos en su jurisdicción a ciudadanos de otras jurisdicciones estarían trasladando el impuesto: o sea que el consumidor habitante de una jurisdicción estaría soportando impuestos que nutren la hacienda de otro gobierno. Para evitar este efecto de traslación del impuesto entre países es para lo que surgieron los "ajustes fiscales en frontera" en virtud de los cuales cada gobierno devuelve al exportador los impuestos indirectos contenidos en el precio de la mercancía exportada y, paralelamente, grava las importaciones con un impuesto al consumo equivalente al que soportan los bienes similares producidos en el interior. Con esta operación se evita la traslación y se sitúan en pie de igualdad tributaria todas las mercancías que se negocian en un mismo mercado. Pues bien, algo similar es lo que habría que hacer en todas y cada una de las jurisdicciones fiscales si optásemos por una autonomía financiera sin restricciones y, a la vez, quisiéramos mantener la unidad de mercado evitando discriminaciones de origen tributario.

Y otro tanto puede decirse de los impuestos sobre la renta. Si las distintas jurisdicciones fiscales deciden, como es habitual, gravar las rentas utilizando al mismo tiempo criterios territoriales y personales de residencia, la doble imposición resultaría inevitable y de ahí la necesidad de tener que recurrir a acuerdos entre todas las jurisdicciones fiscales para evitarla.

Es evidente que, ante esta alternativa de enorme complejidad, resultaría siempre preferible en los países federales establecer unos criterios que delimiten la potestad de gravar de cada nivel de gobierno y permitan obviar los problemas a que acabamos de referirnos. Para evitar los procesos de traslación sobre otras jurisdicciones parecería razonable que los gobiernos subcentrales no pudieran establecer impuestos trasladables, lo cual nos llevaría a prescindir, a efectos de su posible asignación a los gobiernos subcentrales, de todos los impuestos indirectos sobre el consumo excepto de aquellos que inciden exclusivamente en la fase minorista. Desde este criterio no resultaría, pues, adecuado para asignarse a go-

biernos subcentrales ningún impuesto múltiple sobre las ventas de lo cuales solamente podría ser titular el gobierno central.

En lo que se refiere a los impuestos directos sobre la renta cabría la duda de si es conveniente asignar a los gobiernos subcentrales el impuesto de sociedades dado que, como vimos, existen dudas razonables respecto de su traslación. Por tanto, parecería sensato excluirlo igualmente de la nómina de impuestos susceptibles de adscribirse a los gobiernos subcentrales y dejarlo exclusivamente en manos del gobierno central. Si, por cualquier razón, no se hace así y el impuesto se asigna a los gobiernos subcentrales suponiendo que no se traslada, será necesario establecer normas claras que nos permitan conocer en qué parte del territorio se han producido los beneficios de una sociedad que opera en varias jurisdicciones fiscales para que, cada jurisdicción, pueda gravarlos adecuadamente. Estados Unidos, por ejemplo, tiene asignado el impuesto de sociedades también a los estados y tiene que recurrir a una fórmula para imputar el beneficio total de una sociedad a los distintos estados donde opera con objeto de evitar problemas de doble tributación. Por ejemplo, conociendo la distribución territorial de las ventas podríamos imputar proporcionalmente el beneficio.

En el caso de la imposición sobre la renta de las personas físicas necesitaríamos también recurrir a un criterio para evitar la doble imposición. Un criterio sencillo sería que todos los gobiernos subcentrales aplicasen el impuesto exclusivamente a sus residentes. De no hacerse así, si prevalece el criterio territorial de delimitación de competencias, habría que permitir que los gobiernos subcentrales pudiesen gravar todas las rentas obtenidas dentro de sus respectivos territorios –concepto que debería definirse legalmente– y después obligar a que los gobiernos del lugar de residencia dedujeran del impuesto personal todos aquellos impuestos que el sujeto hubiera satisfecho en otras jurisdicciones por rentas allí obtenidas. De esta forma se eliminaría el riesgo de doble imposición en el impuesto sobre la renta.

Por lo que se refiere a la imposición patrimonial deberíamos distinguir aquellos impuestos directos y personales como el impuesto sobre el patrimonio y el impuesto sobre donaciones y sucesiones, de los impuestos que recaen sobre las transmisiones patrimoniales. En el caso del impuesto sobre el patrimonio neto se trata de un impuesto personal que suele moverse en paralelo con el impuesto personal sobre la renta y, por tanto, vale lo mismo dicho anteriormente. Lo mas sencillo sería aplicar en todo caso un criterio de residencia y no habría problema ya que, por definición, una misma persona no puede tener su residencia en dos jurisdicciones distintas. Por el contrario, si se adoptase un criterio territorial de delimitación, debería aceptarse en el lugar de residencia la deducibilidad de las cuotas satisfechas por este mismo impuesto en otras jurisdicciones.

El impuesto de donaciones y sucesiones tiene distinto tratamiento jurídico según países y, por tanto, el criterio o criterios de delimitación que se utilicen probablemente deberán establecerse atendiendo a las características del impuesto en cada caso. Desde la perspectiva de renta de Haig-Simons que vimos en la tercera lección, no cabe duda de que el gravamen debería recaer sobre los beneficiarios de las donaciones o de las herencias en cuyo caso nos hallaríamos ante un impuesto personal del tipo del impuesto sobre la renta o sobre el patrimonio y valdría lo anteriormente

dicho. En cambio, hay legislaciones en las que el impuesto se devenga en el lugar de residencia del donante o el causante y, en consecuencia, este podría ser el criterio de delimitación utilizado. Y, finalmente, caben soluciones mixtas, sobre todo para el caso de los bienes inmuebles, circunstancia que nos podría llevar, como sucede en el impuesto sobre la renta, a aceptar la deducción de los impuestos de análoga naturaleza satisfechos en otras jurisdicciones.

En el caso de los impuestos que recaen sobre las transmisiones de elementos patrimoniales el fenómeno de la traslación puede volver a surgir y, en consecuencia, sería preferible que quedasen en manos del gobierno central. En el cuadro 7.2. resumimos desde esta perspectiva de su asignabilidad lo dicho respecto de los distintos impuestos.

CUADRO 7.2.
LA ASIGNACION DE IMPUESTOS

IMPUESTOS QUE DEBERIAN ESTAR EN MANOS DE LA HACIENDA CENTRAL	IMPUESTOS ASIGNABLES A CUALQUIER NIVEL DE HACIENDA (INCLUYENDO LA CENTRAL)
➡ Impuesto de sociedades ➡ Impuesto sobre transmisiones patrimoniales ➡ Impuestos sobre las ventas (excepto minoristas) ➡ Impuestos aduaneros	➡ Impuesto personal sobre la renta ➡ Impuestos sobre el patrimonio ➡ Impuesto sobre donaciones y sucesiones ➡ Impuesto sobre ventas minoristas

Como puede verse, por las razones indicadas, sería aconsejable que el nivel central se reservase el impuesto sobre sociedades, el de transmisiones patrimoniales y cualquier impuesto sobre las ventas que no recaiga exclusivamente en la fase minorista. Aunque no lo hemos mencionado expresamente, es claro que el gobierno central se reservaría también la imposición aduanera.

En cambio, podrían asignarse a cualquier nivel de gobierno –incluyendo, por supuesto, el gobierno central– los impuestos relacionados en la segunda columna del cuadro: impuesto sobre la renta, sobre el patrimonio, sobre donaciones y sucesiones e impuestos sobre ventas de minoristas estableciendo, para el caso de las haciendas subcentrales, los criterios necesarios de delimitación de la capacidad de gravar de cada hacienda con objeto de minimizar los posibles conflictos interjurisdiccionales.

Existen varias fórmulas para asignar ese grupo de impuestos entre los diferentes niveles de hacienda. La primera de ellas consiste en distribuir los impuestos disponibles asignando uno o varios a cada nivel de hacienda. Esta alternativa es, en buena medida, la utilizada, por ejemplo, en Estados Unidos donde el gobierno federal dispone fundamentalmente de la imposición sobre la renta de las personas y del impuesto sobre sociedades, los estados tienen la imposición sobre las ventas y los gobiernos locales se nutren básicamente de impuestos patrimoniales. Se trata, en este caso, de una distribución “de facto” dado que la constitución otorga amplia libertad a cada nivel de gobiernos para establecer los impuestos que desee, no obstante lo cual, cada nivel de hacienda diríamos que se ha “especializado” en una clase de impuestos.

Esta fórmula tiene en nuestra opinión un inconveniente que conviene resaltar y que consiste en que operando solamente con algunos impuestos no se pueden configurar distintos patrones distributivos lo cual constituye una limitación, como veremos innecesaria, para la autonomía financiera. Así, por ejemplo, si un nivel de gobierno solo dispone de impuestos sobre la renta puede tener dificultades para generar patrones distributivos poco progresivos o para intentar redistribuir el patrimonio. Y lo mismo sucederá con un gobierno que disponga exclusivamente de impuestos indirectos sobre el consumo. Necesariamente el patrón distributivo de los impuestos resultará regresivo y no será fácil intentar progresivizarlo si tal fuera el deseo del gobierno. Como hemos dicho anteriormente cada impuesto proporciona un determinado patrón distributivo y lo deseable para cualquier gobierno sería disponer de todos instrumentos fiscales con objeto de poder generar toda la gama de patrones distributivos posibles de forma que pueda hallar respuesta cualquier política que quiera instrumentarse. Y esto será imposible si apenas disponemos de un solo tipo de impuestos.

Además de esta dificultad que, en nuestra opinión bastaría para pronunciarse por otras fórmulas, la solución de los **impuestos distribuidos** no solo no permite controlar el patrón distributivo a ningún nivel de hacienda sino que el patrón distributivo conjunto será un resultado imprevisible derivado de las necesidades financieras relativas de cada nivel de gobierno. Por ejemplo, si el nivel de gobierno al que se han asignado los impuestos indirectos sobre el consumo tiene mayores necesidades financieras –pensemos, por ejemplo, que se han encarecido relativamente los costes de producción de los bienes y servicios que presta este nivel de gobierno o que se han ampliado sus competencias –esto llevará inevitablemente a tener que aumentar los impuestos indirectos y, por tanto, a regresivizar el patrón distributivo del conjunto de los impuestos. Como vemos, con la distribución de los impuestos entre los distintos niveles de gobierno una cosa tan importante como el patrón distributivo de los impuestos quedaría indeterminado.

Otra fórmula posible de asignación podría consistir en que todos los impuestos estuviesen en manos del gobierno central mientras que los distintos gobiernos subcentrales pudiesen establecer libremente recargos sobre los impuestos que hemos llamado asignables. Sobre la solución anterior de distribuir los impuestos entre niveles de gobierno la alternativa de los recargos brindaría mayores posibilidades a los gobiernos subcentrales para decidir la pauta distributiva de sus gastos públicos entre sus ciudadanos ya que podrían utilizar todos los impuestos. Sin embargo, un sistema de recargos, en principio, limita las posibilidades de ejercer su autonomía financiera a los gobiernos subcentrales y plantea problemas de funcionamiento al interrelacionar las decisiones de la hacienda central y las subcentrales.

En efecto si los gobiernos subcentrales solo pueden decidir la cuantía del recargo girado sobre la cuota del impuesto que establece y gestiona la hacienda central, habría que reconocer que sus márgenes son mínimos frente a la alternativa de tributos distribuidos en la cual cada nivel de gobierno podía decidir todos los elementos del tributo asignado. Además, sucedería también que las decisiones que adopte la hacienda central sobre la estructura del tributo o, simplemente, sobre el tipo impositivo aplicable, tendrían consecuencias recaudatorias sobre las haciendas

subcentrales cuyos ingresos dependen de las cuotas a pagar en dichos impuestos centrales. Si la hacienda central decide, por la razón que sea, reducir sus ingresos y consecuentemente reduce sus tipos impositivos, todas las haciendas subcentrales verían mermar también sus ingresos a menos que retocasen al alza el recargo.

Esta doble característica de dependencia de los ingresos y escasa capacidad normativa por parte de los gobiernos subcentrales, hace que esta alternativa no resulte apetecible para gobiernos regionales con competencias y poder político. Quizás pudiera tener mas interés, como veremos mas adelante, para financiarse los gobiernos locales.

Con gran diferencia, la alternativa que resultaría mas satisfactoria desde la perspectiva de la autonomía financiera que estamos considerando es la que podríamos llamar de **tributos separados**, esto es, que cada hacienda subcentral pudiese disponer de todos y cada uno de los tributos asignables antes identificados. Conceptualmente, no cabe duda, es la alternativa mas satisfactoria aunque su instrumentación, sin mas, podría dar lugar al algunos problemas que deberemos considerar.

El conjunto de tributos asignables, como hemos visto, no pueden ser objeto de traslación y por eso los hemos seleccionado. En segundo lugar ya hemos advertido que si cada hacienda dispone de todos ellos, sería aconsejable establecer con carácter general unas normas que nos permitan delimitar sin problemas la capacidad de gravar de cada hacienda para evitar cualquier posible conflicto interjurisdiccional o situaciones de doble tributación. Pues bien, en este punto cada jurisdicción sabría con exactitud cuáles son los impuestos que puede utilizar (todos los asignables) y la materia que puede gravar de acuerdo con las normas de delimitación. A partir de aquí, el ejercicio de la autonomía de cada gobierno decidiría el resto.

Sin embargo, si nos fijamos atentamente, pronto veremos que el ejercicio irrestricto de la autonomía financiera de las haciendas subcentrales en los términos indicados podría dar lugar a un nuevo problema consistente en la introducción de discriminaciones tributarias que vinieran a alterar las condiciones de competencia en el país de que se trate. Es decir, que si cada jurisdicción hiciese uso pleno de su autonomía financiera aparecería el riesgo de fragmentar el mercado único que suponemos que debiera existir al tratarse de un mismo país puesto que una jurisdicción podría decidir, por ejemplo, gravar en mayor medida a las empresas con sede en otras jurisdicciones o establecer unos incentivos fiscales desproporcionados con objeto de atraer las inversiones. Si no hay límites normativos existen muchas posibilidades de que la fiscalidad acabe constituyendo un factor de discriminación que atente en contra de las condiciones de competencia. En tal sentido pues, no existe duda, aparece una contradicción entre autonomía financiera y unidad de mercado, contradicción que deberíamos si no eliminar sí, al menos, minimizar de forma que no resulte demasiado relevante.

La manera mas razonable de paliar esa contradicción es mediante un proceso de **armonización fiscal** que establezca los límites dentro de los cuales pueden moverse las legislaciones fiscales de las distintas jurisdicciones evitando así que se produzcan situaciones de **competencia fiscal** espuria que pudiera dar lugar a distorsiones.

En esta pugna entre autonomía política y unidad de mercado –similar a la que existe en la Unión Europea, por ejemplo– el sentido de la medida es fundamental, pues si importante puede ser que no existan distorsiones fiscales no lo es menos que cada jurisdicción pueda ejercitar su autonomía política. Por consiguiente, esta debería limitarse únicamente en aquellos casos que resulte verdaderamente imprescindible.

Por eso deberíamos rechazar las soluciones simplistas que ven en la uniformidad normativa el remedio definitivo. Hay que ser conscientes de los valores en juego y entender que la diversidad es expresión de la autonomía política. Es lícito y deseable que los distintos gobiernos puedan mostrar las preferencias políticas de sus ciudadanos en diferentes ofertas de gastos e ingresos entre otras cosas porque tales preferencias pueden diferir de un lugar a otro y al tal fin sirve la descentralización financiera. Y este tipo de competencia entre distintos gobiernos permite mejorar su eficacia. Como señalaba Tibout, la presencia de distintas composiciones de oferta de servicios y distribución de impuestos –pensemos, por ejemplo, en gobiernos locales próximos– facilita que los ciudadanos puedan escoger "votando con los pies", es decir, marchando a vivir a aquella jurisdicción que le ofrece la combinación mas satisfactoria de servicios e impuestos desde su punto de vista. Y si este proceso funciona, es muy probable que incite mejoras en la asignación de los recursos públicos. Por tanto, toda la competencia entre gobiernos que sea consecuencia de ofrecer mas (menos) servicios públicos pagando, naturalmente, mas (menos) impuestos o de ofrecer diferentes combinaciones de servicios públicos suelen ser saludables. Donde suelen plantearse los problemas es en materia de incentivos y/o tratamientos preferenciales normalmente para atraer inversiones y mucho mas si tales tratamientos preferenciales se financian a déficit. Son estos casos los que tendría que evitar la armonización fiscal entre las diferentes normativas.

En la medida en que seamos capaces de definir los márgenes legítimos de la autonomía financiera –y por tanto, de definir las restricciones a que deberían someterse los legisladores respectivos– llegaremos a un escenario en el que los tributos establecidos por las distintas jurisdicciones tendrán una parte común, esto es, la parte llamémosle armonizada y, otra parte, que cada jurisdicción podrá diseñar de acuerdo con sus propias preferencias políticas, y que constituyen sus **márgenes normativos**.

Debe notarse que a este resultado que hemos llegado por aproximaciones sucesivas partiendo de la autonomía plena de todos los gobiernos subcentrales podríamos igualmente llegar partiendo de un sistema tributario único y definiendo sobre el mismo los márgenes normativos de que pueden disponer los gobiernos subcentrales. Esta forma de alcanzar ese mismo resultado la podríamos llamar de **tributos compartidos** significando que todos los gobiernos subcentrales comparten los mismos impuestos si bien también disponen de sus correspondientes márgenes normativos. El camino seguido por el modelo de tributos separados que acaban armonizándose es el característico de los países federales constituidos por agrupación de estados, mientras que el camino de los tributos compartidos que conduce al mismo resultado, sería en cambio el mas natural si al estado federal se llega mediante un proceso de descentralización política como sucede, por ejemplo, en el caso de España.

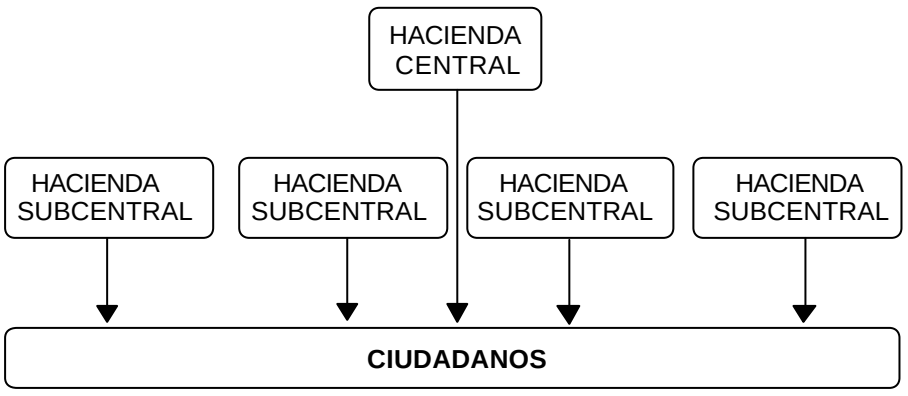
Una parte amplia armonizada y unos márgenes normativos son pues la mejor solución financiera para un estado federal. Es probable que esos márgenes normativos pueden ser mas amplios en países con tradición federal por agregación de estados que en aquellos otros en cuyo origen estaba un estado unitario. Del mismo modo, los márgenes podrían ampliarse en estados de grandes dimensiones donde resulte difícil desplazarse de un lugar a otro que en estados pequeños. Y por esta misma razón cabe esperar que los márgenes utilizados por las regiones resulten mas amplios que los que puedan utilizar los gobiernos locales.

Debe advertirse que esta variante de tributos compartidos es totalmente distinta de aquella otra a que nos referimos al estudiar el modelo centralista de financiación y que consistía en financiar a los gobiernos subcentrales mediante participaciones en los impuestos de la hacienda central expresadas bien como porcentaje de la recaudación total, de uno o algunos impuestos o de la recaudación obtenida por uno o varios impuestos en el respectivo ámbito territorial. En todos estos casos los impuestos, los establece y regula la hacienda central y las haciendas subcentrales se limitan a participar –bajo cualquier fórmula de las mencionadas o similar– en la recaudación del impuesto o impuestos, pero sin disponer de capacidad normativa alguna.

En cambio, en el caso de los tributos compartidos –que es una variante de un modelo descentralizado de financiación pública– todos los gobiernos subcentrales disponen de capacidad normativa sobre los impuestos asignables y, por tanto, de la posibilidad de decidir tanto el volumen de sus ingresos como su estructura. En este modelo cada gobierno, tanto central como subcentral, establecería su tipo de gravamen en cada impuesto y podría decidir además, dentro de sus márgenes normativos, sobre otras partes del impuesto como deducciones, tratamiento de la familia, etc. que le permiten operar como operaria cualquier hacienda con un impuesto propio armonizado.

En el gráfico 7.2. sintetizamos la arquitectura de cualquier modelo descentralizado que, si se compara con la del gráfico 7.1. podrá verse la diferencia .

GRAFICO 7.2.
MODELO DE FINANCIACIÓN DESCENTRALIZADA



Como puede verse en el gráfico con los modelos descentralizados cada hacienda obtiene sus recursos directamente de los ciudadanos y por tanto estos serán gravados tantas veces como niveles de gobierno existan. Y cada nivel de gobierno dispone de capacidad normativa para utilizar sus impuestos –compartidos o armonizados, tanto da– y decidir cuántos ingresos pretende obtener y cuál será el patrón distributivo.

En cambio, en la variante del modelo centralista de financiación en la que los diferentes niveles de hacienda se distribuyen de acuerdo con unos porcentajes acordados la recaudación de uno o varios impuestos que han sido establecidos, configurados y gestionados por la hacienda central y donde las haciendas subcentrales no disponen de capacidad normativa alguna sobre estos impuestos, no puede decirse que tengan autonomía financiera. Si necesitan mas recursos deberán presionar al gobierno central para que este aumente su porcentaje de participación. Es la única salida, una salida característica, como vimos, de los modelos centralistas.

Aunque la filosofía de la descentralización financiera es común a todos los niveles subcentrales, las diferencias de tamaño y de servicios prestados que existen entre ellos suele llevar también a diferencias en su estructura financiera y en las posibilidades de utilización de los márgenes normativos. Los segundos niveles de gobierno, los gobiernos regionales podrán normalmente aprovechar mejor todas las oportunidades que les ofrecen los impuestos asignables y los márgenes normativos a que nos hemos referido. En cambio, los gobiernos locales, al margen de la capacidad de gestionar que es una cuestión diferente en la que no entraremos, tendrían que cuidar mas las diferencias pues no cabe duda de que resulta mas sencillo mover recursos o cambiar de domicilio entre dos municipios próximos que entre dos países. Por ejemplo, si un municipio decide gravar la renta de los sujetos con mas intensidad que los municipios limítrofes correrá el riesgo de que sus habitantes mas ricos “voten con los pies” y cambien su residencia a otro municipio próximo. Y algo similar podría ocurrir al utilizar su autonomía financiera con el impuesto sobre ventas de minoristas: si los tipos resultan comparativamente elevados correrá el riesgo de que sus habitantes recurran a los municipios próximos para hacer sus compras con lo que un aumento del tipo impositivo podría acabar traduciéndose en pérdidas recaudatorias. Es por eso por lo que los municipios suelen preferir utilizar gravámenes que recaigan sobre bienes inmuebles que no son susceptibles de marcharse –aunque si de dejarse de construir –. En definitiva, pues, aunque, como decimos, conceptualmente la financiación de las haciendas subcentrales plantee siempre los mismos problemas que hemos considerado, las soluciones financieras que se adopten realmente en el caso de los municipios pueden resultar diferentes a las adoptadas para las regiones donde todo lo dicho es perfectamente aplicable.

7.4. Los mecanismos de nivelación en los modelos descentralizados

En los modelos de financiación descentralizada, cada jurisdicción depende, en principio, de sus propios ingresos como acabamos de ver y muestra con claridad el gráfico 7.2. Cada hacienda dispone de sus propios impuestos –sean exclusivos o compartidos –así como de la capaci-

dad normativa precisa para ejercer su autonomía financiera. Como consecuencia, ocurrirá que las jurisdicciones más ricas, cuyos habitantes tengan mayor capacidad de pago, podrán obtener relativamente mas ingresos públicos que aquellas otras que tengan menores niveles de renta. No cabe duda de que incluso con una presión fiscal similar[3], las regiones con mayores niveles de renta proporcionarán a sus haciendas más ingresos por habitante que las regiones pobres y, por tanto, dispondrán de mayores recursos para gastar y podrán ofrecer a sus ciudadanos mejores servicios públicos.

Dependiendo de la distancia que este resultado produzca entre jurisdicciones puede ser aconsejable tratar de complementar los recursos públicos de las jurisdicciones con menor capacidad tributaria con objeto de que puedan ofrecer a sus ciudadanos un nivel mínimo de servicios públicos de su competencia. Esta acción redistributiva es algo que solo podrá decidir un gobierno de nivel superior respecto de los de menor ámbito jurisdiccional.

Pensemos, por ejemplo, en las regiones. Supongamos que hemos diseñado un modelo de financiación pública descentralizada y que cada región, además de los impuestos que hubiera podido establecer de acuerdo con el principio del beneficio o con carácter regulador, utiliza los tributos asignados antes referidos sin haber hecho uso todavía de sus márgenes normativos. Si entre las distintas regiones existiesen diferencias significativas en cuanto a su nivel de renta veríamos como estas distancias de renta se traducirían en diferencias importantes en los ingresos conseguidos por los impuestos asignados, diferencias que, evidentemente, limitarían las posibilidades de gasto de las regiones más pobres. Es en este punto en el que debería hacer presencia la política de solidaridad interterritorial decidida a instrumentar por la hacienda central y consistente en transferir recursos a las regiones mas pobres para que éstas puedan prestar a sus ciudadanos uno servicios públicos de su competencia que sean dignos.

Las transferencias con este propósito suelen denominarse **transferencias de nivelación**.

Este mismo argumento es aplicable al caso de los gobiernos locales. También aquí las diferencias de capacidad tributaria pueden hacer recomendable introducir un sistema de transferencias niveladoras que permitan aproximar sus posibilidades de gasto. Bien es cierto que, en este caso, las transferencias niveladoras podría efectuarlas tanto el gobierno central como cada uno de los gobiernos regionales respecto de los gobiernos locales que existen en sus respectivas jurisdicciones. ¿Quién de ellos debería, pues, hacerlo?. ¿y si lo hace el gobierno central debe “nivelar” tomando como referencia las regiones y dejando que sean los gobiernos regionales los que decidan después la “nivelación” de sus gobiernos locales o debería hacerlo directamente con cada gobierno local?

---

3 Esta disparidad se acentuará con un sistema tributario progresivo. Dicho en otros términos: si aplicamos unos mismos tributos progresivos a dos jurisdicciones distintas, una con mayores niveles de renta que la otra, aún tratando igual a los contribuyentes de ambas jurisdicciones como sería el caso, la presión fiscal sería mas alta en la jurisdicción, mas rica como consecuencia de la progresividad del sistema.

Para dar respuesta a estas preguntas primero deberíamos precisar la idea de transferencia de nivelación aclarando si el propósito de la misma consiste en aumentar la capacidad de gasto de la hacienda beneficiaria o se trata de una transferencia condicionada en su destino. En nuestra opinión, el propósito del mecanismo de nivelación consiste en aproximar las capacidades de gasto de las distintas haciendas; es un mecanismo de compensación de las diferencias de capacidad tributaria y, por tanto, los recursos así aportados no deberían aparecer condicionados en sus destinos. Cuestión distinta son las transferencias condicionadas que normalmente son instrumentos de la política del gobierno que las instrumenta.

Pensemos, por ejemplo, que los gobiernos locales son responsables de la sanidad primaria y las regiones de los hospitales. Una región puede estar interesada en reducir sus gastos hospitalarios mejorando la asistencia primaria para lo cual pone en marcha un mecanismo de transferencias condicionadas en favor de los municipios con menos recursos para que estos puedan mejorar su servicios de atención primaria. Este tipo de transferencia es independiente y compatible con cualquiera otra similar que pueda instrumentar el gobierno central respondiendo a sus propias políticas.

Sin embargo, la cuestión es distinta en el caso de las transferencias de nivelación. De lo que aquí se trata no es de incentivar un gasto determinado sino de ofrecer una capacidad del gasto similar a todas las haciendas del mismo nivel –como si todas fueran igual de ricas– dejando que sean las decisiones políticas de cada una de ellas las que elijan los destinos del gasto.

Siendo así entendemos que serían igualmente compatibles los mecanismos de nivelación que, respecto de los gobiernos locales, pudieran establecer tanto el gobierno central como los respectivos gobiernos regionales. La posibilidad de que ambos confluyan de forma separada sobre dichos gobiernos locales o que la nivelación posibilitada por los recursos centrales haya de canalizarse a través de los gobiernos regionales para que sea exclusivamente el criterio de éstos el que prevalezca en la nivelación local dependerá de la organización política del estado en cada caso.

En resumen, pues, la “nivelación” es el resultado de una política de solidaridad interterritorial que se decide e instrumenta siempre por el gobierno central y, en su caso, por los gobiernos regionales respecto de los locales. Dicha nivelación persigue aproximar las capacidades de gasto de las haciendas subcentrales de forma que todas ellas puedan ofrecer un nivel similar de servicios a sus ciudadanos. Veamos ahora cómo puede determinarse la cuantía de tales transferencias de nivelación.

7.4.1. Criterios para la nivelación

Anteriormente cuando explicábamos el modelo de financiación centralista dijimos que para determinar el volumen de recursos que la hacienda central debía transferir a una hacienda subcentral la referencia fundamental debían ser sus necesidades de gasto. Esta referencia sigue siendo válida para determinar la cuantía de las transferencias de nivelación solo que, en este caso, tratándose de un modelo de financiación descentraliza-

do que, como hemos visto, permite a las haciendas subcentrales disponer de sus propios ingresos, la transferencia de nivelación debiera equivaler a la diferencia entre esas mismas necesidades de gasto y los ingresos que, digamos, en condiciones normales puede obtener la hacienda subcentral en cuestión. Es decir que la transferencia de nivelación (ST) se determina por diferencia entre un determinado nivel de gasto (GT) de que se piensa dotar a la hacienda subcentral y la capacidad de ésta para obtener sus propios ingresos que llamaremos TT. Por tanto,

$$ST = GT - TT \qquad [1]$$

Debe notarse que en las haciendas subcentrales con mayor capacidad tributaria normalmente sucederá que su capacidad de obtener ingresos resultará suficiente para financiar sus necesidades de gasto y, por tanto, no precisarían recibir ninguna transferencia niveladora.

Veamos pues cómo podemos determinar esas dos variables que nos permitirán calcular las transferencias de nivelación.

7.4.1.1. El gasto objetivo G

Si nos atenemos a la experiencia comparada podemos afirmar que existen dos criterios fundamentales para cuantificar las necesidades de gasto público de una hacienda de servicios. Uno es el número de sus habitantes; el otro, el coste de prestar un determinado nivel de servicios públicos. Analicemos, pues, uno y otro criterio.

a) El número de habitantes

No cabe duda de que las necesidades las experimentan exclusivamente las personas y por consiguiente que el número de ciudadanos que consumen los servicios públicos prestados constituye un indicador fundamental de las necesidades de gasto. Esto es algo que, en realidad, nadie discute. Por tanto, como dijimos anteriormente, una fórmula sencilla para determinar G_iT, es decir, el gasto objetivo de la hacienda i, sería simplemente multiplicando el número de sus habitantes por una cantidad que sería el gasto por habitante que se garantiza (gT) y cuya determinación debería hacer el gobierno que pretende nivelar[4].

Veamos un sencillo ejemplo. Imaginemos que se trata de un país con tres regiones que llamaremos A,B y C. Las tres regiones tiene un sistema de tributos compartidos que todas ellas aplican en los mismos términos, es decir, que cualquier ciudadano soportaría los mismos impuestos en cualquier región y sus cifras son las siguientes.

---

4 No vamos a entrar aquí en las vías que tiene el gobierno que nivela –normalmente el central– para determinar ese gasto por habitante que desea garantizar pero, sin duda, tendrá que manejar la referencia de los recursos de que dispone para instrumentar la política de nivelación y, seguramente, tendrá también a la vista cuál es el gasto por habitante real en cada una de las haciendas subcentrales que son beneficiarias potenciales de la nivelación. Con tales datos resulta muy sencillo decidir políticamente el gasto por habitante que se pretende garantizar, sin necesidad de embarcarse en mayores cálculos.

	Habitantes	Renta	Renta por habitante	T
REGIÓN A	100	20.000	200	5.000
REGION B	80	12.000	150	4.360
REGION C	50	5.000	100	1.000
	230	37.000	160,9	8.760

Las tres primeras columnas no requieren explicación. La columna TT corresponde a la recaudación que obtienen en condiciones normales –mas adelante concretaremos su significado– cada una de las regiones.

A la vista de las cifras de la columna TT resulta que la región A podría gastar 50 unidades monetarias por habitante; la región B, 34,5 unidades y la región C tan solo 20 unidades monetarias, sin incurrir en déficit. En tal caso el gasto medio por habitante del conjunto de las regiones sería de 38,1 unidades.

La política de nivelación podría instrumentarse de diversas formas y la que se escoja habrá de tener en cuenta los recursos necesarios para su implementación. Una primera forma de nivelar podría consistir en escoger como gasto objetivo por habitante (gT) el gasto medio real. En tal caso las transferencias de nivelación serían las siguientes:

	G	T	S = G - T
REGION A	38,1 X 100 =3.809	5.000	- 1190
REGIÓN B	38,1 X 80 = 3.047	2.760	+ 286
REGIÓN C	38,1 X 50 = 1.904	1.000	+ 904
	8.760	8.760	-

Como puede verse en este caso, al tomarse como referencia el gasto medio, las transferencias de nivelación aparecen compensadas: la región A habría de aportar 1.190 mientras que la región B recibiría 286 y la región C 904. Con ello las tres regiones podrían financiar un gasto por habitante de 38,1.

Esta forma de instrumentar la nivelación recuerda a la manera en que se procede en Alemania donde unas regiones aportan a un fondo del que se nutren las transferencias que reciben otras. Naturalmente esa aportación de la región A tendría que hacerla aumentando sus propios impuestos.

Esta técnica de nivelación desdibuja la presencia del nivel central que es el único legitimado para llevarla a cabo por razón de su ámbito jurisdiccional. Por eso hay países de organización federal, sobre todo si son resultado de un proceso de descentralización política, que prefieren que el único origen de las transferencias de nivelación sea la hacienda central para resaltar que no se trata de donativos mas o menos graciables de unas regiones a otras sino de una política de redistribución interterritorial aprobada e instrumentada por el gobierno central y, por tanto, donde no caben las transferencias de nivelación negativas. El mecanismo debería plantearse de forma que fuese siempre la hacienda central la que transfiriese y la que debería, mediante sus impuestos, conseguir los recursos necesarios.

En el ejemplo anterior existen dos formas de hacer desaparecer el signo negativo de las transferencias de nivelación. Una, muy sencilla, consiste en no transferir recursos a aquellos regiones que con sus propios impuestos pueden financiarse el gasto objetivo (GT). Así pues, la región A no recibiría ninguna transferencia –ni tendría que aportar nada– y las regiones B y C seguirían recibiendo –de los recursos de la hacienda central– las transferencias indicadas en el ejemplo.

La otra posibilidad que existe para evitar aportaciones consiste en situar el gasto objetivo por habitante (gT) en el nivel de la región con mayor capacidad tributaria. En nuestro ejemplo se trata de la región A que puede permitirse un gasto por habitante de 50 con lo que las transferencias de nivelación resultantes serían las siguientes:

	G	T	S = G - T
REGION A	50 x 100 = 5000	5000	_
REGIÓN B	50 x 80 = 4000	2760	1.240
REGIÓN C	50 x 50 = 2500	1000	1.500
	11.500		2.740

Como puede verse esta solución lleva a igualar todas las regiones con la capacidad de gasto de la región más rica que sería la única que no recibiría transferencia de nivelación. Se trata de la solución mas redistributiva y naturalmente, la que mas recursos precisaría.

b) El coste de los servicios

Si bien el número de habitantes, como hemos dicho, puede constituir un criterio sencillo para determinar el gasto objetivo GT , deja fuera de consideración algunos factores que son relevantes al propósito de la nivelación. El criterio de los habitantes, si se opta por tomar como referencia el gasto posible de la región más rica, haría desaparecer las consecuencias de las diferencias en la capacidad tributaria de las distintas regiones, pues todas ellas acabarían disponiendo de los mismos recursos por habitante. Sin embargo, las necesidades de gasto de una región no solo dependen del número de sus habitantes sino del uso de los servicios públicos que hagan sus habitantes y del coste unitario de prestar tales servicios públicos.

Pensemos, por ejemplo, en la educación. Es evidente que una población relativamente joven precisaría mas servicios educativos –son los jóvenes los que van a la escuela– que otra población mas madura . Por tanto, con el mismo número de habitantes una población joven necesitará gastar mas en educación que otra menos joven. En consecuencia, si los recursos garantizados por el sistema son los mismos por habitante la primera población tendrá que ofrecer menos servicios educativos que la segunda lo cual parece contrario a la propia idea de nivelación.

Alguien podría decir que una población relativamente joven quizá tenga mas necesidades de educación que una población mas madura pero probablemente esta última necesitará mas gastos sanitarios y por tanto, una cosa podría compensar la otra. Es cierto que la estructura por edades de la población influye en la demanda de los servicios públicos pero no es

menos cierto que se producen compensaciones como la señalada y que quizás las diferencias que puedan existir entre las distintas regiones de un país, no resulten demasiado relevantes. Se trata de una cuestión empírica que siempre podremos intentar medir.

Ahora bien, así como la estructura por edades de la población exige mayores gastos en algunos servicios y permite menores gastos en otros, hay otra variable que, en cambio, siempre mueve las necesidades de gasto en la misma dirección. Nos referimos al nivel de renta. A igualdad de otras circunstancias, las personas que tienen menor nivel de renta acuden con mayor frecuencia a los servicios públicos individualizables que las personas de fortuna. Estas suelen preferir, en general, la oferta privada de esos mismos servicios. Las personas con niveles mas bajos de renta utilizan en mayor medida la educación pública o la sanidad pública mientras que los mas ricos suelen optar por la medicina y los colegios privados. Por tanto, a igual número de habitantes, cabe esperar que las regiones mas pobres, con niveles de renta mas bajos, utilicen los servicios públicos en mayor medida que las regiones ricas y por consiguiente sus necesidades de gasto sean mayores.

Siendo esto así muchos defenderían que si queremos nivelar en el sentido de poder ofrecer a todos los ciudadanos el mismo nivel de servicios públicos deberíamos tener en cuenta esta circunstancia y determinar un gasto objetivo por habitante gT mas elevado en las regiones pobres.

La otra circunstancia que puede igualmente afectar a la posibilidad de aproximar el nivel de los servicios públicos prestados por las distintas haciendas subcentrales es el coste unitario de prestar tales servicios en la medida en que dicho coste pueda diferir de unas regiones a otras. Si sucede, por ejemplo, que ofrecer una plaza escolar en una región cuesta, digamos, un treinta por ciento mas, como media, que en otra región, es evidente que con los mismos recursos por habitante la región con mayores costes podrá ofrecer menos plazas escolares y, en definitiva, peores servicios educativos. Existen diversos motivos que pueden explicar esas diferencias de coste: desde el precio de los inputs hasta las diferencias de temperatura u orografía entre regiones. Con todo es probable que sean la pauta de distribución de la población en el territorio, la variable mas relevante en este caso.

En resumen pues, si deseamos realmente aproximar los niveles de prestación de los servicios ofrecidos a sus ciudadanos por las distintas haciendas subcentrales y a tal fin ponemos en funcionamiento un mecanismo de nivelación, sería aconsejable a la hora de decidir el gasto objetivo por habitante (gT) tener en cuenta, por las razones explicadas, el nivel de renta por habitante de cada jurisdicción y, en la medida de lo posible, los costes unitarios de prestación de los servicios públicos en cuestión.

7.4.1.2. La capacidad recaudatoria T

Como hemos visto, para calcular el importe de la transferencia de nivelación ST al gasto objetivo GT –que son los recursos totales que debiera tener cada hacienda– habría que restar los ingresos que obtiene mediante su sistema tributario. Ahora bien, al efectuar esta operación deberemos tener en cuenta que el sustraendo a utilizar no pueden ser los tributos

realmente recaudados por la hacienda en cuestión sino los tributos que recaudaría para un determinado nivel de esfuerzo fiscal y este mismo criterio es el que aplicaremos a todas las haciendas que están siendo objeto de nivelación.

Resulta muy obvio que si en el sustraendo utilizásemos los tributos realmente obtenidos estaríamos introduciendo un incentivo para que las haciendas subcentrales redujesen sus impuestos ya que, a fin de cuentas, se verían compensadas con la transferencia de nivelación y siempre dispondrían de los mismos recursos. No son pues los tributos realmente obtenidos los que deberemos tomar en cuenta sino los que obtendría cada hacienda teniendo en cuenta su capacidad tributaria y para un determinado esfuerzo fiscal que habría de ser el mismo para todos los ciudadanos. ¿Y cómo podríamos calcular esa recaudación potencial T que necesitamos para determinar las transferencias de nivelación? La dificultad de su cálculo dependerá, como veremos inmediatamente, de las diferencias normativas que puedan existir entre los sistemas fiscales propios de cada hacienda subcentral. Si el marco normativo que se aplica es el mismo o está muy próximo, el cálculo sería sencillo. Si las distancias son grandes, deberemos recurrir a procedimientos algo mas elaborados, aunque también caben soluciones sencillas como veremos. Como punto de partida tengamos una idea clara: si aplicásemos un mismo sistema fiscal a todas las regiones diríamos que todas están haciendo el mismo esfuerzo fiscal en tanto que siempre que comparemos sujetos en iguales circunstancias de renta, personales, etc, es decir, con la misma capacidad de pago, comprobaremos que están soportando los mismos impuestos y pagan idénticas cuotas. Dicho de otra forma, cualquier sujeto soportaría los mismos impuestos cualquiera que fuera la jurisdicción en la que residiese. En tal caso, si aceptamos que la gestión de los impuestos es la misma y no introduce sesgos, la recaudación realmente obtenida por cada jurisdicción se correspondería con su T para el esfuerzo que comportase ese sistema tributario, igual para todos. Un sistema de tributos compartidos como el que hemos explicado anteriormente sería un sistema muy próximo para todas las jurisdicciones con la única diferencia de la utilización que hubiese hecho cada una de ellas de sus márgenes normativos. En tal caso, para calcular T_i lo más sencillo sería intentar valorar el impacto recaudatorio de los márgenes utilizados y corregir la recaudación realmente obtenida.

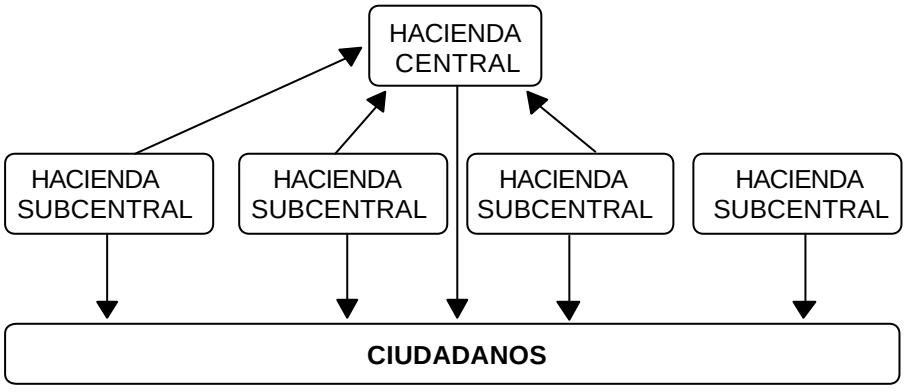
Puede haber circunstancias en las cuales los sistemas tributarios aplicados por las distintas jurisdicciones que se pretende nivelar resultan muy distintos en su conformación y normas. En tales casos habría que recurrir a otros procedimientos para poder determinar los T_i. Esto puede hacerse básicamente a través de dos caminos. Uno consiste en intentar aplicar una misma estructura fiscal a las distintas jurisdicciones viendo en cada caso cuál es la recaudación que se obtendría y dicha recaudación sería la T_i la buscada. La forma mas sofisticada de proceder con este método consiste en intentar obtener las bases fiscales necesarias para aplicar las normas partiendo de la información económica y, en la medida en que puedan ser útiles, de las estadísticas tributarias. A nadie se le oculta que se trata de un sistema laborioso cuyos resultados si bien pueden resultar poco acertados en términos absolutos lo serán mas en términos relativos que es, en definitiva, lo que nos interesa. La otra posibilidad, mucho mas sencilla, consiste en utilizar directamente la información macroeconómica que sea expresiva de la capacidad tributaria de cada región. Por ejemplo,

la renta total y la renta por habitante. Podemos suponer como recaudación potencial, a nuestros efectos, la que resultaría de aplicar una misma presión fiscal a todas las jurisdicciones o, si se prefiere, de aplicar una presión fiscal que crece con la renta por habitante, y de esta forma calcular las T_i teniendo claro, como hemos dicho, que la información que nos interesa es la relativa de un región respecto a otra y no tanto los valores absolutos de T. La utilización de estas vías para determinar T pueden complicarse si se trata de gobiernos locales puesto que es menos frecuente que exista información macroeconómica desagregada por municipios. En tal caso deberíamos recurrir, probablemente, a indicadores indirectos de tales variables.

Calculados G y T para cada jurisdicción, la puesta en funcionamiento de un mecanismo de transferencias de nivelación vendría a introducir un nuevo instrumento financiero con lo que el modelo quedaría en los términos indicados en el gráfico 7.3.

Como puede verse, el modelo deviene aparentemente en una combinación del modelo descentralizado puro del gráfico 7.2. y del centralista de 7.1. Aunque, en efecto, hay algo de cierto en ello, esta solución dista de la centralista en tanto que en este modelo las transferencias del gobierno central, constituyen el único recurso mientras que en le modelo del gráfico 7.3. las transferencias de nivelación constituyen un complemento cuya importancia variará de unas haciendas a otras resultando mas significativo en las de menor capacidad tributaria y prácticamente simbólico en las de mayor capacidad.

GRÁFICO 7.3.
FINANCIACIÓN DESCENTRALIZADA CON NIVELACIÓN



7.5. Los procesos de descentralización política y su financiación

En las secciones anteriores hemos explicado las diferentes formas de financiar una hacienda multinivel y los problemas que plantea este empeño. Sin embargo, en el caso –bastante frecuente hoy– de países unitarios que inician un proceso de descentralización política hacia un modelo de corte federal **existen problemas específicos en la financiación de ese proceso gradual que supone la transición desde una organización**

centralizada del estado a otra descentralizada. Conocemos bien cómo puede financiarse un estado unitario; y conocemos también cómo puede financiarse un estado federal. En cambio, la financiación del proceso de transición de un tipo de estado a otro y sus problemas específicos es algo menos conocido y que, no obstante, habrá que afrontar en cualquier proceso de descentralización.

Como es sabido, la descentralización política constituye un proceso de redistribución de las competencias políticas en favor de los niveles de gobierno mas próximos a los ciudadanos. Los procesos mas conocidos son aquellos en virtud de los cuales los gobiernos centrales han visto reducir sus competencias en favor de los gobiernos regionales, pero esta misma lógica se puede extender, como es natural, a los gobiernos locales. Tal redistribución de competencias, que tendrá seguramente su reflejo en la propia constitución, suele venir seguida del traspaso por parte del gobierno central de los medios personales y materiales necesarios para que los gobiernos regionales o, en su caso, locales, puedan prestar los servicios públicos correspondientes. Pensemos, por ejemplo, que la competencia de la sanidad ha pasado del gobierno central a los gobiernos regionales. Seguidamente, el gobierno central habrá de traspasar a los distintos gobiernos regionales todos los servicios médicos, hospitales, personal sanitario, etc. para que éstos puedan responsabilizarse de tales servicios sin solución de continuidad frente a los usuarios y, al mismo tiempo, habrán de arbitrarse los medios financieros necesarios.

Si deseamos, como cabría esperar, que el proceso de descentralización no derive en duplicaciones del gasto público, el nuevo gasto en que incurran las regiones al hacerse cargo de la sanidad debiera resultar equivalente a la reducción de gasto experimentada por el gobierno central. Para ello sería necesario identificar con claridad todos los medios afectos a los servicios que son objeto de traspaso y valorarlos adecuadamente con objeto de poner en manos de los gobiernos que pasarán a responsabilizarse de los servicios los recursos financieros adecuados. Como puede imaginarse se trata de un proceso complejo especialmente tratándose del sector público donde no es frecuente que existan cálculos de coste.

El otro aspecto de los traspasos de servicios consiste en decidir su financiación inmediata. Cuando la descentralización haya concluido ya conocemos las formas para financiar un estado descentralizado. Sin embargo, tal estructura financiera probablemente no pueda construirse desde le inicio y haya que recurrir a fórmulas transitorias de financiación: por ejemplo, a transferencias de la hacienda central por una cuantía equivalente al coste de los servicios traspasados con lo que podrían evitarse las duplicidades. En todo caso, sea cual sea, la fórmula transitoria de financiación por la que se opte, sí conviene advertir que debería permanecer solo el tiempo necesario y, cuanto antes, transitar hacia un sistema de financiación descentralizada.

7.6. La financiación de las confederaciones

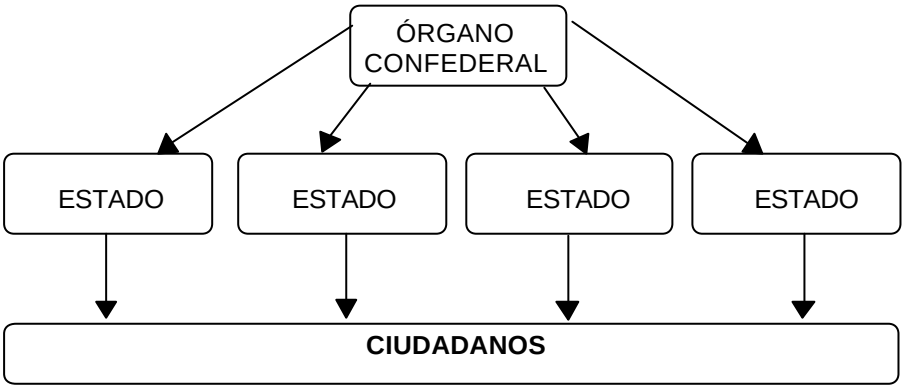
Además del modelo unitario y el modelo federal como referencias organizativas básicas del estado moderno, podemos también hallar organizaciones de estados que sin llegar a constituir otro estado en sentido

estricto –lo que daría lugar a una organización federal– disponen de ciertas competencias que los estados que las forman han decidido asignarle. Se trata de las organizaciones confederadas. En algunos casos, como sucedió, por ejemplo, en Estados Unidos, la organización confederal constituye un primer paso hacia una organización federal, mientras que en otros casos puede ser un modelo organizativo permanente como sucede, por ejemplo, con la organización de Naciones Unidas.

En las organizaciones confederadas el "gobierno confederado" no dispone de autonomía respecto de los gobiernos de los estados que las integran y son éstos los que deciden cuáles son las tareas de que se va a responsabilizar la confederación y cuáles son los criterios para financiar sus actividades. Lo normal, a diferencia de lo que sucede en los estados federales, es que la confederación carezca de capacidad para establecer impuestos y, por tanto, que sus gastos se financien mediante aportaciones de los estados miembros de acuerdo con algún criterio previamente acordado. Asimismo, los gestores de la confederación han de rendir cuentas ante los gobiernos de los estados miembros y no antes los ciudadanos como tendría que hacer un gobierno federal.

El esquema básico de financiación de una organización confederal sería pues el que se recoge en la figura 7.4.

FIGURA 7.4.
FINANCIACIÓN DE UNA CONFEDERACIÓN



Además del esquema básico indicado el diseño de la financiación confederal precisará de criterios para distribuir el coste del órgano confederal y sus actividades entre los distintos miembros de la confederación y aquí se puede volver a recurrir bien al principio del beneficio, bien al de capacidad de pago o a alguna combinación de ambos. Así, por ejemplo, en el caso de la Unión Europea cuya estructura actual tiene bastante de confederal, se nutre de aportaciones de los estados miembros calculadas teniendo en cuenta el consumo –en la medida en que aportan una porción de lo recaudado por el IVA– y la renta. En otras organizaciones confederadas como Naciones Unidas, las aportaciones se señalan también teniendo en cuenta la capacidad económica de cada país aunque con límites. En definitiva, pues, también aquí nos encontramos con un problema de financiación pública al que son aplicables las enseñanzas de este curso.

Federalismo fiscal. Se llama así a la parte de la hacienda pública que estudia los problemas de la financiación de los distintos niveles de gobierno de un mismo país y sus relaciones recíprocas.

Autonomía financiera. Decimos que un gobierno tiene plena autonomía financiera cuando dispone de capacidad para decidir tanto el nivel de sus gastos e ingresos como su estructura o composición.

Balanza fiscal. Llamamos balanza fiscal de una región a la comparación entre el importe de aquellos gastos de la hacienda central que benefician a los ciudadanos de esa región y los impuestos de dicha hacienda central que soportan esos mismos ciudadanos. La diferencia se conoce como saldo fiscal.

El saldo fiscal se puede calcular para los ciudadanos de cualquier gobierno referido a ese nivel o niveles superiores.

Estado unitario. Constituye un modelo de organización del estado que sitúa el poder político en el gobierno central. Los niveles subcentrales de gobierno que pudieran existir derivan su capacidad y competencias de normas aprobadas en el parlamento central.

Estado federal. Es un modelo de organización del estado con el poder político distributivo entre los distintos niveles de gobierno en los términos establecidos por la Constitución.

Modelo centralista de financiación. Es aquel en el que la capacidad de establecer impuestos reside exclusivamente en la hacienda central. En consecuencia, las haciendas subcentrales se financian mediante transferencias procedentes de la hacienda central.

Este modelo de financiación se adecua perfectamente al estado unitario.

Modelo descentralizado de financiación. Es aquel en el que cada nivel de gobierno obtiene sus ingresos de impuestos establecidos directamente sobre los ciudadanos. Así pues, en este modelo todos los niveles de gobierno disponen de autonomía financiera.

El estado federal requiere un modelo descentralizado de financiación pública.

Haciendas subcentrales. Se trata de las haciendas correspondientes a todos aquellos niveles de gobierno de ámbito inferior al gobierno central. Se incluyen, por tanto, aquí las haciendas regionales o estatales y las correspondientes a los gobiernos locales.

Participaciones territorializadas. Es una forma de financiar a las haciendas subcentrales estableciendo una participación en su favor sobre la recaudación de uno, varios o todos los tributos de la hacienda central obtenida en la jurisdicción de la hacienda beneficiaria.

Asignación de impuestos. En los modelos descentralizados de financiación pública se conoce como "tax assignment" a las distintas modalidades de asignar las clases de tributos disponibles a los diferentes niveles de gobierno para que puedan obtener sus ingresos. Se entiende que tal asignación es plena, es decir, que el gobierno al que se le asigne un impuesto dispone de capacidad para poderlo regular y configurarlo de acuerdo con sus preferencias.

Impuestos separados. Llamamos así a una forma de "asignar" los impuestos entre los distintos niveles de gobierno consistente en que cada gobierno puede utilizar la totalidad de los tributos asignables. En consecuencia, se producirán duplicaciones ya que un mismo tipo de impuesto podrán utilizarlo todos los niveles de gobierno.

Impuestos distribuidos. Es una modalidad de asignación en la cual cada tipo o modalidad de impuestos se asigna a un nivel de gobierno. Por ejemplo, los impuestos sobre la renta al gobierno central, los impuestos sobre el consumo a las regiones y los impuestos sobre la propiedad a las haciendas locales.

Armonización fiscal. Se llama así al proceso que establece los límites a la capacidad normativa de los distintos gobiernos para conformar sus propios tributos en orden a garantizar la unidad del mercado. Pudiera igualmente entenderse comprendidas aquí todas aquellas normas que permiten delimitar la capacidad de gravar de cada jurisdicción con objeto de evitar situaciones de doble imposición.

Márgenes normativos. Son las posibilidades de que disponen los gobiernos con autonomía financiera de configurar sus propios tributos dentro del respeto de las normas de armonización. Como mínimo deben disponer de margen para decidir los tipos de gravamen.

Competencia fiscal. Los gobiernos pueden, mediante sus programas de ingresos y gastos, intentar atraer a su jurisdicción el establecimiento de empresas o la residencia de ciudadanos. Se dice que existe competencia fiscal cuando dos o mas gobiernos participan en ese mismo propósito.

Tributos compartidos. Es una modalidad de asignación de impuestos en virtud de la cual todos los gobiernos subcentrales utilizan unos mismos tributos pero, al mismo tiempo, disponen de suficientes márgenes normativos para ejercer su autonomía financiera.

Transferencias de nivelación. Son instrumentos de la política de redistribución interterritorial que se concretan en transferencias de la hacienda central en favor de aquellas haciendas subcentrales que con sus propios recursos no pueden ofrecer a sus ciudadanos un determinado nivel de prestación de los servicios públicos de su competencia.

Organización confederal. Es aquella creada por estados independientes para llevar a cabo las tareas decididas por estos. Normalmente no dispone de capacidad para establecer tributos y se financia con las aportaciones de los estados miembros.

Actividad

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, tres, dos, una o ninguna. Indique las respuestas que ud. considere acertadas.

1. **El federalismo fiscal se ocupa de estudiar**
   - La forma de asignar las distintas clases de impuestos a los diferentes niveles de gobierno.
   - La financiación de las haciendas multinivel
   - Los distintos tipos de transferencias que se producen entre los gobiernos de un país
   - La forma de financiarse un estado federal.

2. **Decimos que un gobierno dispone de plena autonomía financiera**
   - Cuando dispone de capacidad legal para decidir su presupuesto
   - Cuando dispone de suficientes recursos para cubrir sus gastos
   - Cuando dispone de ingresos propios
   - Cuando no depende financieramente de ningún otro gobierno.

3. **Un modelo de financiación centralista se caracteriza**
   - Porque únicamente el gobierno central dispone de capacidad para establecer impuestos
   - Porque los gobiernos subcentrales se financian con transferencias
   - Porque existe una sola administración tributaria
   - Porque el gobierno central decide los gastos de los gobiernos subcentrales

4. **Las participaciones en los ingresos de la hacienda central**
   - Son una forma de transferencia característica del modelo centralista
   - Comportan ciertos márgenes de autonomía financiera
   - Si son territorializadas es una forma de financiación descentralizada
   - Son automáticas

5. **Son rasgos básicos de un modelo de financiación pública descentralizada**
   - Que no existen déficit pues cada hacienda puede obtener sus propios ingresos
   - Que no existan transferencias entre haciendas
   - Que cada hacienda dispone de autonomía financiera
   - Que cada hacienda puede establecer los impuestos que desee.

6. **Una modalidad de asignación de tributos entre los distintos niveles de hacienda es la de tributos distribuidos que consiste.**
   - En distribuir la recaudación obtenida en cada territorio
   - En que cada hacienda pueda establecer los tributos que desee

- En que a cada hacienda se asigne una clase de tributos
- En que la hacienda central distribuyese los tributos entre las haciendas subcentrales

7. **Si cada nivel de hacienda pudiese establecer los tributos que desease, sin restricciones**
   - Aparecerían fronteras fiscales para evitar la traslación de impuestos
   - Se producirán frecuentes distorsiones fiscales
   - Sería mas sencillo igualar la presión fiscal entre jurisdicciones
   - Habría lugar a acuerdos para evitar la doble imposición

8. **Las reglas de armonización fiscal pretenden**
   - Evitar la aparición de distorsiones que falseen la competencia
   - Que todas las jurisdicciones apliquen unas mismas normas
   - Compatibilizar el ejercicio de la autonomía con la unicidad de mercado
   - Coordinar los impuestos indirectos sobre el consumo

9. **El sistema de tributos compartidos por los distintos niveles de hacienda**
   - Permite utilizar los mismos impuestos a todos los niveles de hacienda
   - Permite distribuir la recaudación de una forma justa entre las haciendas
   - Permite combinar autonomía financiera y ausencia de distorsiones de origen fiscal
   - Es solo aplicable con dos niveles de gobierno, pero no con tres.

10. **Los márgenes normativos de que suelen disponer las haciendas en un sistema de tributos compartidos**
    - Solo afectan a la determinación de la base del impuesto
    - Permiten modificar cualquier norma impositiva
    - Permiten decidir el nivel y la estructura de los ingresos
    - Siempre incluyen al tipo impositivo

11. **Las transferencias de nivelación juegan un papel preciso en los sistemas descentralizados de financiación pública que consiste**
    - En conseguir que todas las haciendas disfruten de los mismos recursos
    - En facilitar la financiación de un mínimo de servicios
    - En que los recursos disponibles estén relacionados con el número de ciudadanos
    - En garantizar unos ingresos mínimos a todas las haciendas

12. **Para determinar el volumen de gasto normativo (G T) de una hacienda cabe utilizar distintos criterios como, por ejemplo,**
    - El número de habitantes de cada jurisdicción
    - El coste de prestar en cada jurisdicción un determinado nivel de servicios
    - El coste medio de prestar un determinado nivel de servicios
    - El número de usuarios de los servicios públicos

13. La capacidad tributaria de una jurisdicción podría medirse

- Por su nivel de renta
- Por la diferencia entre gastos e ingresos públicos
- Por su capacidad para obtener recursos de terceros
- Por sus posibilidades de endeudamiento

14. Además de las transferencias de nivelación pueden existir otras razones para que se produzcan transferencias intergubernamentales como, por ejemplo,

- Para instrumentar determinadas políticas gubernamentales
- Para compensar por efectos externos interjurisdiccionales
- Para financiar proyectos conjuntos
- Las de solidaridad por razón de catástrofes

15. Las organizaciones confederadas se caracterizan

- Por estar formadas por estados independientes
- Por tener limitada su actividad y competencias a los acuerdos constitutivos
- Por financiar mediante aportaciones de sus miembros
- Por no disponer de capacidad para establecer impuestos

Imagine ud. que dispone de los siguientes tipos de tributos

1. Aranceles de aduanas
2. Impuesto de sociedades
3. Impuesto sobre bienes Inmuebles
4. Impuesto medioambientales
5. Impuesto sobre el valor añadido
6. Impuesto sobre determinados consumos
7. Contribuciones especiales
8. Impuestos sobre donaciones y sucesiones

Responda, razonando la respuesta:

1ª.- Cuáles de los anteriores impuestos entiende que podrían asignarse a las haciendas subcentrales.

2ª.- Los impuestos que, en su opinión, no sean asignables, diga cuál es la razón.

3ª.- De qué forma asignaría ud. los impuestos asignables, suponiendo que existen dos niveles subcentrales, el regional y el local.
Resuma, pues, cuál sería en su opinión, la estructura financiera de cada uno de los tres niveles de gobierno.

4ª.- Proponga algunas normas de armonización para la imposición sobre la renta con objeto de evitar distorsiones fiscales.

ENTRE EL PRECIO PRIVADO Y EL IMPUESTO

8.1. Introducción

Esta segunda parte del curso vamos a dedicarla a analizar en detalle cada uno de los instrumentos de que puede disponer una hacienda. Empezaremos en esta lección estudiando el grupo de aquellos inspirados en el **principio del beneficio**. Como se recordará, se trata de un conjunto de instrumentos que son aplicables en todos aquellos casos en los que cabe individualizar el beneficio obtenido por los bienes y servicios públicos por el estado. En este sentido son instrumentos que pueden recordar a los precios pues, al igual que éstos, constituyen una contraprestación satisfecha por el usuario o beneficiario de los servicios en cuestión; sin embargo, como tendremos ocasión de comprobar, suelen incluir más cosas llegando incluso, en ocasiones, a bordear las notas de coactividad propias del impuesto. Se trata, pues, de instrumentos que habría que situar entre el precio y el impuesto.

Desde la perspectiva de los ciudadanos cabe distinguir, en lo que se refiere a los bienes y servicios consumidos, dos grandes grupos:

Por una parte están el conjunto de los bienes y servicios privados que obtienen a través del mercado y por los que pagan un **precio privado**.
Por otra, consumen también bienes y servicios públicos que les proporciona el estado y por los que han de pagar **impuesto**s.

Pues bien, entre uno y otro tipo de bienes y servicios y participando, por tanto, de las características de ambos existen un conjunto de **bienes intermedios** cuya financiación -cuando son producidos por el estado - recurre a instrumentos que se encuentran igualmente a mitad de camino entre el precio privado y el impuesto. Es de este tipo de bienes y de los instrumentos utilizados por el estado para su financiación, de lo que nos ocuparemos en esta lección.

8.2. Características de los bienes intermedios

Todos los bienes y servicios intermedios comparten una doble característica que resulta relevante para su financiación:

- En primer lugar, como hemos apuntado, se trata de bienes y servicios para los que existe **demanda individualizada**. Esto quiere decir que, a diferencia de lo que sucede con los bienes públicos puros, los sujetos manifiestan sus preferencias y están dispuestos a pagar un precio por los referidos bienes. En consecuencia, son bienes y servicios para los cuales existe -o puede existir- una oferta privada encaminada a atender aquella demanda.

Bienes intemedios: bienes o servicios en parte privados y en parte públicos (por su efecto externo).

- En segundo lugar, se trata de bienes y servicios que podríamos llamar **de interés público** en tanto su consumo no solamente afecta al demandante sino que tiene también consecuencias sobre los demás ciudadanos. Se trata, pues, de bienes y servicios que comparten las notas de los bienes privados y las características de los bienes públicos y de ahí, por tanto, el interés del estado en su oferta y/ o consumo.

Ahora bien, son diversas las formas, los instrumentos que puede utilizar el estado para influir en la cantidad consumida de este tipo de bienes. Puede, desde luego, intentar influir sobre las condiciones de su oferta; puede también influir en su demanda y puede hacerlo sobre los precios.

En el cuadro 8.1. a continuación, recogemos las vías mas frecuentes de intervención del estado según sea la variable sobre la que opere.

CUADRO 8.1. VÍAS DE INTERVENCIÓN

OPERANDO SOBRE LA OFERTA	OPERANDO SOBRE LA DEMANDA	OPERANDO SOBRE EL PRECIO
● Restringiendo el acceso de oferentes privados ● Oferta pública a)Concurrente b) Monopolio	● Consumos obligatorios	● Exacciones ● Subvenciones

Operando sobre la oferta:

✓ Una forma tradicional de intervención pública consiste en regular las características que deben reunir los oferentes privados para poder acceder a un mercado limitando su número máximo. Pensemos, por ejemplo, en los operadores de telefonía. Es frecuente que el número de compañías telefónicas que puedan operar en un país esté limitado por decisión del estado y que existan regulaciones específicas que condicionen su oferta. El estado restringe la competencia y, a cambio, puede exigir a los operadores determinadas prestaciones de interés público que, en otro caso, no llevarían a cabo. Dependiendo de las circunstancias, como veremos, el estado puede también percibir un **canon** como compensación por las ventajas concedidas.

✓ Otra forma habitual de intervención a través de la oferta consiste en que el propio estado participe como oferente de los bienes y servicios de que se trate. Dicha participación puede hacerse junto a otros oferentes privados -pensemos, por ejemplo, en los servicios de salud -o bien el estado puede reservarse en exclusividad la oferta del bien o servicio en cuestión creando un monopolio público de oferta.

Operando sobre la demanda:

✓ La segunda variable sobre la que puede intervenir el estado para influir en el consumo de determinados bienes y servicios es sobre su demanda, por ejemplo, estableciendo su carácter obligatorio. Así sucede con

la educación básica en muchos países o con determinadas campañas de vacunación. En ambos casos la ley puede establecer la obligatoriedad de su consumo en determinadas dosis que serán las decididas por el estado.

Operando sobre el precio:

✓ Finalmente, el estado puede influir directamente sobre el precio de mercado de los bienes y servicios en cuestión, elevándolo mediante una exacción si la intención consiste en reducir su consumo -pensemos, por ejemplo, en las bebidas alcohólicas o el tabaco- o reduciéndolo, mediante una subvención, si lo que pretende es aumentar su consumo como podría suceder, por ejemplo, en el caso de la educación o de los servicios culturales.

Nuestro interés en esta lección, como hemos advertido, se limita a los instrumentos financieros que puede utilizar el estado cuando opera como oferente de bienes y servicios intermedios. Por tanto, centraremos nuestra atención en aquellos casos en los que existe una oferta pública de tales bienes y servicios tanto si es concurrente como si se trata de un monopolio público. Esta clase de instrumentos es importante para cualquier hacienda y, en nuestra opinión, se le suele prestar menos atención de la debida, en perjuicio de la eficacia. Con todo, su mayor peso relativo suele hallarse en la financiación de las haciendas regionales y locales que son las que, en mayor medida, proporcionan a sus ciudadanos este tipo de bienes.

A diferencia de lo que sucede con los impuestos, sus denominaciones son diversas y no existe una catalogación de estos instrumentos generalmente aceptada. Así, pueden aparecer bajo la denominación de precios adjetivados de públicos, por ejemplo, y también como licencias, tasas, cánones, patentes, arbitrios, aranceles, etc. No deben confundirnos las denominaciones que en cada caso se utilicen; lo importante es distinguir que se trata de contraprestaciones obtenidas por la hacienda como consecuencia de la entrega por parte del estado, de bienes y servicios intermedios.

8.3. Mercados e instrumentos

Un criterio que nos puede permitir ordenar el conjunto de los instrumentos financieros que nos ocupan son las características del "mercado" en el que se intercambian los bienes o servicios intermedios ofrecidos por el sector público y las correspondientes contraprestaciones satisfechas por sus beneficiarios. A tal fin, en el cuadro 8.2. hemos combinado las dos situaciones de oferta pública antes contempladas -que sea concurrente con la oferta privada o que exista un monopolio público de oferta- con dos situaciones posibles de demanda según pueda reputarse de voluntaria o bien se trate de una demanda obligatoria, impuesta por una norma legal. El cruce de las dos situaciones posibles de oferta con las correspondientes de demanda, da lugar a las cuatro posibilidades contenidas en el cuadro 8.2.

CUADRO 8.2. CARACTERIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS		
DEMANDA / OFERTA	VOLUNTARIA	OBLIGATORIA
CONCURRENTE	[1]	[2]
MONOPOLIO OFERTA	[3]	[4]

La confluencia **[1]** representa un mercado donde existe concurrencia en la oferta y la demanda es voluntaria. Aparentemente se trata de un mercado competitivo en el que la presencia del sector público como oferente no puede entenderse como ºhabitual. En todos los demás casos la intención interventora es clara, bien eliminando la posibilidad de concurrencia **[3]**, bien estableciendo consumos obligatorios **[2]** o bien, haciendo ambas cosas a la vez **[4]**.

Partiendo de esta ordenación como guía vamos a repasar cada uno de los cuatro mercados indicados y a analizar las características de los instrumentos financieros utilizados.

8.3.1. Demanda voluntaria y oferta concurrente

Las dos notas que caracterizan al mercado **[1]** corresponden, en principio, a un mercado competitivo, un mercado en el que no existen restricciones legales para incorporarse como oferente y donde las demandas de los sujetos son voluntarias en tanto responden estrictamente a sus preferencias. Este es el tipo de mercado habitual en el que se negocian la mayor parte de los bienes y servicios privados. Siendo así, es decir, tratándose de bienes estrictamente privados, la presencia del estado como oferente carecería de justificación y solo puede deberse a circunstancias excepcionales. En consecuencia, su presencia como oferente en un mercado de estas características habría de justificarse y únicamente podría entenderse con carácter transitorio, no permanente.

No es normal, pero puede ocurrir que el estado acabe siendo propietario de una empresa, por ejemplo, que fabrique galletas. Pensemos en un grupo empresarial privado que ha tenido dificultades y que, por la razón que sea, el estado decidió adquirirlo con la idea de sanearlo y devolverlo al sector privado. Durante un tiempo, al menos, puede ocurrir que el estado esté produciendo, galletas junto a otros productores privados y que dichas galletas sean vendidas en el mercado. No cabe duda de que en tal caso el ingreso de las galletas sería un **precio privado** análogo al que perciben los demás fabricantes de galletas que operan en ese mismo mercado. En este caso el estado estaría actuando como sujeto privado sin ninguna de las prerrogativas que le confiere su dimensión pública. Sin embargo esto, como decimos, es la excepción. No es frecuente que el estado se nutra de precios privados puesto que no es normal que participe como productor de bienes y servicios privados.

La presencia del estado en los mercados se justifica, como sabemos, en tanto los bienes y servicios negociados tengan componentes de interés público, esto es, sean generadores en mayor o menor medi-

da de efectos externos. Pensemos, por ejemplo, en los productos forestales. El estado suele ser propietario de bosques y, por tanto, puede concurrir con la oferta privada en el mercado de los productos forestales. En este caso es claro que existe un interés público por la conservación y explotación racional de los recursos forestales que podría justificar la presencia del estado en este mercado aunque podría discutirse si dicha presencia precisaría ser en calidad de productor y oferente o bastaría con regular las condiciones de oferta. En cualquier caso en la mayor parte de los países ocurre que el estado es propietario por vía residual de montes y bosques y ello explica su presencia en estos mercados.

Deben distinguirse estas situaciones de aquellas otras en las que el estado ofrece bienes o servicios para los que no existe posibilidad de una oferta privada concurrente. Pensemos, por ejemplo, en los recursos pesqueros o en el espacio radioeléctrico. Ambos recursos pertenecen exclusivamente al estado y, en consecuencia, aunque su demanda sea voluntaria no puede producirse concurrencia en la oferta: el único oferente será siempre el estado. Ahora bien, que esto sea así es consecuencia de la existencia de una norma legal que define que tanto los recursos pesqueros como el espacio radioeléctrico pertenecen al estado y es por este motivo por lo que no cabe una oferta privada concurrente. Se trata pues de un caso de monopolio público de oferta que habría que situar en la casilla **[3]** del cuadro 8.2. anterior y que veremos más adelante.

Volvamos a los bienes y servicios con demanda voluntaria y oferta concurrente. La presencia del estado en este tipo de mercados se producirá mayoritariamente cuando se trate de bienes que presenten fuertes efectos externos en su consumo. El mercado de servicios educativos de carácter no obligatorio y el de servicios sanitarios constituyen dos buenos ejemplos de lo que intentamos decir.

Estamos de acuerdo en que la sanidad es un servicio que beneficia a su demandante pero de cuya prestación deriva también beneficios el conjunto de la sociedad. Podemos decir que se trata de un bien privado con fuertes efectos externos positivos y como bien privado, con demanda, existe una oferta privada dirigida a satisfacer a aquella. Pero, además, en todos los países existe igualmente una oferta pública de servicios sanitarios. En principio, pues, nos hallaríamos en un mercado del grupo **[1]** con demanda voluntaria y oferta concurrente. Y, por tanto, la contraprestación que pudiera establecerse sería, en principio, un precio privado.

Ahora bien, a diferencia de lo que sucede con las empresas privadas, el estado puede percibir un precio que sea inferior al costo del bien o servicio prestado. Si una empresa privada lo hiciera quebraría pero, es evidente, que el estado no tiene por qué quebrar ya que dispone de otras vías para allegarse recursos. Siguiendo con el ejemplo de la sanidad, el estado puede ofrecer servicios sanitarios a los ciudadanos y cobrarles un precio inferior al costo de dichos servicios e incluso no cobrarles nada. Y, como hemos visto, existen razones para ello. Si los servicios sanitarios benefician tanto a quien los demanda como a la generalidad de los ciudadanos, parece razonable que tanto uno como otros deban soportar su costo.

Precio político = la contraprestación: resulta inferior a su costo.

La proporción en que deban hacerlo será una decisión política que debería apreciar de qué forma se distribuye ese beneficio. Así, por ejem-

plo, si se supone que el servicio beneficia por mitades al usuario y al conjunto de la población, debería cobrarse al demandante la mitad del costo y recuperar la otra mitad de los impuestos generales. Cuando la contraprestación satisfecha por el usuario de un servicio resulta inferior a su costo, diremos que se trata de un **precio político**. El efecto inmediato del establecimiento de precios políticos es el aumento de la demanda del bien o servicio de que se trate.

La utilización de precios políticos puede estar justificada, como vemos, por razón de los efectos externos generados. Pero también suele justificarse por tratarse en general, de bienes o servicios -como sucede con la sanidad o la educación- cuyos beneficios aparecen con frecuencia diluidos en el tiempo en periodos muy largos y, por tanto, respecto de los cuales puede producirse una infravaloración por parte de los usuarios. Tanto el proceso educativo como el mantenimiento de la salud no son consumos cuyos beneficios se perciban inmediatamente; por el contrario, son consumos cuyos frutos o resultados solo podrán percibirse plenamente por los usuarios a mediano y largo plazo. Los procesos de formación pueden ser muy dilatados con costo a corto y beneficios a largo plazo y otro tanto puede decirse a la atención a la salud, por lo que no será extraño que se produzca una infravaloración de las auténticas necesidades del sujeto. Este riesgo puede atenuarse utilizando precios políticos -o estableciendo la gratuidad total -de forma que los usuarios sean más proclives a demandarlos. Si aún así no se consiguiesen los niveles de demanda perseguidos, cabría decidir su consumo obligatorio como se hace, por ejemplo, en muchos países con la educación hasta determinados niveles.

La aplicación de un precio político puede hacerse básicamente de dos formas. **La primera** consiste en que el estado produzca directamente el bien o servicio en cuestión y la aplique los precios políticos que decida. En tal caso el precio político constituirá un ingreso para el estado.

La otra posibilidad es que se encargue la producción a una empresa u organización independiente -sea pública o privada- en cuyo caso el precio político lo percibirá la empresa en cuestión -que, naturalmente, también soportará los costos -y en el presupuesto del estado figurará solamente el importe de la subvención que deberá otorgar a la empresa que presta el servicio por cuenta del estado.

Al margen de la forma organizativa por la que se pueda optar, no deja de ser curioso que en lo que aparentemente es un mismo mercado puedan convivir precios políticos fijados por el estado con precios privados -necesariamente mas altos pues no están subvencionados -señalados por la oferta privada concurrente. Lo esperable sería que, si el producto es el mismo, todos lo adquiriesen del estado a un precio político y que los oferentes privados acabasen desapareciendo. Sin embargo, no suele ser así. En muchos países junto a la oferta pública de servicios de salud o de servicios educativos de demanda voluntaria existe una oferta privada concurrente. Existen universidades privadas, por ejemplo, y también clínicas privadas cuyos servicios resultan notoriamente más caros que los equivalentes ofrecidos por el estado. Es cierto que, en general, la oferta privada suele limitarse a aquellos servicios en los que los beneficios privados pesan relativamente más que los efectos externos. En las universidades privadas suele haber más escuelas de ingeniería y de administración de

empresas que facultades donde se enseñe filosofía o literatura. Pero, al margen de esto, ante la diferencia de precios entre uno y otros oferentes parece razonable suponer que también existen diferencias de calidad entre los servicios públicos y los privados a favor de estos últimos.

Una advertencia final, la concurrencia en la oferta no debe confundirse con la producción privada de bienes y servicios ofrecidos por el estado. El estado puede ofrecer a los ciudadanos servicios de salud o educativos y tales servicios puede producirlos el sector privado. El estado puede contratar, puede adquirir servicios sanitarios a clínicas privadas y ofrecerlos públicamente a los ciudadanos. En tal caso estaríamos ante una oferta pública de un servicio producido privadamente. En cambio, en los supuestos de concurrencia que hemos contemplado en este apartado la oferta del sector público compite con la oferta privada. Las empresas privadas en este caso no producen para el estado sino para el mercado y su oferta es rival de la oferta pública.

Para decidir la fijación de un precio político el administrador tributario debería proporcionar al político, cuanto menos, en primer lugar, información respecto del costo pleno del bien o servicio de que se trate; y, en segundo lugar, la valoración del costo presupuestario que deberá asumirse para distintos niveles de precio político. Solamente disponiendo de tales datos cabría adoptar una decisión sensata al respecto. Complementariamente, tiene igualmente gran interés poder disponer de información sobre el patrón distributivo -quiénes son los beneficiarios, por niveles de renta -del precio político que se decida.

8.3.2. Demanda voluntaria y monopolio público de oferta

Este es el mercado en el que surgen gran parte de los instrumentos financieros considerados en esta lección. Es aquí donde aparecen las distintas categorías de precios públicos. Se trata de la confluencia **[3]** de un monopolio público de oferta con una demanda voluntaria.

Existen diversos bienes y servicios de los que el sector público es el único oferente.

En primer lugar, el estado suele ser el propietario de los recursos naturales y, en consecuencia, la oferta de los servicios que derivan de su explotación o utilización resultará monopolística.

En segundo lugar, existen servicios que, por su naturaleza, solo puede prestar el estado. Pensemos, por ejemplo, en la administración de justicia.

En tercer lugar, puede ocurrir que el estado -por razones diversas que deberá explicar -decida reservarse la oferta de determinados bienes y servicios que, en otro caso, podría proporcionar el mercado. Pensemos, por ejemplo, en la fabricación de armas en la medida en que pueden afectar a la seguridad nacional, o en las comunicaciones por razones similares.

Vamos a considerar separadamente cada una de las tres razones referidas.

1) El estado suele disponer de un conjunto de bienes o recursos naturales susceptibles de utilización privativa, es decir, de ser utilizados en provecho del usuario. Pensemos, por ejemplo, en la pesca y explotación de los recursos marítimos; en la explotación de los recursos del subsuelo; en la utilización del medio ambiente o en la utilización del espacio radioeléctrico. En todos los casos referidos se trata de bienes con interés público, susceptibles, como hemos dicho, de utilización privada, cuyo único oferente es el estado y cuya demanda, en principio, tiene carácter voluntario. Suele también suceder que se trata no sólo de una oferta monopolísta sino de una oferta en cantidades restringidas por razón del mismo interés público que justifica la presencia del estado. En estos casos el propósito público consiste en limitar el uso de estos recursos naturales a cantidades que no afecten su capacidad natural de renovación, si se trata de recursos renovables, o en otro caso, extender su uso en el tiempo de forma que puedan ser disfrutados por las generaciones futuras. Aunque ajena al terreno financiero, la información relevante en este caso consiste en determinar el uso máximo que se está dispuesto a hacer de los distintos recursos naturales, conocido lo cual el problema financiero resulta sencillo pues estriba en fijar un precio de utilización para el que la demanda coincida con ese uso máximo. La forma más sencilla de hacerlo sería procediendo a subastar la cantidad disponible entre los distintos interesados.

Pensemos, por ejemplo, en el recurso de la pesca. Los cálculos técnicos de los expertos nos ofrecen una cantidad máxima de capturas que pueden hacerse durante la temporada sin poner en peligro las posibilidades futuras. A partir de aquí lo que cabría hacer es subastar entre los pescadores interesados los correspondientes derechos de pesca. El precio así obtenido por el estado no dejará de ser un precio privado, si bien, naturalmente es, un precio de monopolio. La fórmula alternativa de aproximación podría consistir en establecer por parte del estado un precio por unidad de utilización del recurso natural de que se trate. En nuestro ejemplo, podría ser por tonelada de pescado capturado. Si con ese precio las capturas excedieran del límite, deberíamos elevar el precio hasta el punto en el que las capturas se ajustasen al límite establecido. En principio, el precio conseguido por esta vía debería resultar coincidente con el resultante de la subasta.

2) La segunda situación de monopolio de oferta que hemos considerado se refiere a aquellos servicios que sólo el estado puede prestar, servicios para los que exista una demanda individualizada de carácter voluntario. Un ejemplo de este "mercado" podrían ser, como dijimos, los servicios de justicia cuando son requeridos por los particulares. Las contraprestaciones que puedan establecerse en estos casos, cualquiera que sea su denominación, debieran considerar el carácter de este servicio y sus importantes efectos externos y situarse claramente por debajo del costo de prestación. Siendo así nos hallaríamos ante un precio político, un precio decidido por el estado que permitiría recuperar tan sólo una parte del costo -equivalente al beneficio individualizado- financiándose el resto con cargo a los impuestos generales. Incluso, en algunos casos, tratándose de ciudadanos con pocos recursos, podría decidirse la gratuidad total del servicio. De todas formas, como ya señalamos anteriormente, para decidir la cuantía de la contraprestación es conveniente disponer de información del costo pleno del servicio requerido y dicha información debería poder proporcionarla la administración al político.

3) En ocasiones el estado puede reservarse en exclusiva la oferta de determinados bienes y servicios, ya sea por razones de seguridad o, a veces, por motivos estratégicos. De hecho durante muchos años los sectores públicos han integrado un sector empresarial por este tipo de razones. La industria armamentística, la producción de energía, las comunicaciones han sido actividades reservadas a la empresa pública por su carácter estratégico. De igual modo, en el pasado inmediato, han sido frecuentes los denominados monopolios fiscales dedicados a la producción y oferta de artículos tales como el tabaco, los carburantes o las bebidas alcohólicas.

En todos los casos indicados los precios eran fijados por el propio estado en un nivel según sus propósitos. Cuando el precio se fija en un nivel coincidente con el costo medio del bien o servicio ofrecido diremos que se trata de un **precio público**. Con los precios públicos, por tanto, el estado recuperará de los demandantes la totalidad de los recursos utilizados en la producción de que se trate. El precio público suele aplicarse en aquellos casos en los que no existen efectos externos y por tanto no tiene justificación que el precio satisfecho por los usuarios se distancie del que se hubiese determinado por el mercado en el supuesto de que no existiese el monopolio público de oferta. Pensemos, por ejemplo, en que por razones de seguridad el estado decide reservarse las comunicaciones telefónicas. Sin embargo, se entiende que se trata de un servicio con beneficios plenamente individualizables y, por tanto, cuyo costo deben soportar plenamente sus usuarios. Siendo así sería razonable utilizar precios públicos -esto es, precios equivalentes al costo medio -y no utilizar la situación monopolística -creada por otras razones -para imponer un precio de monopolio a los ciudadanos.

Precio público: el precio coincide con el costo medio del bien o servicio.

Puede también suceder que los bienes o servicios monopolizados por el estado comporten efectos externos en cuyo caso, como sabemos, el estado podría recurrir a utilizar **precios políticos**, inferiores al costo, si los efectos externos son positivos o bien a **precios fiscales**, superiores al costo, si se trata de efectos externos negativos.

En muchos países el transporte ferroviario, por ejemplo, ha sido un monopolio público que ha operado con precios políticos. Frecuentemente era la única forma de acceder a determinadas partes del territorio lo que hubiera sido imposible de aplicar precios que recogiesen plenamente los costos y, en consecuencia, la empresa encargada aplicaba precios políticos y recibía subvenciones de los presupuestos del estado por la diferencia.

En otros casos el monopolio público se justifica justamente por lo contrario, por el deseo de controlar la producción y reducir el consumo de determinados bienes con efectos externos negativos. El caso del tabaco y las bebidas alcohólicas resultan paradigmáticos. En estos casos los precios decididos por la administración serán **precios fiscale**s en tanto su pretensión consiste en reducir el consumo de este tipo de bienes para lo cual deben establecerse por encima de los costos medios dado que tales costos medios no incluyen los costos sociales que acarrean su consumo.

Precios fiscales: el precio de un bien o servicio es superior al costo, medio de ese bien o servicio.

No altera esta lógica de fijación de precios el hecho de que la gestión del monopolio público pueda ser encomendada por el estado a una empresa en lugar de hacerlo directamente.

Como hemos indicado anteriormente existen bienes y servicios cuyo consumo se entiende tan importante y prioritario que, para garantizarlo, el estado recurre a ordenar su obligatoriedad. Así sucede, por ejemplo, con determinadas campañas de vacunación o con la enseñanza hasta determinados niveles, servicios ambos en los que pueden concurrir como oferentes tanto el estado como el sector privado. Así en lo que se refiere a la vacunación podemos entender que a los ciudadanos les cabe la posibilidad de acudir tanto a los servicios públicos de salud como a los servicios privados. Y lo mismo puede decirse de los servicios educativos obligatorios: puede producirlos y proporcionarlos el estado; puede proporcionarlos el estado recurriendo a su producción privada y puede, desde luego, producirlos y ofertarlos directamente la escuela privada. En consecuencia, tanto en uno como en otro caso nos encontramos en mercados del modelo **[2]** en los que frente a la obligatoriedad de la demanda existe una oferta pública de los bienes y servicios en cuestión que concurre con la oferta privada de esos mismos bienes y servicios.

Existiendo oferentes privados no cabe duda de que éstos habrán de percibir un precio privado para poder permanecer en el mercado. Siendo así es pertinente preguntarse si también el estado debería operar con los mismos precios o si tiene algún sentido -y, a la vez posibilidad -de que la oferta pública se haga a precios políticos e incluso sin precio, gratuitamente. Anteriormente hemos visto que la utilización de precios políticos -y la gratuidad puede verse como el límite de este tipo de precios -se justificaba por el deseo de aumentar la demanda y, por tanto, el consumo de los bienes y servicios en cuestión. En condiciones normales a un precio más bajo corresponderá una mayor cantidad demandada pudiéndose compensar así la presencia de los efectos externos positivos que incorporan determinados bienes. Podría pensarse que en el supuesto de los consumos obligatorios la demanda al nivel deseado ya estará garantizada y, en consecuencia, que no sería necesario recurrir al precio político. Sin embargo, como sabemos, es razonable que al señalar la contraprestación, ésta resulte equivalente al beneficio individualizado y que sea el conjunto de la sociedad la que, a través de los impuestos generales, financie aquellos otros beneficios que se diluyen entre sus miembros. Como siempre, la determinación de qué porción del costo deba incorporarse al precio y qué parte deba recuperarse mediante los impuestos generales será una decisión política.

Como sabemos, tanto en el caso de la educación obligatoria como en el de las vacunas, lo más frecuente es que no tengan precio para sus usuarios o, en el peor de los casos, que se trate de un precio político cubriendo una pequeña porción del costo. Y, a pesar de ello, podemos seguir encontrándonos en ese mismo espacio con oferentes privados que aplican precios privados por esos mismos servicios.

Como vimos anteriormente en el ejemplo de los servicios sanitarios donde algo similar puede producirse, la realidad nos lleva a admitir que aún siendo formalmente iguales los servicios gratuitos de la oferta pública que los proporcionados, con precio, por la oferta privada, deban existir diferencias de calidad que expliquen ese aparente sin sentido. Confirma este hecho los trasvases de usuarios entre la oferta pública y la privada en

respuesta a las diferencias de calidad. Así, cuando la calidad de los servicios públicos mejora, los ciudadanos recurren en mayor medida a éstos a costa de la oferta privada. Donde los servicios públicos -sanidad, educación -son de calidad, son utilizados por toda la población, mientras que cuando se trata de servicios de escasa calidad solo recurren a ellos las personas de rentas más bajas mientras que las más acomodadas se dirigen a la oferta privada. Por tanto, al margen de razones ideológicas o de prestigio que también pueden tener su influencia, la realidad parece mostrar que la coexistencia de una oferta pública -gratuita o a precio político - con diversos oferentes privados que perciben precios igualmente privados sólo puede producirse donde los servicios públicos ofrecidos resulten de una calidad baja, sensiblemente inferior a la que tiene la oferta privada y que es básicamente ese diferencial de calidad el determinante de la opción de los usuarios entre la oferta pública o la privada. Ante esta circunstancia cabría preguntarse por las razones que explican, en la mayor parte de los casos, que los servicios de la oferta pública suelan ser de menor calidad que los proporcionados por la oferta privada y si puede tener importancia a este respecto la distinta forma de financiación. Así mientras las empresas privadas obtienen todos los recursos necesarios de sus clientes pueden ajustar con facilidad la calidad de sus servicios a las exigencias de los demandantes, en el caso de la oferta pública sucede que sus recursos dependen fundamentalmente de decisiones presupuestarias adoptadas por terceros, lo cual, puede favorecer comportamientos relativamente ineficaces.

Como ya hemos visto anteriormente, no existe ninguna limitación congénita en la oferta pública de bienes y servicios para que tenga que resultar menos eficaz que la oferta privada. Simplemente son distintos los mecanismos de control. Con todo, tratándose de servicios públicos en los que concurren las ofertas pública y privada, la comparación de los respectivos niveles de eficacia resultará sencilla ya que podemos disponer, por una parte, de indicadores de la cantidad y calidad del servicio ofrecido por unos y otros y, por otra parte, podemos igualmente disponer de información acerca de los costos unitarios que se registran en uno y otro sector. Idealmente podríamos incluso imaginar que ambos sectores público y privado, utilizan los mismos esquemas de incentivos para el personal. Por tanto, no existe razón para que la oferta pública no pueda proporcionar niveles de eficacia similares a la oferta privada siempre que disponga, naturalmente, de un volumen similar de recursos. En cambio será imposible que tal cosa suceda si los recursos puestos a disposición de la oferta pública resultan notoriamente inferiores a los que dispone la oferta privada, como suele ocurrir en la mayor parte de los casos.

Contando que los recursos puestos a disposición de la oferta pública fuesen similares a aquellos de que dispone la oferta privada cabría plantear dos sistemas alternativos de financiación. Uno consistiría en recurrir a la financiación presupuestaria y en tal caso la oferta pública podría hacerse a precios políticos incluso gratuitamente; la otra posibilidad consistiría en proporcionar a los usuarios de los servicios en cuestión y con cargo al presupuesto, los recursos necesarios para que estos puedan adquirir donde deseasen, en la oferta pública o en la privada, los servicios en cuestión, en el bien entendido de que ambas operarían con precios similares. Con esta alternativa la oferta pública pasaría a financiarse en los mismos términos que la oferta privada y serían los usuarios los que decidiesen, atendiendo exclusivamente a sus preferencias, entre una u otra.

Esta segunda alternativa resultaría algo más costosa para la hacienda pues, en principio, habría de proporcionar los recursos necesarios a todos los usuarios mientras que en la primera alternativa el estado no soporta ningún costo de los usuarios que recurren a la oferta privada. Una forma de eliminar este costo adicional podría consistir en excluir de los recursos a los ciudadanos con mayores rentas. En esta alternativa el estado debería operar con precios privados teniendo que competir directamente con los oferentes privados.

8.3.4. Demanda obligatoria y monopolio público de oferta

El último mercado considerado en el cuadro 8.2. es aquel en el que confluyen la demanda obligatoria y la oferta pública en régimen de monopolio **[4]**. No cabe duda de que en este caso nos hallamos ante la máxima coacción que cabe aplicar en este tipo de bienes y servicios en tanto su demanda la establece la ley y sólo el estado puede proporcionarlos. Estamos lejos de los precios que, como hemos visto, reclaman voluntariedad en la demanda, concurrencia en la oferta o ambas cosas a la vez y hemos entrado en el terreno de las **tasas** que es el instrumento de los considerados hasta ahora más próximo al impuesto.

La obligatoriedad de la demanda puede deberse a distintas causas mientras que el monopolio estatal de oferta en este caso se debe a las características de los servicios requeridos. En ocasiones lo que se demandará del estado es la prestación de un servicio. Pensemos, por ejemplo, en las revisiones periódicas de vehículos. En muchos países es obligatorio someter a los vehículos a una revisión que garantice su adecuación a partir de una determinada antigüedad. El servicio lo presta el estado normalmente a través de concesionarios que cobran una contraprestación fijada por el propio estado.

Algo parecido sucede en el caso de los seguros públicos obligatorios como es el caso de la seguridad social. Es obligatorio suscribir dicho seguro para todo trabajador y el único oferente del mismo es el estado. En consecuencia, de acuerdo con la ordenación propuesta, nos hallaríamos ante una tasa pues si bien es cierto que su cuantía dependerá normalmente del nivel de salario del sujeto también los beneficios a recibir estarán en función de ese mismo salario manteniéndose, pues, una relación entre lo pagado y lo obtenido a cambio, más siendo esto característico de la tasa que del impuesto.

En otros casos las tasas se pagan por actuaciones de la administración que difícilmente pueden asociarse a servicios prestados como en el caso anterior. Por ejemplo, en muchos países los ciudadanos están obligados a proveerse de documentación de identidad que sólo proporciona el estado. Cuando se solicita la referida documentación suele satisfacerse una tasa, normalmente equivalente al costo que supone su expedición para la administración, sin que podamos hablar de un servicio recibido en el sentido de una actuación de la administración que reporte un beneficio al demandante como sucedía con los ejemplos anteriores. En este caso se trata simplemente de cumplir con una obligación legal.

En otros muchos casos la demanda que hace a la administración por parte del sujeto es obligada en cuanto es condicionante de una actividad, digamos privada, que pretende llevar a cabo. Pensemos, por ejemplo, en un permiso de caza o en un certificado de soltería. El sujeto solicitante se ve obligado a pedir a la administración tales documentos en tanto desee cazar o casarse. Por tanto se trata de una obligación indirecta pues a nadie obligan a disponer de una licencia de caza pero, desde luego, todo aquel que decida cazar vendrá obligado a contar con la correspondiente licencia. También en este caso, pues nos hallaríamos ante una tasa.

8.3.5. Conclusión

Como se ha podido comprobar, son diversas las modalidades de los bienes y servicios intermedios situados entre los bienes públicos y los bienes privados y participando, a la vez, de las características de unos y otros. Precisamente por ese carácter bifronte, por esa dimensión pública que tiene este tipo de bienes o servicios, se produce la intervención del estado, intervención que puede adoptar diversas formas con la pretensión común de influir en las cantidades consumidas. En tal sentido, los instrumentos financieros que hemos analizado pueden jugar una triple función:

- En primer lugar, operan como instrumentos que influyen en las cantidades consumidas. Como hemos visto, un precio político favorecerá el consumo mientras que un precio fiscal lo reducirá.

- En segundo lugar, sirven para allegar recursos a la hacienda, y

- En tercer lugar, utilizados adecuadamente, pueden colaborar a mejorar la eficacia del estado.

En efecto, como vimos anteriormente, en la medida en que consigamos explicitar esa doble dimensión público-privada de los bienes intermedios y darle el adecuado tratamiento financiero, será posible mejorar los niveles de eficacia sin renunciar a otros propósitos. En los bienes intermedios considerados es posible distinguir su aspecto privado -cuyos costos deberían soportar, en principio, los usuarios- de su dimensión pública, cuya financiación corresponde a todos los ciudadanos mediante los impuestos generales. Y esos dos componentes pueden y deben distinguirse en cada uno de los instrumentos que hemos considerado, desde los precios a las tasas.

Cuando estos bienes intermedios son suministrados por empresas privadas al estado le cabrá intervenir mediante el establecimiento de una **exacción** sobre el precio si lo que se pretende es reducir el consumo, o bien mediante una subvención si lo que se persigue es aumentar la cantidad demandada. En estos casos esa doble dimensión privado-pública de los bienes intermedios resulta clara: el precio percibido por la empresa privada por una parte y la exacción-**subvención** del estado, por otra recogen uno y otro aspecto.

En cambio, si los bienes en cuestión son producidos y ofrecidos por el estado ambas dimensiones subyacentes corren el riesgo de confundirse en el precio aplicado. Sin embargo, es claro que un precio político apareja

una subvención implícita equivalente a la diferencia entre el costo y el precio. Y otro tanto puede decirse de los precios fiscales aunque en este caso se trataría de una exacción. También sucede esto con las tasas. Podemos fijar su nivel, valorando la dimensión pública del servicio prestado, haciéndolo coincidir con su costo, por encima o por debajo.

En nuestra opinión, estos componentes deberían hacerse explícitos en el proceso de fijación de precios y tasas. El político debe poder conocer el costo de los bienes y servicios que componen la oferta pública -entre otras cosas para poder comparar tales costos con los costos privados equivalentes -y debe decidir qué parte del costo será financiado con cargo a los impuestos generales y qué parte deberá incluirse en el precio. Y, en caso de efectos externos negativos, deberá decidir la cuantía de la "exacción" implícita que debe incluirse en el precio fiscal, incorporando los costos sociales que no recoge la contabilidad.

En la medida en que el modelo de organización político-administrativa que utilicemos favorezca la separación de responsabilidades de uno y otro ámbito, político y administrativo, corresponderá al ámbito administrativo responsabilizarse del costo de los bienes y servicios que componen la oferta pública mientras que la "exacción" o la "subvención" que haya de añadirse al referido costo será decisión que corresponda al ámbito político. Esta forma de proceder, como decíamos, nos permitiría separar los requisitos de eficacia (costo) de las valoraciones y decisiones políticas, con razonable claridad.

8.4. Las contribuciones especiales

Contribuciones especiales: contraprestación requerida a quienes se han beneficiado de una obra pública.

Otro instrumento financiero que responde al principio del beneficio son las **contribuciones especiales** utilizadas fundamentalmente por las haciendas locales. Constituye una contraprestación requerida por la hacienda a aquellos sujetos cuyas propiedades inmuebles se han beneficiado especialmente de una obra pública de interés general. Pensemos, por ejemplo, en las obras de construcción de calles y aceras y del conjunto de servicios públicos habituales como conducciones de alcantarillado, iluminación, jardines etc. Es evidente que se trata de obras públicas que son de interés general pero reportan un beneficio especial a los propietarios de los inmuebles que delimitan las calles en cuestión, un beneficio cuantificable en el aumento del valor experimentado por dichos inmuebles como consecuencia directa de las obras públicas realizadas. Una vez más, pues, nos hallamos ante un bien público intermedio -la obra pública realizada -cuyos beneficios afectan, en parte, a determinados ciudadanos y, en parte, a toda la colectividad y, en consecuencia, tiene sentido que su financiación se divida igualmente.

A diferencia de lo que sucede con los instrumentos financieros que hemos estudiado en la sección anterior, en este caso no existe una demanda individualizada a pesar de que el beneficio sí resulte individualizable. Y esto es así porque, en realidad, los beneficiarios de la obra pública son un conjunto de personas, todos los propietarios de los inmuebles circundantes, lo cual nos aproxima al caso de los bienes públicos puros: nadie individualmente demandaría una obra de cuyos beneficios se lucrarán todos sus vecinos. Sin embargo, pese a la inexistencia de demanda, resul-

tará relativamente sencillo identificar a sus principales beneficiarios y arbitrar un criterio que nos permita individualizar tales beneficios.

En principio existen dos caminos para poder cuantificar el beneficio que afluye a los propietarios de los inmuebles colindantes. Una forma de hacerlo sería por diferencia del valor patrimonial de los inmuebles beneficiados antes y después de la obra pública. En este caso, la contribución especial podría establecerse en una cantidad equivalente al aumento de valor experimentado por los inmuebles que fuera atribuible a la obra pública a financiar.

La otra forma de proceder, más generalizada, consiste en partir del costo de la obra pública y descontar -mediante una decisión política -la parte del mismo que se entiende que beneficia a la colectividad. El resto del costo es el que habría que recuperar a través de la contribución especial. Su distribución entre los propietarios puede hacerse utilizando indicadores de la parte de ese costo que ha beneficiado especialmente a cada uno de ellos: por ejemplo, tomando los metros de calle que ocupa cada inmueble.

Como vemos, las contribuciones especiales a pesar de compartir con los instrumentos anteriormente estudiados varias de sus características, no encajan en la sistemática que hemos propuesto. En la medida en que el oferente será siempre el estado y que el consumo del servicio resulta obligatorio, la contribución especial nos recuerda a las tasas. Sin embargo, a diferencia de éstas, en el caso de la contribución especial no existe demanda individualizada lo cual la aproxima al impuesto.

Así como aquellas obras públicas que benefician especialmente a determinados sujetos pueden dar lugar, como vemos, al establecimiento de una contribución especial, Einaudi sugería la posibilidad de que cuando de las obras públicas se deriven perjuicios para los ciudadanos -pensemos en las molestias y limitaciones que pueden acarrear durante su construcción determinadas obras públicas a los habitantes del entorno -tendría igualmente sentido plantearse una contribución especial negativa, esto es, una transferencia compensatoria de la hacienda en favor de los ciudadanos perjudicados. Aunque la idea tiene el atractivo y la coherencia de las proposiciones simétricas, no pasa de ser una curiosidad. Cuando de las actuaciones del estado derivan perjuicios para los particulares cabe siempre el recurso de la reclamación judicial.

8.5. El canon concesional

Anteriormente hemos visto cómo, en ocasiones, el sector público interviene en los mercados restringiendo la oferta e incluso acotando un área productiva determinada y estableciendo un monopolio público. Cuando el sector público restringe la oferta -o se trata de una oferta restringida por sus propias características como sucede, por ejemplo, con el espacio radioeléctrico -se verá obligado a seleccionar las empresas que vayan a actuar en ese mercado de igual modo que, si decide crear un monopolio, puede conceder su gestión a una empresa.

Tanto en uno como en otro caso ocurre que, a través de sus decisiones, el sector público está permitiendo a determinadas empresas operar en mercados con oferta restringida lo cual puede considerarse, en principio, como una ventaja o un privilegio. Una forma de hacer desaparecer dicha ventaja podría consistir en que el estado cobrase a la empresa o empresas en cuestión un **canon** como contraprestación por el beneficio, digamos extraordinario que puede reportarle la autorización para operar en mercados de oferta restringida. En estos casos las empresas percibirán precios y la hacienda ingresará un canon que, como veremos, constituye un instrumento financiero emparentado con el principio del beneficio, pero distinto a todos los estudiados hasta ahora. Veamos, pues, con mayor detenimiento en qué consiste y qué posibilidades tiene el canon.

De acuerdo con la somera descripción que acabamos de hacer el establecimiento de un canon requiere la confluencia de las siguientes cuatro notas:

Una. La existencia de un mercado con **competencia inexistente o restringida en virtud de una norma legal** y cuyo acceso al mismo, como oferente, requiere una autorización administrativa.

Dos. El acceso a dicho mercado es demandado por el sujeto que pretende acceder al mismo. A consecuencia de dicha demanda se produce un **acto administrativo**, una respuesta de la administración, que **habilita al demandante** para desarrollar una determinada actividad económica de carácter lucrativo, en condiciones de competencia restringida.

Tres. Esta habilitación bajo la forma de licencia, autorización, permiso, concesión o cualquiera otra similar, proporciona a su beneficiario una **ventaja** en el mercado y, por tanto, cuantificable en términos económicos. Y

Cuatro. El "canon concesional" pretende **recuperar para la administración el valor económico de esta ventaja** producida por el acto administrativo de la habilitación.

Como vemos, la naturaleza del "canon concesional" se halla más próxima a la contraprestación contractual que a la coacción propia de los instrumentos fiscales. En este sentido no debe confundirse con la tasa porque cabría aplicar al solicitarse la correspondiente autorización, licencia o concesión. En este caso, la tasa pretende recuperar los costos en que incurre la administración para otorgar la correspondiente autorización, mientras que el "canon concesional" persigue recuperar -igualmente para la administración - el valor económico de la "ventaja" concedida al autorizado, licenciado o concesionario. Por tanto, el "canon concesional" se sitúa en la lógica de la contraprestación, emparentada con el principio del beneficio.

8.5.1. La ventaja neta

Con frecuencia las licencias, autorizaciones o concesiones de la administración para desarrollar una actividad económica en un mercado sin

competencia o con competencia restringida suelen venir acompañadas de un conjunto de condiciones o restricciones establecidas por la propia administración concedente y que, de hecho, equivalen a "contraprestaciones" a satisfacer en razón de la ventaja recibida. En este terreno suelen utilizarse dos tipos de condiciones por parte de la administración.

El primer tipo pueden ser determinadas **condiciones de producción/ distribución** de los bienes y servicios que deberá prestar el autorizado o concesionario

El segundo tipo son las **condiciones de precio** de tales bienes o servicios.

En efecto, la autorización para operar en un mercado sin competencia o con competencia restringida viene habitualmente acompañada de un conjunto de condiciones, establecidas por la administración al tiempo de otorgar el derecho, que deberá cumplir el autorizado, condiciones que probablemente no cumpliría de no ser obligatorias. Pensemos por ejemplo, en una empresa concesionaria de un determinado servicio -podemos imaginar desde la recogida de basuras hasta el servicio telefónico- que cobra directamente de los usuarios. La administración concesionaria puede exigirle a la empresa unas calidades mínimas del servicio o que extienda la prestación del mismo a todos los usuarios potenciales, incluyendo a aquellos que viven en áreas de población dispersa o alejadas de núcleos de población y que, en estricta lógica económico-privada, probablemente no serían atendidos ya que el costo para la empresa puede resultar superior al precio que estarían dispuestos a pagar esos usuarios potenciales. Se trataría, pues, de una obligación que comporta un coste adicional para la empresa concesionaria y que vendría a reducir -en términos económicos -el tamaño de la ventaja concedida con la autorización. En consecuencia, la existencia de este tipo de condiciones debería tenerse en cuenta al tiempo de establecer cualquier posible "canon concesional".

El segundo tipo de condiciones habituales cuando en virtud de una concesión o autorización administrativa se otorga a un particular -una empresa- una posición de dominio en un mercado, consiste en la fijación de precios: los precios de los bienes y servicios que percibe la empresa autorizada de los consumidores y usuarios son fijados o autorizados por la propia administración, de forma que la posición de dominio en el mercado no se traduzca necesariamente en precios más altos. Idealmente, si la administración conociese las funciones de costo y de demanda, podría señalar unos precios equivalentes a los que resultarían en un mercado competitivo y de esta forma eliminaría totalmente la ventaja que inicialmente apareja la concesión o autorización. Si este fuera el caso es evidente que no quedaría espacio para establecer ningún "canon concesional".

Por consiguiente, el "canon concesional" jugaría en este esquema un papel, digamos, residual en tanto su oportunidad habría de decidirse después de considerar todas las condiciones con consecuencias económicas que acompañasen a la respectiva licencia, autorización o concesión. En tanto que descontadas las "contraprestaciones" referidas, esto es, las condiciones de producción/distribución que pudieran haberse establecido así como las restricciones que puedan introducir los precios autorizados, restase todavía una ventaja neta a favor de la empresa autorizada, sería

oportuno establecer un "canon concesional" con el objeto de recabar para la administración dicha ventaja neta.

Visto con mayor perspectiva podríamos decir que la administración dispone, al menos, de tres instrumentos para compensar las ventajas que podría reportarle al autorizado o concesionario una situación de competencia restringida:

La fijación de precios; el establecimiento de condiciones de producción/distribución; y, finalmente, el establecimiento de un "canon concesional".

En el caso de los dos primeros instrumentos la "ventaja" recuperada se transfiere directamente a los usuarios de los bienes y servicios suministrados por el concesionario, mientras que con el canon concesional la ventaja la recupera la administración y, a través del gasto, será distribuida entre todos los ciudadanos.

8.5.2. El canon y los precios públicos

Hablando en términos generales la administración puede otorgar "ventajas" a particulares no sólo mediante autorizaciones o concesiones para operar en mercados con competencia inexistente o limitada sino siempre que ceda derechos sobre bienes que forman parte del dominio público mediante una contraprestación insuficiente, seleccionando a los beneficiarios con criterios distintos a los del mercado. Imaginemos, por ejemplo, que se trata de ceder la explotación de determinados recursos naturales - minas, bosques, pesca, etc.- y que dicha cesión se hace discrecionalmente o bien de acuerdo con criterios distintos a los del mercado. Por ejemplo: pueden pescar los hijos de pescadores o los que tengan su residencia en un área determinada. Es evidente que en la medida en que la contraprestación fijada por la administración resulte inferior a la que podría haber obtenido en el mercado por los derechos cedidos, estará otorgando una ventaja a los adquirientes. Sin embargo, en este caso no tendría sentido, en nuestra opinión, plantearse la utilización de un "canon concesional" para recuperar la ventaja concedida dado que, si es esto lo que se pretende, ya disponemos del instrumento del precio público: bastará situar el precio público en la cuantía adecuada para hacer desaparecer la ventaja que no quiera otorgarse, siendo suficiente para ello con abrir mercados para que puedan concurrir todos los demandantes interesados.

En cambio, en el caso de las concesiones, licencias o autorizaciones que hemos venido considerando, lo que la administración cede es un derecho complejo cuya contraprestación sólo de forma muy abstracta cabría asimilar a un precio público. Por ello tendría sentido, en nuestra opinión, utilizar el instrumento del canon, diferenciándolo de los precios públicos, en estos casos.

La cuantía del canon concesional no debería exceder, como hemos visto, del importe de la "ventaja neta" entendiendo por tal la diferencia entre los beneficios adicionales que obtendría el autorizado o concesionario sobre una situación competitiva y el coste de las condiciones exigidas por la administración en el proceso de producción/distribución de los bienes y servicios de que se trate. Esto es:

Canon	≤	Ventaja neta	=	(Beneficio real	-	Beneficio mercado competitivo)	-	Costo condiciones establecidas por la administración.

Entendemos, pues, que el beneficio que se pudiera obtener en un mercado competitivo, sin restricciones de entrada, no comporta ventaja alguna. Por tanto, la ventaja para la empresa autorizada podría cuantificarse por la diferencia entre el beneficio que obtendría si el mercado en el que opera fuera competitivo y el beneficio que realmente obtiene. Dicha diferencia, como sabemos, deberá minorarse, en el costo para la empresa de cumplir con las condiciones administrativas impuestas por la administración.

Es evidente que para cuantificar la ventaja neta la variable que ofrece más problemas es la correspondiente al hipotético beneficio que obtendría la empresa en cuestión en un mercado competitivo, pues para ello deberíamos conocer las funciones de costo y de demanda del mercado en cuestión, información con la que no es fácil contar. De no disponer de esta información, que será lo normal, sólo cabría estimarla bien por parte de la administración, lo que siempre resultará problemático al menos inicialmente, o bien, lo que sería más sensato, utilizando un mecanismo de subasta que obligase a los candidatos a la autorización o concesión a valorar dicha ventaja neta. La fórmula para ello podría consistir en abrir un concurso entre las empresas que optasen a la concesión estableciendo la administración las condiciones requeridas. Dicho concurso se adjudicaría a la empresa que, comprometiéndose a cumplir todas las condiciones establecidas, estuviese dispuesta a pagar el canon concesional más elevado[1].

Como vimos anteriormente, el "canon concesional" es un instrumento residual en el sentido de que en la determinación de la posible ventaja neta el primer factor relevante son los precios y, a continuación, el costo de las condiciones administrativas que se hayan podido establecer. Por tanto, cabe imaginar concesiones o autorizaciones en las que no exista ventaja alguna a pesar de las limitaciones a la competencia. Esto podría suceder, como sabemos, en aquellos casos en que la administración señalase los precios de los bienes o servicios vendidos por el concesionario exactamente en el mismo nivel que alcanzarían en un mercado competitivo. En tal caso la diferencia del paréntesis de fórmula anterior será cero y siendo así, ninguna empresa estaría dispuesta a ofrecer un canon

1 Debemos suponer que mientras exista alguna ventaja neta será mayor el número de candidatos que el de puestos disnponibles.

concesional por conseguir la autorización. O, dicho en otros términos, precios y canon constituyen dos variables de una misma ecuación de forma que al fijar una, la otra queda automáticamente determinada.

Siendo esto así -y para cada caso concreto- cabría plantearse un sistema de subasta en el que se pidiese a los candidatos su mejor oferta de canon para diferentes niveles de precios con lo que la administración no solo podría disponer de la información necesaria sino, al mismo tiempo, de alternativas para la distribución de la "ventaja" entre usuarios (menores precios) o bien entre todos los ciudadanos (mayor canon) y de esta forma poder adoptar decisiones fundadas al respecto. En principio, el campo de variabilidad podría ir desde un canon máximo (con precios igualmente máximos) hasta un canon cero para precios competitivos.

En todos aquellos casos en que la administración señala o autoriza los precios de los bienes y servicios vendidos por la empresa concesionaria, el canon concesional podría referirse a las unidades vendidas puesto que ello, por definición, no tendría consecuencias en los precios. En cambio, en el supuesto de que se tratase de un mercado con precios no intervenidos, sería preferible que el canon adoptase la forma de una cantidad fija de manera que no influyese en los costos marginales ni, por tanto, en el precio de los bienes y servicios en cuestión. Si el canon se estableciese en relación con las unidades de bienes o servicios vendidos por la empresa autorizada, dada su posición de dominio, ésta trasladaría el importe del mismo sobre los consumidores/usuarios elevando sus precios con lo que el canon perdería sentido.

Como vemos, planteado en estos términos, el "canon concesional" tiene poco de exacción y constituye mas bien un instrumento que forma parte, o puede formar parte, del costo de la concesión o autorización concedida, costo que deberá soportar su beneficiario. Así pues, para conseguir la concesión o autorización administrativa que le permita operar en un mercado con competencia restringida, la empresa beneficiaria debe soportar determinados costos que constituyen, como sabemos, las "contraprestaciones" establecidas por la administración y dirigidas a balancear las ventajas que cabría derivar de su posición de poder en el mercado. Se trata pues de una especie de "precio" complejo que incluye varios elementos y que puede incluso "negociarse" por la vía del concurso, un precio que pudiera entenderse cerrado en el momento en que la administración proporciona la autorización para operar y el autorizado acepta los términos del compromiso que suscribe.

CONCEPTOS BÁSICOS

Bienes intermedios. Son bienes (o servicios) en parte privados y en parte públicos. Esto es, son bienes susceptibles de ser producidos y ofrecidos por el sector privado pero que aparejan fuertes efectos externos que explican su interés público. La sanidad, la educación o los licores y el tabaco son ejemplos de este tipo de bienes.

Demanda individualizada. En la medida en que una parte, al menos, de los beneficios que se derivan del consumo de los bienes intermedios es apropiable por el usuario, existirá una demanda individualizada de los

mismos. En consecuencia, normalmente habría también una oferta privada para este tipo de bienes.

Precio privado. Es la contraprestación satisfecha por el demandante de bienes y servicios y obtenida por los oferentes en mercados sin intervención del estado.

Subvención (reguladora). Es la establecida por el estado sobre un precio privado con objeto de reducirlo y aumentar así la demanda del bien o servicio de que se trate.

Precio público. Es el establecido por el estado como oferente de bienes y servicios con demanda individualizada de acuerdo con el coste medio de tales bienes o servicios.

Precio político. Suele denominarse así al precio señalado por el estado a los bienes y servicios con demanda individualizada cuando no cubre el coste de tales bienes o servicios. El precio político suele utilizarse en el caso de bienes o servicios con fuertes efectos externos positivos de forma que la parte del coste no cubierta por el precio político satisfecho por el demandante la cubran todos los ciudadanos beneficiarios a través de los impuestos generales.

Precio fiscal. Es el opuesto al precio político y, por tanto, el que fija el estado por encima del coste con el objeto de reducir el consumo de los bienes y servicios en cuestión.

También puede obtenerse un precio fiscal aplicando una exacción reguladora sobre el precio privado de un bien o servicio.

Tasa. Es la contraprestación establecida por los bienes o servicios ofrecidos exclusivamente por el estado y cuya demanda resulta obligatoria en virtud de un precepto legal.

Contribución especial. Es una contraprestación requerida obligatoriamente por la hacienda a los propietarios de inmuebles que se han beneficiado especialmente por la realización de obras públicas de interés general. Las contribuciones especiales son propias de la hacienda local.

Canon concesional. Constituye una contraprestación satisfecha al estado por aquellos particulares a quienes se ha concedido el derecho a operar como oferentes en mercados con oferta restringida. Dicha contraprestación trata de compensar la ventaja que supone operar en este tipo de mercados.

Actividad

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, tres, dos, una o ninguna. Indique las respuestas que Ud. considere acertadas.

1. **Los precios fijados por el estado:**
   - Se denominan precios políticos.
   - Son siempre iguales o inferiores al costo.
   - Pueden ser públicos, políticos o fiscales.
   - Dan lugar a situaciones de monopolio.

2. **Los denominados bienes intermedios, situados entre los bienes privados y los bienes públicos:**
   - Deben producirse siempre por el estado.
   - Deben ofrecerse por el estado aunque su producción puede ser privada.
   - Deben producirse exclusivamente por el sector privado.
   - Son propios de las haciendas provinciales pero rara vez se ofrecen por la hacienda central.

3. **Cuando decimos que los bienes intermedios tienen demanda individualizada, queremos significar:**
   - Que para poder consumirlos los sujetos deberán mostrar, como sucede con los bienes privados, sus preferencias.
   - Que opera el principio de exclusión.
   - Que son bienes que deben demandarse de uno en uno.
   - Que existe la posibilidad de que sean producidos privadamente.

4. **Un precio político puede alcanzarse:**
   - Subvencionando un precio privado.
   - Si se fija por el parlamento.
   - En todas las empresas públicas que tienen pérdidas.
   - Cuando en la oferta pública el estado vende debajo del costo.

5. **Existen varios mecanismos para que el consumidor tenga que soportar un precio fiscal. Por ejemplo:**
   - Aplicando una exacción sobre un precio privado.
   - Fijándolo el estado directamente en caso de oferta monopolística.
   - Recurriendo a decretar la obligatoriedad de la demanda.
   - Evitando situaciones de monopolio

6. **La contraprestación establecida con la tasa:**
   - Normalmente será igual o inferior al costo del bien o servicio prestado.
   - Debe tener en cuenta la capacidad de pago del sujeto.

- Es una forma de limitar la demanda.
- Suele abonarse en especie.

7. **Para determinar la cuantía de una contribución especial puede recurrirse, en teoría, a varios procedimientos que nos permitan aproximar el beneficio obtenido por el particular:**
   - Determinando el aumento de valor experimentado por el inmueble.
   - Considerando el valor del patrimonio inmobiliario del sujeto.
   - Lo más sensato es fijarlo por ley.
   - Tomando como referencia una parte del costo de la obra pública que da lugar a la contribución.

8. **La aplicación de un canon concesional requiere que se den varias circunstancias entre las que cabe mencionar:**
   - Debe existir una restricción legal a la oferta.
   - El particular debe obtener una ventaja económica cuyo origen está en una decisión administrativa.
   - No debe existir ninguna otra condición que pueda afectar a la ventaja económica.
   - El canon no es, en sentido estricto, una exacción.

El establecimiento de centrales hidroeléctricas requiere de una autorización expresa por parte de la administración.

¿Cabría pensar en establecer sobre tales centrales alguna exacción de las consideradas en esta lección?

¿Y un canon?

Razone su respuesta e introduzca todos aquellos supuestos que precise para avanzar en su razonamiento.

LECCIÓN 9

APROXIMACIONES A LA IMPOSICIÓN SOBRE LA RENTA

Analizados en la lección anterior los instrumentos financieros inspirados en el principio del beneficio, en la presente lección iniciaremos el estudio de los instrumentos financieros que se acogen al principio de la capacidad de pago. Como sabemos, históricamente se han utilizado tres indicadores expresivos de esa capacidad de pago: **la renta, el patrimonio y el consumo** y la mayor parte de los sistemas fiscales combinan impuestos que consideran cada uno de los referidos indicadores. En esta lección vamos a estudiar las aproximaciones impositivas existentes cuando se utiliza **la renta como indicador de la capacidad de pago**.

9.1. Introducción

La adopción de la renta como indicador expresivo de la capacidad de pago de un sujeto es algo relativamente reciente. Como apuntamos anteriormente los primeros indicadores de la capacidad de pago aparecieron asociados con la riqueza y, en concreto, con la posesión de tierras que, junto con el ganado, ha sido durante siglos la forma predominante de riqueza. Puede decirse que hasta el siglo XVIII la propiedad de la tierra era la expresión más rotunda de riqueza y, por tanto, no es extraño que si había que adoptar alguna medida de capacidad económica para distribuir impuestos, fuese ésta la utilizada.

El catastro, documento elaborado por el estado en el que se inventariaban y describían, incluso gráficamente, todas las tierras agrícolas, constituía la pieza clave para gestionar este tipo de impuestos cuya graduación solía hacerse en función de **la superficie** de cada parcela como indicador de valor[1]. En la medida en que las tierras tomadas en consideración resultasen similares y tuviesen parecida productividad, este sistema podía proporcionar un patrón distributivo razonablemente equitativo puesto que el valor de cada unidad de superficie, por ejemplo de cada hectárea, sería aproximadamente el mismo y el impuesto satisfecho para cada parcela guardaría, en todos los casos, similar proporción respecto de su producto.

Sin embargo, este criterio de distribuir impuestos en función de la superficie se quiebra a partir del momento en que la productividad de las tierras difiere y consecuentemente, también su valor. Si siguiésemos manteniendo un gravamen de la misma cuantía por hectárea, los propietarios de las tierras mejores, más productivas, soportarían impuestos mucho más llevaderos que los soportados por los propietarios de las tierras menos fértiles, lo cual haría al sistema injusto introduciendo así un factor de presión en favor de su reforma. No es extraño, por tanto, que los impuestos fueran transitando, poco a poco, de este tipo de gravamen sobre la superficie a gravámenes que tomasen como referencia el valor de la producción. Los diezmos, por ejemplo, eran gravámenes de este tipo.

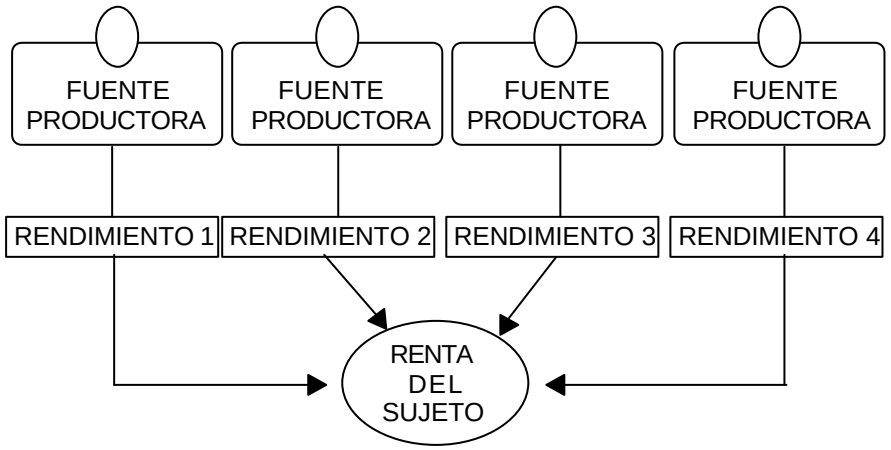
1 Todavía no hace demasiados años una técnica similar de distribución de impuestos se practicaba en las haciendas locales de España bajo el nombre de «repartimiento».

Sin embargo, los gravámenes girados sobre el valor del producto de la tierra también acabaron planteando problemas[2]. Un mismo volumen de producción, dependiendo de los gastos en que ha sido necesario incurrir, puede dar lugar a distintos productos netos y, por tanto, si el gravamen se establece sobre el valor del producto total -sobre las ventas, podríamos decir- pesará relativamente más en las explotaciones intensivas que suelen comportar mayores costos por unidad de producto y con ello puede acabar constituyendo una rémora para el progreso de la agricultura. Para evitar cualquiera de estos males lo recomendable sería, pues, que el gravamen recayese sobre el **producto neto**.

A medida que los países progresaban y sus economías se hacían más complejas la riqueza y sus productos se fueron también diversificando y paralelamente lo hicieron los tributos. Junto a la tierra y el ganado la importancia de la propiedad inmueble fue creciendo a medida que lo hacían las ciudades y fueron multiplicándose las empresas y con ellas el trabajo dependiente y los rendimientos del capital mobiliario. De esta forma con cada nueva forma de producción, de generación de rendimientos, acababa surgiendo un nuevo impuesto que los sometía a gravamen. Unos impuestos que, como vemos, ponían su atención en los elementos generadores de los rendimientos gravados aplicándose un impuesto distinto para cada tipo de rendimiento. Esta aproximación al gravamen de la renta es conocida como **sistema cedular o sistema de impuestos de producto** y tuvo su apogeo en el siglo XIX.

La otra aproximación al gravamen de la renta es de carácter **personal** en tanto que en lugar de situar su atención -como hacen los impuestos de producto- en los elementos productores de los rendimientos gravados, lo hace en el sujeto, en la persona que obtiene tales productos y acumula el conjunto de rendimientos netos que afluyen a una persona sumándolos algebraicamente. Y es sobre ese conjunto agregado, que llamaremos renta, sobre lo que establece el gravamen. Esta diferente perspectiva en el planteamiento de la tributación sobre la renta es lo que se pretende representar en la figura del gráfico 9.1.

GRÁFICO 9.1.
DOS APROXIMACIONES AL GRAVAMEN DE LA RENTA



2 Esta es la línea evolutiva del sistema de impuestos cedulares o reales expuesta por Einaudi en sus **«Principii di Scienza della Finanza»**, Ed. Einaudi, Turín, 1940.

Como puede verse en el gráfico, cada fuente productora (tierra, edificios, capital mobiliario, etc) genera un tipo de rendimiento que es gravado por un impuesto real diferente. El conjunto de los impuestos que gravan los diferentes rendimientos es lo que llamamos **sistema de impuestos de producto**. Si desde la perspectiva de las fuentes pasamos a la del sujeto perceptor de los rendimientos, tomamos el conjunto de fuentes que pertenecen a un mismo sujeto y acumulamos sus rendimientos, obtendríamos la renta de dicho sujeto que podría someterse a gravamen con un solo **impuesto sobre la renta**. Es pues otra forma de gravar tales rendimientos, otra forma de aproximarse al gravamen de la renta.

A continuación analizaremos las características básicas de uno y otro planteamiento.

9.2. El sistema de impuestos de producto

Para que un sistema de impuestos de producto -también llamados impuestos reales o impuestos cedulares- esté completo debería existir un impuesto para cada tipo de rendimiento. Por tanto, desde una perspectiva lógica, bastarían dos impuestos: uno que gravase los rendimientos del capital y otro impuesto que gravase los rendimientos del trabajo ya que, a fin de cuentas, todo el producto se acaba atribuyendo a uno u otro factor. Sin embargo, por lo dicho, sabemos que el sistema de impuestos de producto no es el resultado de una reflexión puramente racional sino la conclusión de un proceso histórico que duró varios siglos. Los impuestos de producto no fueron todos ellos creados en un momento sino que fueron apareciendo, como hemos señalado, a medida que cobraban importancia nuevas fuentes productoras de rendimientos. Así, primero apareció el impuesto que gravaba **los rendimientos de la tierra y la ganadería** y algo después, el impuesto que recaía sobre los rendimientos de los bienes inmuebles. Ambos han sido conocidos como los impuestos antiguos de producto. Después fueron surgiendo los llamados nuevos impuestos de producto: el que gravaba los **rendimientos de los negocios y las actividades profesionales**; el que recaía sobre los sueldos y salarios y finalmente, el impuesto que gravaba **los rendimientos del capital mobiliario**. En principio el sistema completo lo constituyen estos cinco impuestos pero no cabe descartar que las vicisitudes históricas de un país, en concreto, haya dado lugar a que alguno de los impuestos de producto indicados puede aparecer desdoblado y, en consecuencia, sea mayor el número de los mismos. Por ejemplo, podría darse el caso de que existiese un impuesto que gravase exclusivamente los intereses de la deuda pública, otro diferente los dividendos de sociedades y un tercero las restantes rentas del capital mobiliario. O un impuesto que gravase los sueldos de los funcionarios públicos y otro distinto las retribuciones de los empleados privados. Ahora bien, en todos los casos, con independencia del número y ámbito de cada impuesto, estaríamos ante un sistema de tributos de producto en tanto cada figura tributaria se orientaba a gravar una porción del producto atendiendo a la fuente productora del mismo y con independencia de la persona de su receptor.

Como vemos, en el sistema de impuestos de producto los rendimientos del trabajo suelen estar gravados en un impuesto independiente cuan-

do se trata del trabajo dependiente pero, también pueden existir rendimientos del trabajo en las bases de los impuestos que recaen sobre los rendimientos de las explotaciones agrarias y sobre los rendimientos de los negocios, si bien aparecen en forma indivisa junto con los rendimientos del capital. Normalmente, es en el mismo impuesto en el que se gravan los rendimientos de los negocios donde suelen gravarse también los rendimientos obtenidos por las actividades profesionales independientes ya que la naturaleza de unos y otros está próxima. Pero, también podemos hallar ejemplos de países donde a los profesionales independientes se les grave con un impuesto de producto específico.

La base impositiva sobre la que conceptualmente se giran los impuestos de producto es el rendimiento neto proveniente de cada fuente. Dicho rendimiento neto se calcula por diferencia entre el producto o rendimiento íntegro menos:

Primero. Todos aquellos gastos que resultan necesarios para la obtención del rendimiento íntegro, y
Segundo. El costo del mantenimiento de la capacidad productiva de la fuente generadora de los rendimientos gravados.

Pensemos, por ejemplo, en un apartamento en alquiler. El **rendimiento íntegro** equivale al alquiler satisfecho por el inquilino. Sin embargo, supongamos que de acuerdo con las condiciones del contrato los gastos de las expensas son a cargo del propietario del inmueble y, asimismo, los de vigilancia que se satisfacen a una empresa que se ocupa de prestar dicho servicio. Siendo así, para determinar el rendimiento neto del inmueble deberíamos minorar del alquiler el importe de los referidos gastos ya que se trata de pagos necesarios para poder obtener el alquiler. El rendimiento íntegro minorando en el conjunto de todos aquellos gastos que fueron precisos para su obtención, lo llamaremos **rendimiento bruto**. Pero, además de este tipo de gastos, el cálculo del rendimiento neto reclama el mantenimiento de la capacidad productiva de la fuente, en nuestro ejemplo del apartamento arrendado, y es evidente que como consecuencia de su uso y del transcurso del tiempo, el apartamento cuya vida útil es limitada, irá perdiendo capacidad de producir rendimientos. Si la vida útil de un inmueble es, por ejemplo, de cincuenta años podemos suponer que experimenta anualmente una pérdida de valor equivalente al 2%. A esta pérdida de valor por el simple transcurso del tiempo la llamaremos **amortización**. Podemos decir, pues, que el apartamento tiene un período de amortización o se amortiza en cincuenta años. El importe de la amortización anual deberá reducirse también, como gasto, del rendimiento bruto para calcular el **rendimiento neto**.

En resumen diríamos que:

(+) RENDIMIENTO ÍNTEGRO
(-) GASTOS VINCULADOS A LOS INGRESOS

RENDIMIENTO BRUTO
(-) AMORTIZACIÓN
RENDIMIENTO NETO

Aunque las categorías generales son las mismas, este esquema se verá probablemente ampliado cuando se trate de determinar el rendimiento neto de actividades empresariales, particularmente en lo que se refiere al tipo de gastos vinculados a los ingresos. En este grupo de gastos cabe distinguir tres componentes, a saber:

En primer lugar, están los **gastos que son consecuencia de compras de bienes y servicios realizadas a otras empresas**. Pensemos, por ejemplo, que se trata de una empresa que fabrica zapatos. Para ello deberá adquirir los materiales correspondientes, los distintos tipos de pieles, los tintes, los hilos para coser, las cajas para la distribución de los zapatos, etc. Todos estos elementos constituyen las materias primas para la fabricación de los zapatos y, como tales, constituyen gastos necesarios para poder obtener los rendimientos íntegros que no son otra cosa, en este ejemplo, que los ingresos provenientes de la venta de los zapatos. Pero deberíamos prestar atención porque para determinar el rendimiento bruto obtenido durante un período determinado, digamos durante el año anterior, no deberemos computar como gastos todas las compras de bienes y servicios efectuadas en ese mismo período, sino exclusivamente las compras de tales bienes y servicios que se han incorporado a las ventas, y ambas magnitudes no siempre serán coincidentes dado que las ventas de un período pueden incorporar gastos que se han producido en el período anterior y, por la misma razón también puede suceder que compras de bienes efectuadas en el período de medida acaben aplicándose en el período siguiente[3]. La determinación de los gastos a deducir en este caso es sencilla y puede obtenerse de la siguiente forma:

(+) EXISTENCIAS INICIALES
(+) ADQUISICIONES DURANTE EL PERÍODO
(-) EXISTENCIAS FINALES
ADQUISICIONES INCORPORADAS EN LAS VENTAS

En efecto, si a las existencias de bienes al principio del periodo cuyo rendimiento neto pretendemos medir, le sumamos todas las adquisiciones de bienes efectuadas a lo largo de dicho periodo y de este total restamos las existencias al final del periodo, la diferencia serán los bienes que han "salido", esto es, que se han incorporado a las ventas.

El segundo componente de los gastos serán los **sueldos y salarios** satisfechos durante el período de medida a todas aquellas personas que con su trabajo han contribuido a la producción. Son los costos del personal.

Y finalmente, **el tercer componente** lo integran todos los **pagos efectuados** durante el período de medida p**or razón de los capitales de terceros** -cualquiera que sea la forma adoptada- utilizados en la producción. Deberíamos incluir aquí, por tanto, desde los alquileres satisfechos pasando por los intereses y hasta los gastos por la utilización de patentes de terceros. Así pues, si del rendimiento íntegro -los ingresos por ventas- restamos estas tres categorías de gastos obtendremos el rendimiento bruto

3 Esto obviamente sólo es cierto para los bienes en tanto son almacenables pero no para los servicios que, por definición, son aplicados en el período de su adquisición.

y si de éste restamos la amortización de los elementos patrimoniales amortizables utilizados en la actividad empresarial de que se trate, el resultado será el rendimiento neto o beneficio empresarial en este caso.

El conjunto de gastos que deben restarse del rendimiento íntegro para determinar el rendimiento neto suelen denominarse **gastos fiscalmente deducibles** y tienen dos características fundamentales:

Primera, nunca un gasto se considerará fiscalmente deducible si comporta un aumento en el valor de la fuente productora del rendimiento. Pensemos, por ejemplo, en unos gastos de reforma y mejora hechos en un inmueble en alquiler. ¿Serían gastos deducibles? Lo serían en la medida en que viniesen exigidos por el mantenimiento o conservación del inmueble; no en tanto supusieran mejoras en el mismo y, por tanto, aumentos en su valor. En tal caso se considerarían **inversiones** y no serían deducibles aunque sí amortizables.

Segunda, tampoco será deducible nunca un gasto que suponga **consumo** para el titular de la fuente o una liberalidad de éste para con terceros. El consumo y la **liberalidad** se entiende que son aplicaciones del rendimiento neto obtenido decididas por su titular pero, en ningún caso, gastos requeridos para la obtención de los ingresos.

Esta mecánica de descontar los gastos de conservación y amortización de los elementos patrimoniales para determinar el rendimiento neto se aplica en todos los impuestos de producto por lo que se refiere a los rendimientos que proceden del capital, cualquiera que sea la forma que este adopte. En cambio no se aplica cuando se trata de rendimientos provenientes del trabajo. En este caso no existen -fiscalmente hablando- ni gastos de conservación y mantenimiento de la fuente productora del rendimiento ni tampoco amortización. Es decir, que al definir el concepto de rendimiento neto en cualquiera de los impuestos de producto siempre se tiene en cuenta la pérdida de valor de los diferentes elementos patrimoniales productores de los rendimientos gravados, deduciéndose como gasto. Sin embargo, en el caso del trabajo personal, tanto si opera como trabajo dependiente, como trabajo independiente o asociado con el capital como sucede con las empresas, nunca se computan los gastos necesarios para mantener su capacidad productiva como serían los de alimentación y cuidados personales ni se deduce cantidad alguna en concepto de amortización pese a resultar evidente que se trata de un activo -la persona que trabaja y genera los rendimientos gravados -de vida igualmente limitada.

Este diferente trato entre los rendimientos del capital y los del trabajo -que, como veremos, se perpetúa en el impuesto personal sobre la renta- discriminatorio en contra de estos últimos, se intenta compensar en muchos casos aplicando tipos impositivos diferentes a una y otra clase de rendimiento, más bajo para los rendimientos del trabajo que los aplicados a los rendimientos del capital. Hay sistemas que introducen incluso una deducción, similar a una mínimo exento, en el impuesto que grava los

rendimientos del trabajo dependiente, que podría verse como el reconocimiento implícito de los gastos de conservación y mantenimiento[4].

Aclarada conceptualmente la base impositiva de los impuestos de producto nos apresuramos a advertir que las técnicas tributarias realmente utilizadas para su determinación son diversas y pese a sus pretensiones, no siempre nos llevarán a ese rendimiento neto que debería ser objeto de gravamen.

Como hemos antes apuntado, la técnica tradicionalmente empleada para determinar la base en los impuestos antiguos de producto ha sido el **catastro**. Catastro físico al principio, cuando bastaba con conocer la superficie de las explotaciones y catastro de valor después, al incluir estimaciones de los rendimientos de cada explotación o parcela. Durante muchos años la elaboración y conservación de los catastros constituyó una de las tareas centrales de la administración tributaria. Pese a ello, la dificultad de mantener actualizados los trabajos planimétricos y en mayor medida las valoraciones estimadas de los rendimientos atribuibles a cada parcela era causa de su rápida obsolescencia, rápida en comparación con el tiempo que era necesario emplear para revisar todos sus planos y las valoraciones correspondientes. Con frecuencia cuando se terminaba una revisión de los valores catastrales, que podía durar varios años, los primeros valores revisados ya se encontraban desfasados.

Esta dificultad, prácticamente insalvable, de mantener actualizados los valores catastrales se agudizaba en períodos de rápido cambio económico y la distancia entre los valores catastrales y la realidad se ampliaba peligrosamente. Las bases fiscales -determinadas por la administración - se iban rezagando más y más respecto a la evolución real de los precios y con ello la recaudación obtenida por la hacienda iba quedando cada vez más lejos de las necesidades del estado. Los valores catastrales por su forma de determinarse conferían una enorme rigidez a las bases tributarias ajenas a lo que sucedía en la realidad y fue esta circunstancia la que hizo quebrar a los viejos impuestos de producto como figuras centrales de la hacienda, una hacienda pensada para un mundo estable en el que las técnicas y los valores permanecen.

Una técnica análoga a la catastral fue también la inicialmente utilizada para la actividad empresarial. La administración elaboraba una relación de personas dedicadas a esta actividad -un inventario, pues, similar al inventario de parcelas e inmuebles que supone el catastro -y fijaba para cada una de ellas una cantidad fija a satisfacer que se denominaba **patente** o licencia. Esta cantidad la determinaba la administración teniendo en cuenta el tipo de actividad desarrollada, el lugar donde se ejercía la industria o comercio en cuestión y algunos datos objetivos que permitie-

---

4 Imaginemos que un trabajador dependiente obtiene unos rendimientos de 100 uds. monetarias al año. Para mantener esa capacidad de producción de rendimientos, como se admite en el caso de los rendimientos del capital, este trabajador deberá a lo largo de su vida laboral constituir un capital cuyos rendimientos anuales fueran de 100 uds. monetarias.
Suponiendo cuarenta años de vida laboral y un interés del 4%, el trabajador de nuestro ejemplo debería ahorrar el 26,30% de sus rendimientos para alcanzar aquel resultado. En conscuencia, podría decirse que para calcular el rendimiento neto del trabajo de forma equivalente a como se calcula el rendimiento neto de capital, habría que reducir de aquel en concepto de «amortización» un 26%, gravando únicamente el resto.

ran aproximar el beneficio medio que pudiera obtenerse en cada caso. Contando con este cálculo se establecía el impuesto que correspondía pagar. Al igual, pues, que sucedía con el catastro, el rendimiento neto era estimado por la administración y el impuesto a pagar era una cantidad fija anual.

Naturalmente, la suerte de las patentes fue similar a la del catastro. Mantuvieron su utilidad como instrumentos para inventariar tanto parcelas como empresarios y en tal sentido siguen utilizándose hasta hoy, pero desaparecieron como mecanismos de determinación de bases impositivas. A medida que las circunstancias económicas fueron cambiando y cobraban importancia los nuevos impuestos de producto, se fueron también ajustando las técnicas de determinación de las bases, relegándose las referidas y pasando a técnicas de determinación anual -frente a las bases o cuotas fijas- y a reclamar la colaboración del contribuyente -frente al señalamiento administrativo de las bases-. Lo que se pretende ahora es determinar el rendimiento neto realmente obtenido utilizando toda la información disponible y contando con la que puede aportar el titular de la fuente mediante su declaración. Este fue el procedimiento utilizado después de la experiencia de las patentes, para determinar el rendimiento neto de las actividades empresariales y también el aplicado para los rendimientos del trabajo dependiente y para la mayor parte de los rendimientos del capital.

Rendimiento de la actividad empresarial

técnica forfaitaria: determina los rendimientos netos con datos objetivos

De todos estos rendimientos el de determinación mas difícil por su propia naturaleza es el correspondiente a las actividades empresariales para cuya determinación se han utilizado dos técnicas que se siguen utilizando en la actualidad. Una técnica que podemos denominar **"forfaitaria"** u **"objetiva"** pretende determinar los rendimientos netos contando con datos objetivos que puedan ser fácilmente conocidos. Para ello es preciso que la administración disponga de ciertos conocimientos técnicos y de la estructura de costos de la actividad empresarial de que se trate, lo cual puede conseguirse estudiando a fondo una muestra de empresas. A partir de este tipo de estudio podremos saber, por ejemplo, a cuánto asciende como media la producción por empleado con lo que disponiendo de la cifra de empleados podríamos inferir el valor de la producción. De igual forma la administración puede conocer, a través del estudio referido de esa muestra de empresas, cuál es la estructura de costos, qué representa en porcentaje de las ventas el costo de las materias primas, el de los sueldos y salarios, las amortizaciones, etc. Pues bien, disponiendo de este tipo de información será posible proceder a una determinación objetiva de la base cuyo resultado, en el mejor de los casos, nos aproximará un rendimiento medio.

La forma concreta de instrumentar este método dependerá de si lo que pretendemos es determinar objetivamente todos los elementos del rendimiento neto o si, como suele ser más habitual, queremos combinar información suministrada por el contribuyente con elementos objetivos. Pensemos, por ejemplo, que la información que se pide al contribuyente son sus ventas y el número de sus empleados. Ésta es una información sencilla de la que todo empresario, por pequeño que sea, puede disponer sin necesidad de ninguna contabilidad elaborada. A partir de estos datos y contando con la información antes mencionada será posible estimar anualmente el rendimiento neto pues disponemos de sus ventas -cuya cuantía podremos verificar o partir del número de trabajadores-. Dado que tenemos

información de la estructura de costos a partir de las ventas podríamos estimar directamente los beneficios. Pero naturalmente, si queremos ajustar mejor la cifra podemos incluir mas variables declaradas: por ejemplo, las compras, los salarios satisfechos y los inventarios. Con ello podríamos determinar el costo de las ventas y conoceríamos los costos de la mano de obra. Los restantes costos podrían decidirse "forfaitariamente", por ejemplo, en un porcentaje de las ventas con lo que de esta forma podríamos aproximar algo más la base fiscal a la realidad. La medida en la cual utilicemos la declaración de los sujetos o recurramos a elementos objetivos dependerá de las circunstancias de cada caso. En términos generales cuanto más pequeñas sean las empresas mayores serán las dificultades de información y en mayor medida, por tanto, habría que recurrir a elementos objetivos para determinar el rendimiento neto. Y, a medida que las empresas sean de mayor tamaño y estén provistas de los registros contables adecuados, será posible minimizar la presencia de los elementos objetivos hasta su desaparición. Y esto nos lleva al otro método de determinación de la base que llamaremos de **estimación directa** y que consiste en la declaración del rendimiento por parte del contribuyente y su comprobación por la administración. La estimación directa requiere que el contribuyente disponga de documentos y registros que permitan verificar su declaración.

Estimación directa: determina los rendimientos a través de una declaración del contribuyente y su comprobación por la administración.

Evidentemente, en la medida en que los tributos utilicen la estimación directa de sus bases tendremos más posibilidades de acercarnos al rendimiento real que pretendemos gravar y ofrecer más capacidad recaudatoria y, sobre todo, más flexibilidad ya que las bases fiscales, recogerán con inmediatez todo aquello que suceda en la realidad económica.

De lo visto hasta aquí podemos derivar algunas características comunes al conjunto de los impuestos de producto. Así, **en primer lugar**, se trata de un sistema en el que cada impuesto grava una cosa, un rendimiento vinculado a una fuente productora, y opera con autonomía respecto de los demás impuestos del sistema. Esta característica se debe, en parte, a la propia concepción de la imposición de producto que pone su atención exclusivamente en la fuente productora del rendimiento gravado pero, en gran medida también, por haber ido apareciendo cada impuesto en un momento distinto durante un largo período de tiempo de forma que su construcción legal puede ser distinta, como distintas son las técnicas utilizadas en la determinación de sus bases e incluso los tipos impositivos aplicables, por puras razones históricas.

Se trata de impuestos, como decía Einaudi, que "siguen a la cosa" significando que están construidos sobre la fuente productora del rendimiento independientemente de quien sea el perceptor o beneficiario del rendimiento en cuestión. El impuesto que grava el rendimiento de un bien inmueble, una casa por ejemplo, no precisa siquiera saber quién es el propietario y, de hecho, en muchos casos este tipo de impuestos se siguen girando a nombre de antiguos propietarios sin que ello afecte esencialmente al impuesto ya que lo relevante es la existencia de una casa y no quien sea la persona del propietario. Por eso el control sobre todo en los impuestos antiguos de producto se hace mediante inventarios de objetos, de cosas, como son los catastros.

En segundo lugar, se trata de impuestos en los que no cabe aplicar progresividad de forma consistente dado que la progresividad solamente

tienen sentido cuando se trata de personas, no de cosas. Imaginemos el caso de dos sujetos el A y el B que tiene los siguientes ingresos:

	Sujeto A	Sujeto B
Sueldos y salarios	500	200
Alquileres	----	100
Rendimientos del capital mobiliario	-----	200
Total	500	500

Con un sistema de impuestos de producto el sujeto A estaría sometido exclusivamente al impuesto que gravase los rendimientos del trabajo dependiente mientras que el sujeto B tendría que pagar por este mismo impuesto y, además, por el impuesto que grava los rendimientos de la propiedad inmueble (alquileres) y por el impuesto sobre los rendimientos del capital mobiliario. Imaginemos ahora que todos los impuestos aplican una misma tarifa progresiva, que es la siguiente:

Rendimiento neto	Tipo aplicable al tramo
De 0 a 100	5%
101 a 20	10%
201 a 300	15%
301 a 450	20%
401 a 500	30%
Mas de 500	40%

Si aplicamos esta tarifa progresiva a cada uno de los rendimientos anteriores nos dará las siguientes cuotas a pagar

	Sujeto A	Sujeto B
Impuesto sobre rendimientos del trabajo dependiente	60	15
Impuesto sobre rendimientos de inmuebles	-	5
Impuesto sobre rendimientos del capital mobiliario	-	15
Total	60	35

Es decir, que pese a tener ambos sujetos los mismos rendimientos netos (500) el sujeto A pagaría impuestos por 60 mientras que el sujeto B solamente pagaría 35. Este resultado injusto es consecuencia de que utilizando una escala progresiva el impuesto a pagar depende tanto del volumen del rendimiento como de su dispersión: cuanto de más fuentes provenga menor será el impuesto a satisfacer. En consecuencia en un sistema de impuestos de producto ni tiene sentido utilizar tarifas progresivas ni tampoco utilizar mínimos exentos[5] que, como sabemos, constituyen un factor de progresividad. Y es que, como veremos inmediatamente, la ca-

5 Como vimos anteriormente cabría no obstante la posibilidad de aplicar una deducción en las rentas del trabajo en concepto de gastos de conservación y mantenimiento sin que esto invalidara lo dicho respecto de los mínimos exentos.

pacidad de pago la tienen realmente las personas y no las cosas y, por tanto, solamente cuando agrupamos todos los rendimientos netos que corresponden a una persona determinando así su renta, cabe plantearse un tratamiento progresivo. De hacerlo así en el ejemplo anterior es evidente que la base del impuesto sería la misma en ambos casos y también el impuesto resultante.

En tercer lugar, los impuestos son tributos territoriales lo que significa que los rendimientos gravados son aquellos que se producen dentro de un determinado ámbito territorial donde se encuentra la fuente que los genera. Dicho ámbito territorial se corresponde con la jurisdicción de gobierno que establece los impuestos. La cuestión, pues, que se plantea para cada clase de rendimiento es saber en qué ámbito territorial se entiende producido.

En el caso del rendimiento de los bienes inmuebles la territorialidad resulta del todo evidente dado que las fuentes se encuentran en un sitio concreto y además son inamovibles. Pues bien, será la jurisdicción política en la que se encuentran los inmuebles la que disponga del derecho de gravar y podrá gravar los rendimientos de todos los inmuebles situados dentro del territorio donde se extiende su jurisdicción política. En este caso, nunca se producirán conflictos interjurisdiccionales sobre el derecho de gravar.

Aunque el criterio de territorialidad sigue siendo el mismo, no cabe duda de que con los impuestos nuevos de producto pueden suscitarse algunos problemas, especialmente en lo que se refiere a los rendimientos del capital mobiliario.

En el caso de las empresas no se plantean problemas cuando se trata de empresas residentes en una jurisdicción que operan exclusivamente dentro de la misma. Sin embargo, sí se suscitarán problemas en el caso de empresas que operan al tiempo en varias jurisdicciones para decidir a qué jurisdicción debe asignarse el rendimiento neto obtenido por la empresa o si debe atribuirse, de acuerdo con algún criterio, a las distintas jurisdicciones en las que opera. Sobre esta cuestión volveremos más adelante al tratar los problemas de la doble tributación y con mayor detenimiento en la lección doce cuando estudiemos el impuesto de sociedades. Tratándose de los rendimientos del trabajo dependiente el criterio de territorialidad resulta más sencillo de aplicar pues se entiende obtenido en la jurisdicción donde está situado el puesto de trabajo. Y, finalmente, lo mas problemático de territorializar serán los rendimientos del capital mobiliario. El criterio habitual es el de entender que los rendimientos se producen en el lugar donde tenga la sede el emisor del activo financiero correspondiente. Si se trata de dividendos o de intereses en el lugar donde radique el pagador de los mismos. Sin embargo, no es infrecuente que las legislaciones incluyan otras posibilidades -por ejemplo, el lugar de residencia del tenedor o donde se hallen depositados si tal fuera el caso- no tanto por hallarse en la lógica territorial del tributo sino, sobre todo, por ampliar el derecho de gravar y con él la capacidad negociadora en convenios internacionales.

En resumen: Los impuestos de producto establecidos por un gobierno pretenden gravar los correspondientes rendimientos netos que se han producido dentro de la jurisdicción del referido gobierno y en tal sentido son impuestos territoriales. La cuestión que a partir de aquí deberemos resol-

ver es dónde se entienden obtenidos los distintos tipos de rendimientos. Como hemos visto, en el caso de los inmuebles no se plantea problema alguno; tampoco suelen plantearse demasiados problemas con el trabajo dependiente, aunque pueden surgir dudas cuando un mismo trabajador desempeña su tarea en varias jurisdicciones; con las empresas que operan en distintas jurisdicciones necesitaremos un criterio para acotar el rendimiento neto obtenido en cada una de ellas y otro tanto cabe decir de los rendimientos del capital mobiliario aunque el criterio predominante en este caso es el de residencia del pagador. Como vemos, aún cuando todas las jurisdicciones políticas, sean los distintos niveles de gobierno dentro de un mismo país o se trate de diferentes países, utilizasen el criterio territorial para delimitar su derecho de exacción esto no eliminaría automáticamente los posibles conflictos interjurisdiccionales a menos que se pusieran de acuerdo en los criterios de demarcación a aplicar en aquellos tributos en los que, como acabamos de ver, resultan necesarios.

9.3. El gravamen de los acrecentamientos patrimoniales

Alternativamente al planteamiento que suponen los impuestos de producto para gravar los distintos rendimientos, existe el impuesto personal sobre la renta que, como vimos anteriormente en la figura del gráfico 9.1., no se gira sobre cada rendimiento sino sobre la suma de los percibidos por una persona. De esta manera un solo impuesto puede sustituir al conjunto de los impuestos de producto.

Esta visión personalizada del impuesto parte de la convicción de que no son las cosas, ni los rendimientos, sino las personas las que tienen capacidad de pago y que la mejor medida de dicha capacidad de pago la constituye la suma del conjunto de rendimientos que afluyen a la misma durante un período determinado, esto es, su renta personal[6]. Y de esta forma, además, es como se puede establecer un impuesto progresivo que, desde el principio, fue una de las señas de identidad del nuevo impuesto personal sobre la renta.

En un primer momento el impuesto personal sobre la renta apareció en muchos países como un impuesto **complementario** de la imposición de producto, que se aplicaba únicamente sobre las rentas más altas. La base del impuesto solía estar integrada exclusivamente por la suma algebraica de los rendimientos netos gravados por los distintos impuestos de producto; su tarifa con tipos moderados y suavemente progresivos; y la cuota resultante se pagaba además de lo ya pagado por los impuestos de producto. Operaba, por consiguiente, como un sobreimpuesto personal.

6 La primera propuesta para crear un impuesto personal sobre la renta suele asociarse con el "Income Tax" que intentó introducir Pitt en Inglaterra en 1799 con objeto de financiar las guerras contra Napoleón. En principio resultó un fracaso y, en buena medida, dio lugar mas tarde a la introducción de un sistema cedular. El impuesto personal sobre la renta, tal como hoy lo conocemos es un tributo característico del S. XX. Así como la imposición de producto fue la dominante durante el S. XIX, a partir de la primera guerra mundial el impuesto sobre la renta sustituye gradualmente a la imposición de producto en la mayor parte de países europeos. También en Estados Unidos el impuesto se introdujo definitivamente en 1913 después de la décimo sexta enmienda constitucional.

Ésta ha sido una forma muy frecuente de aparición del impuesto personal sobre la renta.

En una segunda etapa, también vivida por diversos países, el impuesto sobre la renta pasaba de complementario a **impuesto principal** y en ese momento los impuestos de producto se podían convertir en meros pagos a cuenta del impuesto personal sobre la renta. Incluso, en algún caso, y a pesar de ser el impuesto sobre la renta la figura principal, los impuestos de producto han jugado también el papel de **imposición mínima** con objeto de obviar los riesgos recaudatorios de la transición desde un sistema de impuestos reales a un impuesto personal.

Finalmente, a medida que el impuesto personal sobre la renta se consolida irán desapareciendo los impuestos de producto. Los viejos impuestos territoriales y sobre inmuebles acabaron en muchos casos en las haciendas locales; el impuesto que gravaba la renta neta empresarial dio lugar al impuesto sobre beneficios empresariales que en muchos países somete a gravamen a las empresas, independientemente de quien sea el titular; y los impuestos sobre los sueldos y salarios y sobre los rendimientos de capital mobiliario desaparecieron como tales convirtiéndose en **retenciones en la fuente** que son anticipos del impuesto personal sobre la renta.

En efecto, en aquellos países donde el impuesto personal sobre la renta constituye el eje de la imposición directa suelen existir mecanismos de retención que juegan una doble función: por una parte las retenciones, como entregas a cuenta del impuesto, facilitan su pago al contribuyente evitando que se acumule toda la deuda al final del periodo impositivo y, al mismo tiempo, proporcionan a la hacienda cierta regularidad en sus ingresos; por otra parte, la retención es un instrumento que proporciona una valiosa información a la hacienda sobre los componentes de la renta que deberán someterse al impuesto y ello es así porque la información surge en un contexto de intereses contrapuestos dado que habitualmente, para el obligado a retener que suele ser el pagador, el rendimiento que satisface constituirá un gasto fiscalmente deducible y, en consecuencia, su interés estará del lado de declarar la totalidad del rendimiento objeto de retención. Cuando un empresario satisface salarios o intereses por los capitales tomados en préstamo, tanto uno como otros son gastos al tiempo de determinar el beneficio de su negocio y por ello cabe esperar que declare la realidad de los pagos realizados y lleve a cabo la correspondiente retención.

A medida que el impuesto sobre la renta se afianzó como impuesto principal su base empezó a considerar las variaciones patrimoniales como parte integrante de la renta personal. Anteriormente, en la lección cuatro, cuando estudiamos los modelos tributarios, manejamos el concepto patrimonialista de renta que nos dice que la renta obtenida por una persona a lo largo de un período de tiempo equivale al valor de los bienes y servicios que haya consumido durante ese mismo período de tiempo más la variación neta registrada en el valor de su patrimonio[7].

---

7 La renta es una magnitud que siempre aparece referida a un período o lapso de tiempo. Así, puede hablarse de la renta obtenida por un sujeto (la renta es también un concepto que precisa de un titular) durante una semana, un mes o un año. En términos fiscales el lapso de tiempo de referencia es lo que llamamos "período impositivo". A las varia-

Y es que si en la base del impuesto sobre la renta no incluimos las variaciones registradas en el valor del patrimonio del sujeto en cuestión el tratamiento resultante puede ser tremendamente injusto. Veamos el siguiente ejemplo:

	SUJETO A	**SUJETO B**
Patrimonio Inicial	100	100
Rentas de trabajo	20	-
Ingresos por enajenaciones patrimoniales	-	20
Consumo	20	20
Patrimonio Final	100	100

Se trata de dos sujetos, el A y el B, cuyo patrimonio inicial, es decir, al principio del período que estamos considerando, tiene un valor de 100 unidades monetarias en ambos casos. Tenían pues inicialmente el mismo patrimonio. El sujeto A está trabajando en una organización y obtiene por ello un rendimiento de 20 unidades monetarias a lo largo del período de referencia. El sujeto B no trabaja y para vivir ha vendido una parte de su patrimonio por un importe de 20, imaginemos, por ejemplo, que se trata de acciones. Ambos sujetos han consumido la misma cantidad, 20, a lo largo del período. Y, finalmente, el último día del periodo resulta que mientras que el patrimonio de A mantiene su valor inicial, el patrimonio de B se ha revalorizado y pese a haber vendido una parte del mismo, como hemos visto, la parte restante ha aumentando de valor hasta 100. Por tanto, ambos sujetos vuelven a tener al final del período impositivo un patrimonio igual por valor de 100.

Es difícil imaginarse dos situaciones más iguales[8]: igual patrimonio inicial, igual nivel de consumo e igual patrimonio final. Parece razonable, pues, que deban estar sometidos a igual impuesto. Pues bien, la única forma de que esto sea así, de que ambos sujetos paguen el mismo impuesto, es considerando como renta el aumento de valor que se ha registrado en el patrimonio del sujeto B. El patrimonio de B ha experimentado un aumento de valor por 20 unidades monetarias, ya que cuando vendió el valor de su patrimonio quedó reducido a 80 (100-20) y, en cambio, al final del período su patrimonio volvía a valer 100. Se revalorizó, pues, en 20.

Sólo si consideramos que esa revalorización es renta ocurrirá que ambos sujetos, tanto el sujeto A como el B, tendrán la misma base en el impuesto: en el caso de A, 20 que provienen de su trabajo y en el caso de B, también 20, que provienen de un incremento en el valor de su patrimo-

---

bles que utilizan un periodo de tiempo como referencia suele llamársele "variables flujo" puesto que "fluyen" a lo largo del tiempo, para diferenciarles de otro tipo de variables que llamaremos "variables stock" y cuya referencia temporal es un momento determinado en el tiempo, una fecha. Por ejemplo, el patrimonio es una variable stock. El valor del patrimonio debe aparecer fechado en un momento determinado, en un día concreto. Así, hablamos del valor del patrimonio el día 31 de diciembre o el día uno de julio. Los inventarios, la masa hereditaria o la edad de una persona son variables stock; los beneficios, el sueldo o los intereses, en cambio, son variables flujo.

8 En realidad las situaciones no son estrictamente iguales ya que el sujeto A tiene que trabajar y el sujeto B no lo hace. Por ello algunos dirían que el sujeto B debería pagar mas impuestos que el sujeto A aún teniendo ambos la misma renta.

nio. Y, solo así pagarían el mismo impuesto. En cambio, si no computásemos en la base del impuesto sobre la renta las variaciones de valor registradas en el patrimonio, el sujeto A debería pagar impuestos por sus rendimientos del trabajo, mientras que el sujeto B no estaría sometido a impuesto alguno.

La inclusión de las variaciones en el valor del patrimonio en la base del impuesto sobre la renta ha llevado a algunos autores a hablar de **dos conceptos distintos de renta**.

Uno, el subyacente en la imposición de producto que se corresponde con la denominada "teoría de la fuente" y

Otro, que además de los rendimientos netos incorpora las variaciones en el valor del patrimonio y que se conoce como "teoría patrimonialista". En nuestra opinión, contraponer estas dos "teorías" resulta un tanto exagerado y, desde luego, no parece justificado ya que en la llamada "teoría de la fuente" también se computa la variación en el valor del patrimonio si bien limitada a las amortizaciones.

En efecto, de acuerdo con la "teoría de la fuente" se considera rendimiento neto todo lo producido o generado por el elemento patrimonial en cuestión una vez garantizado que se mantiene su capacidad productiva, esto es, que se mantiene su valor. En consecuencia, el rendimiento neto se determina, como vimos, de la siguiente forma:

INGRESOS - GASTOS DEDUCIBLES = RENDIMIENTO BRUTO - AMORTIZACIONES = RENDIMIENTO NETO

Es decir que del rendimiento bruto deducimos las amortizaciones con objeto de mantener el valor de la fuente productora del rendimiento ya que la amortización es justamente el valor que como consecuencia del uso y del paso del tiempo, ha perdido el elemento patrimonial en cuestión durante el período en el que medimos el rendimiento neto. Podríamos pues, decir que

$$\text{Amortización} = P_1 - P_0$$

esto es, que el importe de la amortización será justamente la diferencia entre el valor que tenía la fuente o elemento patrimonial al final del período (P_1) y el que tenía al principio (P_0). Ésta es pues la vía mediante la cual se toman en cuenta las variaciones en el valor del patrimonio en la "teoría de la fuente". Lo que ciertamente no contempla esta teoría es la posibilidad de que el valor del elemento patrimonial aumente en lugar de disminuir, es decir que $P_1 > P_0$. Sin embargo, si resultase que, en efecto, P_1 fuese mayor que P_0 aplicando la misma fórmula anterior ocurriría que el término "amortizaciones" resultaría con signo positivo y, por tanto, la diferencia $P_1 - P_0$ se incorporaría al rendimiento neto.

En definitiva, pues, entre la "teoría patrimonialista" y la "teoría de la fuente" apenas existen dos **diferencias**:

Una, **la referencia personal** que incorpora la teoría patrimonialista al acumular todos los rendimientos y referirlos a un titular, una persona, en lugar de referirlos a su fuente productora y

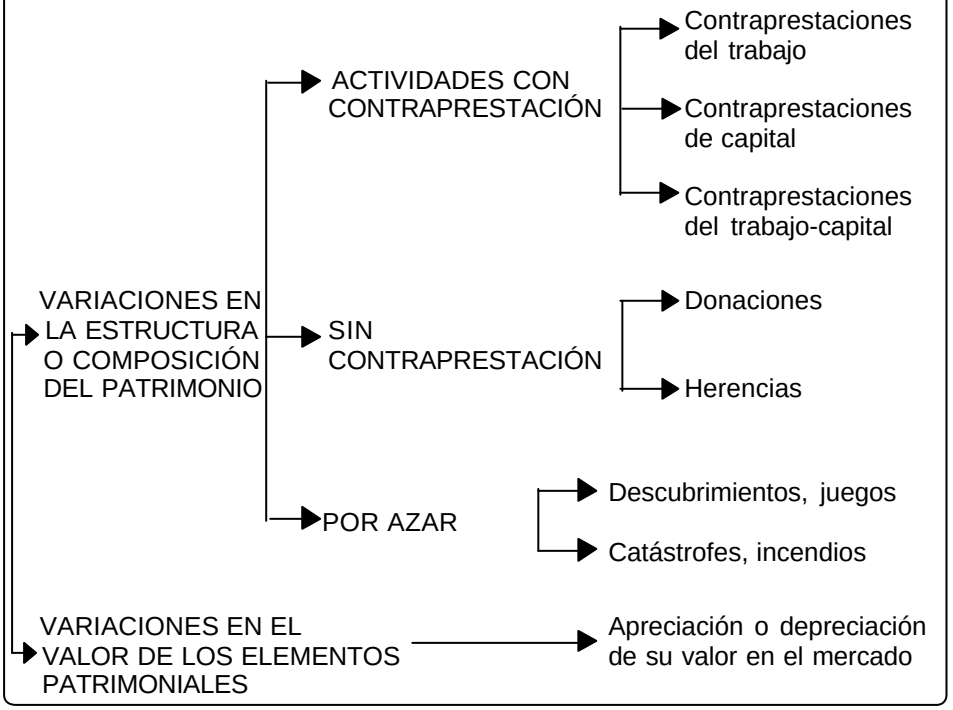
Dos, aceptar que **la variación patrimonial** -que está incorporada en la teoría de la fuente- **puede producirse en cualquier dirección**, esto es, que, a pesar de las amortizaciones, el valor del patrimonio final puede ser mayor que el inicial si su precio aumenta en el mercado. Esta conclusión implica introducir apenas un punto de abstracción en la "teoría de la fuente" y aceptar las consecuencias lógicas.

En el momento en que aceptemos, por las razones indicadas, que las variaciones en el valor del patrimonio forman parte de la renta tendremos que caminar hacia un impuesto sobre la renta de base extensiva pues, en principio, no existe razón alguna para incluir determinadas variaciones en el valor del patrimonio y, en cambio, excluir otras. Siendo así, pues, deberíamos considerar que forman parte de la renta todas las variaciones en el valor del patrimonio con independencia de cuál sea su causa.

A continuación en el cuadro 9.1. hemos sistematizado las diferentes causas que pueden provocar variaciones en el valor de un patrimonio.

En primer lugar cabe distinguir variaciones en el valor del patrimonio que son consecuencia de la entrada o salida de algún elemento patrimonial y, por tanto, de cambios en la estructura o composición del patrimonio, de aquellas otras que son debidas a simples cambios en el valor de los elementos patrimoniales durante el período de medida[9].

CUADRO 9.1.
CAUSA DE VARIACIONES PATRIMONIALES



9 Aunque, como sabemos, el patrimonio constituye una variable "stock", las variaciones en el valor del patrimonio es una variable flujo y, por tanto, deberá estar referida a un período de tiempo.

En lo que se refiere al primer conjunto de causas, las variaciones en la estructura o composición del patrimonio, hemos distinguido, a su vez, **tres grandes categorías**.

La primera agrupa a todas las variaciones de valor que tienen su origen en relaciones contractuales y son consecuencia, por tanto, de actividades con contraprestación. En esta categoría habrá que incluir las contraprestaciones obtenidas por el titular del patrimonio como consecuencia de su trabajo personal; las contraprestaciones obtenidas por la cesión de su capital tanto inmueble como mobiliario; y, finalmente, los rendimientos netos -que pueden ser positivos o negativos- de sus actividades profesionales o empresariales. En definitiva, pues, en esta categoría estarían los rendimientos netos de la imposición de producto que no dejan de suponer, a fin de cuentas, acrecentamientos patrimoniales.

La segunda categoría que se distingue en el cuadro es la de las variaciones patrimoniales por incorporación de nuevos elementos obtenidos sin contraprestación. Incluiremos aquí, todas las donaciones recibidas (o efectuadas) por el titular del patrimonio así como las herencias o legados de que haya resultado beneficiario durante el período de medición.

Y, **la tercera categoría** incluye las variaciones patrimoniales debidas al azar como, por ejemplo, los descubrimientos de objetos valiosos o las catástrofes o incendios que pueden mermar el patrimonio. Cabría también incluir aquí las variaciones patrimoniales ocasionadas por el juego.

La otra razón de las variaciones en el valor del patrimonio referida en el cuadro son las variaciones en el valor de los elementos patrimoniales que componen el patrimonio. Si un terreno tenía un valor de 500 unidades monetarias al comienzo del período y al final del mismo vale 700, no cabe duda de que el valor del patrimonio habrá aumentado en 200 unidades monetarias por esta causa.

Contando con esta panorámica de las distintas vías de variación patrimonial podríamos decir que la determinación fiscal de la renta pasa por una doble cuestión.

Primero, por conocer el valor de todos los elementos patrimoniales al principio y al final del período impositivo lo cual a veces, cuando existan mercados, resultará muy sencillo mientras que en otros casos será mas complicado y puede llevarnos incluso a matizar el concepto de renta; y **segunda**, en el caso de disminuciones patrimoniales, por distinguir aquellas que son atribuibles al consumo del sujeto -incluyendo las liberalidades- pues éstas, como sabemos, no deberían computarse como tales a nuestros efectos.

En la determinación fiscal de la renta, como estudiaremos en la próxima lección, no se computan los simples aumentos de valor de los elementos patrimoniales -las ganancias de capital- a menos que se hayan "realizado", es decir, a menos que el elemento patrimonial que las genera salga del patrimonio del sujeto, habitualmente como consecuencia de su venta. De esta forma, si el elemento patrimonial es vendido, será el propio mer-

cado el que produzca la valoración simplificando el problema antes referido.

Esta práctica fiscal, absolutamente generalizada[10], equivale a aplazar el pago del impuesto a todas las ganancias de capital que no se realicen y, a menos que la transmisión hereditaria se entienda como una "realización", a aplazarlo para siempre en muchos casos[11].

Por otra parte, hay que indicar que aunque l**a renta la hayamos definido como suma del consumo del sujeto mas la variación neta en el valor de su patrimonio,** su cálculo rara vez se hace siguiendo literalmente esta definición. Lo normal consiste en medir la corriente de ingresos que se incorpora al patrimonio y restarle la corriente de gastos que sale del patrimonio. Si, al hacer esto, en la corriente de gastos no incluimos ningún gasto de consumo del sujeto, la diferencia así calculada nos proporcionará directamente la renta.

La variación patrimonial neta es la diferencia entre todos los acrecentamientos patrimoniales registrados durante el período impositivo (∇P_0)) menos las disminuciones en el patrimonio (ΔP_0) registradas en ese mismo período de tiempo. Por tanto,

$$P_0 + \Delta P_0 + \nabla P_0 = P_1$$

Y, en consecuencia,

$$P_1 - P_0 = \Delta P_0 + \nabla P_0$$

En términos fiscales ΔP_0 representa a los ingresos mientras que ∇P_0 representa todos los gastos. Por tanto, la diferencia entre ambas variables (flujo) nos dará la variación neta registrada en el patrimonio stock . Ahora bien, en lugar de añadirle a esa variación neta los gastos de consumo del sujeto lo que se hace en la práctica fiscal es sencillamente no computarlos entre los ∇P_0 y de esta forma la diferencia entre las dos variables flujo no ofrecerá directamente la renta.

A estos efectos conviene advertir:

- Que las **liberalidades** tienen el mismo tratamiento fiscal que los gastos de consumo por entender que no se trata de gastos necesarios para obtener la renta sino de un destino o aplicación de la misma. Son, pues, una forma de consumo.
- Que igual tratamiento se otorga a las **donaciones efectuada**s por el sujeto en favor de terceros: no se deducen de su renta. Tampoco las transmisiones patrimoniales a causa de la muerte.

En el caso de las donaciones, este tratamiento asimétrico -las recibidas son renta pero las efectuadas no se deducen de la renta- es consecuencia de entender que las donaciones efectuadas por el sujeto constitu-

10 En la reforma fiscal italiana de 1998 se ha intentado utilizar, por primera vez, el criterio del "acrecentamiento" para gravar algunas ganancias de capital habiendo hallado graves dificultades, al parecer, en su instrumentación.

11 Una forma de neutralizar la ventaja que comporta el principio de realización consistiría, como ya propuso Vickrey en 1939, en percibir intereses por las cuotas aplazadas de forma que el total pagado resultase equivalente a lo que hubiera tenido que pagarse aplicando el criterio del "acrecentamiento".

yen una liberalidad. La merma que se produce en su capacidad de pago se debe a su sola decisión libremente adoptada y, por tanto, no tiene sentido que la hacienda deba soportar una parte de las consecuencias de tal decisión.

En el caso de la transmisión hereditaria, el tema es distinto. En el momento del fallecimiento del sujeto finaliza el período impositivo y se devenga el correspondiente impuesto sobre la renta. La transmisión "mortis causa" del patrimonio es un acontecimiento posterior a la muerte del sujeto y posterior, por tanto, al devengo del impuesto sobre la renta. No tiene sentido considerarlo como una reducción en la capacidad de pago del sujeto. Teniendo, pues, en cuenta ambas matizaciones podemos seguir utilizando el concepto de renta como consumo más incremento patrimonial neto.

Es evidente que este concepto de renta resulta enormemente homogenizador en tanto incluye elementos que si bien tienen en común la posibilidad de traducirse en valores patrimoniales su origen es bastante diverso como puede comprobarse en el cuadro anterior. No es extraño, por tanto, que en la tradición hacendística, pese a aceptar el concepto de renta, se haya mantenido que no todos sus componentes representan la misma capacidad de pago. Y, por tanto, que a pesar de ese carácter sintético del impuesto personal, debería discriminarse la carga tributaria atendiendo a los elementos que la integran. Así, ha solido entenderse que, en general, las rentas de trabajo ofrecían menor capacidad de pago que las rentas del capital y, por tanto, que deberían soportar relativamente una carga menor.

Un argumento utilizado para defender esta postura es el diferente tratamiento que, como hemos visto, suele darse a unas y otras rentas en lo referente a gastos de conservación y mantenimiento de la fuente y a las amortizaciones. Ambos tipos de gastos se admiten al calcular el rendimiento neto de las rentas del capital pero no cuando se trata de las rentas del trabajo[12]. Siendo así, la aplicación de una menor carga a las rentas del trabajo en la relación con la soportada por las rentas del capital no haría sino intentar paliar esta discriminación e intentar restablecer un tratamiento más equilibrado entre uno y otro tipo de renta.

Pero, además de esto, también es cierto que la obtención de las rentas del trabajo requiere del esfuerzo del titular, de su trabajo, mientras que en el caso de las rentas de capital no se requiere ningún esfuerzo. En consecuencia, aún siendo iguales en tamaño una y otra renta, el titular de la renta de capital dispondría, además, del tiempo libre para disfrutarlo lo cual puede entenderse como una forma de consumo que debería acrecentar su base tributaria. Y, desde luego, siempre le cabrá la posibilidad de trabajar, posibilidad que no le cabe a quien ya obtiene su renta del trabajo. En definitiva, pues, no suele aceptarse que dos sujetos con igual renta, una proveniente del trabajo y otra del capital, estén en la misma situación. Mas bien se entiende que su situación es distinta y por consiguiente distinto ha de ser el tratamiento tributario, atribuyéndose mayor capacidad de pago al sujeto que obtiene su renta del capital frente al que la obtiene del trabajo.

---

12 Como vimos anteriormente un tratamiento similar de uno y otro tipo de renta podría obligar a deducciones de orden del 25% en las rentas de trabajo en concepto de "amortización" de la fuente.

Otro criterio que también se ha utilizado en lo que se refiere a la distinta capacidad de pago de los diferentes acrecentamientos patrimoniales es el que se refiere a su contribución productiva. Hay acrecentamientos patrimoniales, enriquecimientos del sujeto, que son al mismo tiempo enriquecimientos de la sociedad en su conjunto. Así, todos los acrecentamientos del cuadro 9.1. que derivan de la aportación de factores al proceso de producción satisfacen esta doble condición de constituir parte de la renta del sujeto y, a la vez, de la renta nacional. En cambio, cuando un sujeto se enriquece a causa de donaciones o herencias, por ejemplo, la sociedad, en su conjunto, no será más rica ya que lo único que se ha producido es un cambio de manos de algún elemento patrimonial. Y otro tanto puede decirse de los acrecentamientos patrimoniales que tienen su origen en variaciones en el valor de los elementos patrimoniales.

La combinación de los dos criterios anteriores[13], esfuerzo y contribución productiva, nos llevaría a una ordenación de las distintas vías de acrecentamiento patrimonial como la ofrecida en el cuadro 9.2.

CUADRO 9.2.
LAS VÍAS DE ACRECENTAMIENTO PATRIMONIAL SEGÚN SU ESFUERZO Y CONTRIBUCIÓN PRODUCTIVA

ESFUERZO / CONTRIBUCIÓN PRODUCTIVA	CON ESFUERZO	SIN ESFUERZO
SOCIALMENTE PRODUCTIVAS	[1] * Rendimientos del trabajo *Rendimientos profesionales y empresariales	[2] *Rendimientos del capital
SOCIALMENTE NO PRODUCTIVAS	[3] --	[4] *Donaciones y Herencias *Azar *Variaciones de valor

Los rendimientos [1] del trabajo y los rendimientos derivados de actividades profesionales y de las actividades empresariales requieren esfuerzo y generan riqueza tanto para su titular como para la sociedad; son pues actividades socialmente productivas. También es socialmente productiva la aportación de capital [2] pero, desde luego, no requiere esfuerzo para su titular. Las restantes vías de acrecentamiento patrimonial [4] ni son socialmente productivas ni requieren esfuerzo: aquí se encuentran las donaciones y herencias, los resultados de azar y las **ganancias de capital** que es como suelen denominarse las variaciones en el valor de los elementos patrimoniales. Se podrá discutir si en el caso de las herencias o de alguna ganancia de capital pudiera haber algún esfuerzo del titular y de ser así deberíamos aproximarnos a la casilla [3] en lugar de permanecer en la [4].

13 Debe notarse que los criterios utilizados -el esfuerzo y la contribución productiva - constituyen dos valores importantes en el planteamiento liberal de los economistas clásicos.

Sin perjuicio de estas matizaciones cabe poca duda de que, de acuerdo con estos criterios, la carga fiscal relativamente menor debería corresponder a las vías de la casilla [1] seguida de la [2] y que la mayor carga fiscal deberían soportarla las vías de acrecentamiento patrimonial incluidas en la casilla [4] que son las que ni exigen esfuerzo ni resultan socialmente productivas.

A pesar de las razones de coherencia y de equidad que aconsejarían integrar en la base del impuesto sobre la renta todas las vías referidas de acrecentamiento patrimonial en la realidad han pesado mas las tradiciones históricas y, desde luego la influencia de aquellos que verían su carga fiscal aumentada de aplicarse este criterio fundado y justo. En consecuencia, en la mayor parte de sistemas fiscales se utilizan al menos tres impuestos distintos para someter a gravamen los acrecentamientos patrimoniales. Por una parte suelen diferenciarse los acrecentamientos que afluyen a personas jurídicas de los que afluyen a personas físicas. Los primeros suelen gravarse en un impuesto sobre la renta específico para personas jurídicas, el impuesto sobre beneficios de sociedades, mientras que los segundos se gravan en el impuesto personal sobre la renta.

Sin embargo, en ningún país el impuesto sobre la renta que recae sobre personas físicas grava todas las vías de acrecentamiento patrimonial que hemos considerado anteriormente. Al menos los acrecentamientos debidos a donaciones y a herencias o legados, se gravan en un impuesto independiente y en bastantes países también son objeto de gravamen independiente las ganancias de capital.

Ahora bien, pese a ello, es muy importante en nuestra opinión, no perder de vista que los diversos impuestos realmente utilizados deben perseguir una misma finalidad consistente en gravar las distintas vías de acrecentamiento patrimonial y por tanto, a la hora de configurarlos debiéramos tener en cuenta esta circunstancia para que, en la medida de lo posible, se articulen coherentemente evitando que se produzcan entre ellos huecos o duplicaciones. Todos los impuestos que gravan las distintas vías de acrecentamiento patrimonial debieran pues diseñarse constituyendo un pequeño sistema que cubra todos los acrecentamientos patrimoniales e incorpore las modulaciones contenidas en el cuadro 9.2. anterior.

A diferencia de lo que sucedía con el sistema de impuestos de producto, el impuesto personal sobre la renta -y, en su caso, los otros impuestos que gravan los acrecentamientos patrimoniales- puede tomar en cuenta todas las circunstancias personales que tengan influencia en la capacidad de pago del sujeto y, asimismo, incorporar progresividad.

La primera cuestión que permite afrontar un impuesto personal sobre la renta es el establecimiento de un **mínimo exento** situando de esta forma al margen del gravamen aquellos recursos que el sujeto precisa para vivir, para mantener un nivel mínimo de vida que se entienda socialmente aceptable. Permite considerar asimismo todas aquellas circunstancias personales de enfermedad, la existencia de hijos u otras personas dependientes del sujeto, etc. Y, desde luego, permite graduar la carga impositiva en función del tamaño de la renta una graduación que hoy se acepta con generalidad que debe ser progresiva.

A estas diferencias entre el impuesto sobre la renta y el planteamiento de la imposición de producto debemos añadir su carácter personal. Así, mientras que la imposición de producto fija su atención en los elementos productores de los rendimientos , en las "cosas", en el impuesto sobre la renta la atención se dirige a las personas. Es pues un impuesto que "sigue a la persona" y en lugar de los inventarios de cosas (catastros) precisa de "inventarios" de personas (registro centralizado de contribuyentes). Y en lugar de la territorialidad característica de los impuestos reales el impuesto sobre la renta gira en torno a la idea de **residencia** sometiendo a tributación la renta de los sujetos residentes en la jurisdicción política que establece el impuesto.

9.4. Problemas interjurisdiccionales: la doble tributación en los impuestos sobre la renta

Las dos aproximaciones a la imposición sobre la renta que hemos estudiado en esta lección nos llevan a delimitaciones distintas de la materia gravable. En la aproximación que suponen los impuestos de producto la delimitación de los rendimientos a gravar es territorial: se someten a gravamen todos los rendimientos que se han producido dentro del ámbito jurisdiccional del gobierno correspondiente. En cambio, en el caso del impuesto personal sobre la renta suele someterse a gravamen la renta total de las personas que tengan su residencia en la jurisdicción del gobierno de que se trate. Estas diferencias en los criterios de delimitación de la materia gravable pueden dar lugar a conflictos interjurisdiccionales en tanto un mismo rendimiento pudiera entenderse sometido a tributación en dos jurisdicciones políticas diferentes dando lugar a situaciones de doble tributación. Los problemas de **doble tributación** pueden darse dentro de un mismo país, sobre todo tratándose de países federales, entre los distintos gobiernos de un mismo nivel; y pueden darse también entre diferentes países. En este último caso hablaremos de problemas de **doble imposición internacional**.

Como vimos anteriormente en la lección séptima, en los países federales es frecuente que los gobiernos provinciales, por ejemplo, dispongan de impuestos sobre la renta con lo que podrían plantearse problemas entre las distintas provincias del tipo que estamos considerando. En tanto una provincia delimitase su derecho a gravar utilizando un criterio territorial, por ejemplo, mientras que otra lo hiciese utilizando el criterio personal de residencia y sometiese a gravamen toda la renta de los sujetos residentes, podrían producirse colisiones entre ambos derechos puesto que al gravar la renta de un residente podría estar gravando rendimientos obtenidos en otra provincia y ya gravados, con un criterio territorial, en aquella.

Pero incluso aunque los distintos gobiernos provinciales decidiesen emplear la misma regla de demarcación del derecho a gravar podrían seguir planteándose problemas. Pensemos, por ejemplo, que la regla común utilizada fuese la territorial. Pues bien, dependiendo de cómo se configurase legalmente en cada caso, por cada gobierno, la definición de rendimientos producidos en el propio territorio podrían plantearse conflictos. Así por ejemplo, un gobierno podía decir que se entendían producidos en su territorio los dividendos satisfechos por una sociedad con domicilio social en

el mismo, mientras que otro gobierno podía entender producidos en su territorio los dividendos de las acciones depositadas en sus bancos con lo que el problema interjurisdiccional ya estaba servido. Y otro tanto puede suceder si se utiliza por todos el criterio de residencia si cada gobierno lo define de forma distinta y como consecuencia de ello una misma persona puede acabar considerándose residente de dos o mas jurisdicciones políticas.

Este tipo de problemas cuando se trata de diferentes gobiernos dentro de un mismo país, esto es, cuando existe una autoridad política superior, pueden solventarse mediante criterios de armonización establecidos en una norma de obligado cumplimiento para los gobiernos de ámbito inferior. Una norma que, en esencia, obligue a todos los gobiernos a utilizar un mismo criterio de delimitación de sus respectivos derechos a gravar; que concrete legalmente dicho criterio para evitar problemas de interpretación; y, finalmente, que establezca un cauce en el que puedan resolverse los eventuales conflictos interjurisdiccionales que, pese a todo, puedan a producirse.

Cuando los conflictos interjurisdiccionales de este tipo se plantean entre diferentes países se podría recurrir a establecer una norma con similares contenidos a los referidos sólo que, como en este caso no existe una instancia política superior que pueda hacerlo, la norma sólo podrá establecerse mediante acuerdo de los países en cuestión, ratificado por sus respectivos parlamentos. A estas normas es a lo que se llama "Acuerdos de Doble Imposición" aunque, en realidad, su propósito sea evitar la doble imposición[14].

Aunque los acuerdos de doble imposición pueden adoptarse por conjuntos de países en forma de acuerdos multilaterales, la fórmula mas frecuente es la de **acuerdos bilaterales**. Los acuerdos se establecen entre dos países y esto es algo que suele producirse, como es natural, cuando aparecen con frecuencia casos de doble tributación entre los residentes de uno y otro país en sus relaciones mutuas.

Una primera medida que suelen incorporar las legislaciones fiscales de todos los países consiste en evitar que se produzcan casos de doble tributación -aún sin acuerdos internacionales- en lo que refiere a sus residentes. Para ello las legislaciones suelen aceptar que sus residentes, aquellos que han de tributar por la totalidad de su renta procedan de donde procedan los rendimientos, puedan deducir de la cuota a pagar los impuestos que hubieran tenido que satisfacer en otros países por los rendimientos allí obtenidos y siempre, naturalmente, que tales rendimientos se computen en la renta del sujeto. Es decir, en el país de residencia se concede un crédito a sus residentes que obtengan rentas en el extranjero por el importe de los impuestos que hayan satisfechos en aquellos países de los que procede una parte, al menos, de su renta. Dicho **crédito de**

14 Este tipo de acuerdos se refieren exclusivamente a los impuestos que gravan la renta o el patrimonio, esto es, a los impuestos directos. En el caso de los impuestos indirectos sobre el consumo existen normas generales de comercio internacional establecidas hoy por la Organización Mundial de Comercio para evitar la doble tributación que se produciría si tales impuestos se trasladasen en el precio de una jurisdicción a otra. Más adelante, al tratar los impuestos indirectos veremos esta cuestión.

impuesto, que así se denomina, podrá rescatarlo deduciendo su importe de la cuota íntegra que resulte a pagar por el impuesto sobre la renta en el país de residencia.

Como puede verse, con esta técnica se evita efectivamente la doble imposición que en otro caso se hubiera producido pero es a costa de la renuncia del país de residencia, esto es, a costa de que la hacienda de este país renuncie a unos ingresos a los que, en principio, tendría derecho. Así, pues, en la medida en que esta situación sea frecuente y revista importancia, el país en cuestión tendrá interés en lograr acuerdos con los países de donde procede una parte de las rentas de sus residentes con objeto de no tener que cargar en exclusiva con las consecuencias recaudatorias de la doble tributación. En la medida en que el país de donde proceden las rentas no las gravase o lo hiciese en menor medida, no hay duda de que el país de residencia podría evitar la doble imposición con menor coste recaudatorio. Su interés, por tanto, para celebrar un acuerdo en esa dirección es claro. Sin embargo, ¿qué interés puede tener el otro país de donde proceden las rentas en acordar limitar sus derechos a gravar? A veces puede ocurrir que también estos países tengan un problema similar respecto del primer país y, por tanto, su interés sea recíproco. En otros casos puede suceder que el país de donde proceden las rentas tenga interés en que se mantengan las inversiones extranjeras, incluso en fomentarlas y, por tanto, esté dispuesto a limitar su derecho a gravar con tal propósito. Y naturalmente, también puede ocurrir que el otro país no encuentre ventaja alguna en limitar su derecho y no haya lugar a celebrar acuerdo alguno.

9.4.1. Estructura de los convenios

Como acabamos de señalar, la mayor parte de los países configuran su derecho a gravar de la forma más amplia posible lo cual si bien es cierto que da lugar a situaciones de doble tributación también es cierto que les proporciona la capacidad de negociación precisa para poder realizar acuerdos con el propósito de evitar esa doble tributación. Lo más frecuente es que, en materia de imposición sobre la renta, los países proclamen su derecho a gravar:

- La renta total, también llamada **renta mundial**, de todas las personas **residentes** y también
- Todos los **rendimientos producidos en el ámbito del territorio** nacional y que sean percibidos por personas no residentes.

Además de estos dos criterios -personal y territorial- que son los habituales, existen países como es el caso de Estados Unidos, que añaden un tercer criterio que es el de la **nacionalidad** y gravan la renta mundial de sus nacionales sean o no residentes.

Pues bien, lo que proponen los Convenios para eliminar situaciones de doble tributación consiste en:

- Primero, reconocer el derecho de los países para gravar, en principio, la renta mundial de sus residentes, estableciendo a la vez un criterio común de residencia fiscal que evite conflictos al respecto.

- Segundo, limitar el derecho de gravar de los países que suscriben el acuerdo en lo que se refiere a las rentas producidas en sus respectivos ámbitos jurisdiccionales en tanto sean percibidas por una persona residente en el otro país. Y
- Tercero, obligar a los países firmantes del Convenio a que adopten medidas para evitar que se produzca la doble imposición de sus residentes respecto de las rentas provenientes del otro país. Para ello deberán bien proceder a no gravarlas o bien a instrumentar un crédito impositivo.

Probablemente el tipo de Convenio más extendido es el propuesto por la OCDE. Existen otros modelos, por ejemplo, las Naciones Unidas tiene también un modelo, pero las diferencias entre ellos no son importantes. En lo que sigue nos guiaremos por el modelo OCDE.

La primera versión de este "Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y el Capital" se remonta a 1963. Posteriormente en 1977 apareció el primer modelo de Convenio acompañado de Comentarios Explicativos a cada uno de sus artículos y esta misma estructura se ha reiterado hasta el presente. A partir de 1991 el modelo de Convenio se ha concebido como una tarea en curso, abierta, y por consiguiente susceptible de continuas mejoras. En su versión actual (2003) el modelo de Convenio tiene treinta y un artículos que aparecen agrupados en siete capítulos. En el cuadro 9.3 se ofrece el sumario del Convenio.

En los dos primeros artículos se indican quienes son las personas a quienes afecta el Convenio -exclusivamente a los residentes de los países firmantes- y cuáles son los impuestos que están incluidos en el acuerdo. A continuación en el segundo capítulo se contienen los criterios para identificar a los residentes, sean estos personas o empresas (establecimiento permanente) y en los dos capítulos siguientes III y IV se establecen las limitaciones del derecho a gravar que deberán observar los países firmantes en lo que se refiere a las rentas (capítulo III) producidas o pagadas en un país y pertenecientes a residentes en el otro y asimismo a los capitales (capítulo IV) situados en un país y pertenecientes a residentes en el otro.

Obviamente la parte más extensa del Convenio es el capítulo III donde se recogen las restricciones al derecho de gravar. A este respecto los distintos rendimientos considerados pueden clasificarse en tres grupos:

Primero, el construido por aquellos rendimientos que pueden gravarse sin ninguna restricción en el país de la fuente y por tanto, todo el peso para evitar la doble imposición deberá recaer sobre el país de residencia. Forman parte de este primer grupo de rendimientos los siguientes:

- Los rendimientos de la propiedad inmueble
- Los rendimientos atribuibles a un establecimiento permanente de una sociedad residente en el otro país, con pequeñas excepciones.

CUADRO 9.3.
SUMARIO DEL MODELO DE CONVENIO FISCAL DE LA OCDE PARA RENTA Y CAPITAL

TITULO Y PREÁMBULO	
CAPÍTULO I:	**Ambito del convenio**
Artículo 1.	Personas amparadas por el Convenio
Articulo 2.	Impuestos incluidos en el Convenio
CAPITULO II	**Definiciones**
Artículo 3.	Definiciones Generales
Artículo 4.	Residente
Artículo 5.	Establecimiento permanente
CAPITULO III	**Imposición sobre la renta**
Artículo 6.	Rentas de la propiedad inmueble
Artículo 7.	Rendimientos empresariales
Artículo 8.	Transportes
Artículo 9.	Empresas asociadas
Artículo 10.	Dividendos
Artículo 11.	Intereses
Artículo 12.	Derechos de la propiedad intelectual o industrial
Artículo 13.	Ganancias de capital
Artículo 14.	(Anulado)
Artículo 15.	Sueldos y salarios
Artículo 16.	Retribuciones de directivos
Artículo 17.	Artistas y deportistas
Artículo 18.	Pensiones
Artículo 19.	Retribuciones públicas
Artículo 20.	Estudiantes
Artículo 21.	Otras rentas
CAPITULO IV:	**Imposición sobre el captial**
Artículo 22.	Capital
CAPITULO V:	**Métodos para eliminar la doble imposición**
Artículo 23 A.	Métodos para eliminar la doble imposición
Artículo 23 B.	Método de crédito
CAPITULO VI:	**Provisiones especiales**
Artículo 24.	No discriminación
Artículo 25.	Procedimiento acordado
Artículo 26.	Intercambio de información
Artículo 27.	Apoyos en la recaudación de impuestos
Artículo 28.	Miembros de misiones diplomáticas y consulares
Artículo 29.	Ampliación territorial
CAPITULO VII:	**Provisiones fiscales**
Artículo 30.	Entrada en vigor
Artículo 31.	Finalización del acuerdo

- Los rendimientos satisfechos a artistas o deportistas en un país, siendo residentes en el otro.
- Las retribuciones satisfechas a Directivos por una compañía residente siendo los directivos residentes en el otro país.
- Las retribuciones satisfechas a empleados por los trabajos realizados en un país siendo residentes en el otro.
- Las pensiones públicas satisfechas por un país a residentes en el otro.

El **segundo** grupo de rendimientos considerados pueden gravarse en el país fuente pero dentro de ciertos márgenes. Son los siguientes:

- Los dividendos pagados por un estado a residentes en el otro podrán gravarse en el estado pagador a un tipo máximo del 15%. Este tipo no excederá del 5% si el beneficiario es una compañía que posee al menos el 25% del capital de la empresa pagadora.
- Los intereses satisfechos por un estado a residentes en el otro podrán gravarse en el estado pagador a un tipo máximo del 10%

Y finalmente, **el tercer** grupo de rendimientos, que son todos los restantes, no pueden ser sometidos a gravamen en el estado fuente. Están en este grupo, por ejemplo, los rendimientos de la propiedad intelectual e industrial, las pensiones privadas, las ganancias de capital excepto las del capital inmueble, las becas para estudiantes, etc.

En el Capítulo V del Convenio se recogen las medidas que debe adoptar el estado donde residen los beneficiarios de las rentas producidas o pagadas en el otro estado para evitar que se produzca doble tributación en el caso de que se trate de rendimientos comprendidos en los dos primeros grupos anteriores. Las medidas, como ya hemos apuntado anteriormente, pueden consistir en excluir de gravamen el rendimiento correspondiente en el país de residencia o bien en conceder a su beneficiario un crédito de impuesto equivalente bien al impuesto realmente pagado en el país de origen o bien al impuesto que hubiera pagado por ese mismo rendimiento en el país de residencia. De entre ambos el menor. En el caso de que el criterio aplicable fuese este segundo, la parte del impuesto soportado en el extranjero y que no fuese deducible habría que considerarlo como una especie de sobreimpuesto consecuencia de una mayor presión fiscal en aquel país pero no como doble tributación.

En el capítulo VI se contienen, como puede verse, un conjunto diverso de normas que van desde las obligaciones de intercambio de información fiscal, pasando por las vías para resolver conflictos hasta el tratamiento especial otorgado en sus convenios específicos a los miembros de las misiones diplomáticas y consulares. Y, finalmente, los dos artículos finales en el Capítulo VII contemplan la entrada en vigor del acuerdo y su posible finalización.

9.4.2. Competencia fiscal nociva y paraísos fiscales

El tipo de conflicto interjurisdiccional que tratan de evitar los Convenios de doble imposición es, como hemos visto, que un mismo rendimiento sea objeto de gravamen por dos estados al mismo tiempo. Es un conflicto que surge pues, digámoslo así, por el deseo de gravar de los estados. Curiosamente, existe otra gama de conflictos interjurisdiccionales que tienen su origen justamente en la actitud contraria, esto es, en la postura adoptada por algunos estados de gravar apenas los rendimientos o de no gravarlos en absoluto, como sucede en el caso de aquellos países conocidos como paraísos fiscales. Estas posturas se aplican por la voluntad de algunos estados de atraer inversiones exteriores ofreciendo ventajas fiscales, es decir, mediante lo que se conoce como competencia fiscal. Esta competencia fiscal puede mantenerse dentro de determinados márgenes aceptables o bien, en casos, acabar convirtiéndose en una **competencia fiscal** nociva en cuyo extremo, como límite máximo, habría que situar a los **paraísos fiscales**.

Como pusimos de manifiesto en lecciones anteriores, tanto el nivel de presión fiscal como la pauta distributiva de los impuestos son decisiones políticas que corresponde tomar a cada país y es evidente que tales decisiones pueden diferir ampliamente de unos países a otros. Hay países, como vimos que sucedía en Europa, que tienen mayor preferencia por lo público y demandan mayores servicios del Estado y, en consecuencia, habrán de pagar también mayores impuestos. Otros países, en cambio, como sucede con Estados Unidos o con Japón, prefieren, en lo posible, la oferta privada y menores niveles de presión fiscal. Esto es natural y no plantea problemas. La cuestión de la competencia fiscal surge cuando un país ofrece tratamientos fiscales, probablemente discriminatorios, y extraordinariamente favorables a inversiones extranjeras con objeto de captar sus recursos bien en forma de empresas instaladas o bien de simples colocaciones financieras. Este tratamiento ventajoso suele otorgarse exclusivamente a los factores que ofrecen mayor movilidad.

El problema surge a causa de que los países que realizan estas prácticas y especialmente los denominados "paraísos fiscales" donde la tributación resulta prácticamente inexistente, han cobrado enorme importancia durante los últimos años y han logrado desviar hacia sus sedes cantidades crecientes de empresas y recursos financieros formalmente situados en los mismos sustrayendo así a otros países una importante cantidad de bases tributarias. Así, por ejemplo, la inversión extranjera directa de los países del G-7 en jurisdicciones de baja imposición se multiplicaron por cinco durante el período 1985 a 1994 alcanzando cifras superiores a los doscientos billones de dólares[15].

En opinión de la OCDE las siguientes cuatro características permiten identificar un paraíso fiscal:

- ✓ **Impuestos nulos o mínimos**
  La presencia de un impuesto nulo o mínimo al ingreso es el punto de partida para la clasificación de una jurisdicción como paraíso fiscal. Con frecuencia los impuestos a pagar son negociables.
- ✓ **Falta de intercambio efectivo de información**
  Resulta típico que los paraísos fiscales tengan leyes o prácticas administrativas bajo las cuales empresas e individuos pueden beneficiarse de reglas de secreto estricto y otras protecciones contra escrutinio por parte de las autoridades fiscales, impidiendo así el intercambio efectivo de información sobre contribuyentes que se benefician de una jurisdicción de impuestos bajos.
- ✓ **Falta de transparencia**
  La falta de transparencia en la operación de las disposiciones legislativas, legales o administrativas es otro factor para identificar paraísos fiscales.
- ✓ **Sin actividades considerables**
  La ausencia de un requerimiento de que la actividad sea importante, ya que sugerirá que la jurisdicción tiene como objetivo atraer inversión o transacciones con motivos estrictamente fiscales.

Paraíso fiscal:
- Impuestos nulos o mínimos
- Falta de intercambio efectivo de información
- Falta de transparencia
- Sin actividades considerables

A través de acciones coordinadas la OCDE está intentando evitar situaciones de competencia fiscal nociva y restringiendo las posibilidades de operar en paraísos fiscales. Existe una relación de países, elaborada por este organismo internacional, que se consideran "paraísos fiscales" y

15 Vid. **"La competencia fiscal nociva. Un tema global"**, OCDE. 2000.

ya son muchos los países cuyas legislaciones nacionales prevén tratamientos especiales para aquellas personas o empresas domiciliadas o con negocios en tales paraísos. Por otra parte, aunque en paralelo, el interés internacional en evitar el tráfico ilegal de drogas y armas y la financiación de organizaciones extremistas, está movilizando a una opinión cada vez más extendida en contra de los paraísos fiscales y su opacidad.

CONCEPTOS BÁSICOS

Impuestos cedulares. También denominados impuestos reales -pues recaen sobre "cosas"- o impuestos de producto , son aquellos que gravan rendimientos parciales producidos por cualquier elemento patrimonial (inmuebles, capital mobiliario), por la actividad profesional y empresarial o por el trabajo dependiente. Cada rendimiento es gravado por un impuesto independiente de forma que el "sistema de impuestos cedulares" lo forman varios tributos.

Fuente. Se denomina así a la "cosa" de la cual procede el rendimiento gravado por un impuesto de producto. Son fuentes la tierra, los inmuebles, el capital mobiliario, las empresas o los puestos de trabajo, en tanto todos ellos son productores de rendimientos.

Producto neto. El valor de los bienes y servicios producidos por una fuente constituye su rendimiento íntegro. Si de dicho rendimiento íntegro deducimos por una parte los gastos en que se ha incurrido para su obtención y, por otra, los gastos correspondientes al mantenimiento y amortización de la fuente, obtendremos el rendimiento neto que, en principio, será la base de gravamen.

Bases fijas. En origen las bases y cuotas resultantes de los impuestos de producto se establecían por la administración y eran fijas. Así sucedía con el Catastro que era el instrumento para calcular las cuotas en los impuestos antiguos de producto y también con las patentes o licencias satisfechas por empresarios y profesionales.

Bases variables. Con objeto de incorporar los rápidos cambios registrados por la economía las bases de los impuestos de producto pasaron a ser variables intentando adecuarse, año a año, a los cambios de valor registrados en los rendimientos gravados.

La estimación de esas bases variables se ha llevado a cabo de las dos formas distintas: mediante técnicas objetivas y "forfaitarias" y mediante estimación directa.

Estimación objetiva. Intenta determinar un rendimiento aproximado utilizando información real, e información estimada. La proporción entre uno y otro tipo de información variará según los casos. En los sistemas más burdos -sistemas también llamados indiciarios- se puede intentar determinar un rendimiento neto contando solamente con datos objetivos, por ejemplo, el número de trabajadores de una fábrica. En los sistemas más elaborados se puede contar con información cierta, por ejemplo, de ventas, de compras y de salarios y proceder a una estimación "forfaitaria" de lo demás gastos.

Estimación directa. Pretende determinar el auténtico rendimiento obtenido y para ello utiliza exclusivamente las magnitudes económicas adecuadas. Lo habitual es que dichas magnitudes procedan de la contabilidad y que la administración las verifique.

Renta personal. Es un concepto que ha ido evolucionando a medida que se apuraba la secuencia lógica. Primero se identificó con la suma algebraica de todos los rendimientos netos pertenecientes a una persona; más adelante el concepto se amplió para incluir toda vía de acrecentamiento patrimonial.

Variaciones en la estructura patrimonial. Llamamos así a los cambios en el valor de un patrimonio que son consecuencia de "entradas" y "salidas" de elementos patrimoniales. Una operación de compra-venta; la cesión de un activo; una donación son actuaciones de este tipo que comportan cambios en la estructura patrimonial.

Ganancias de capital. Son variaciones en el valor -en su precio de mercado- de los elementos patrimoniales. No comportan, pues, cambio alguno en la estructura patrimonial.

Actividades socialmente productivas. Se trata de actividades productivas que generan valor y, por tanto, renta para el sujeto que las realiza y para el conjunto de la sociedad, a diferencia de aquellas otras vías de enriquecimiento -por ejemplo, una herencia- que si bien enriquecen a su beneficiario no hacen más rica a la sociedad en su conjunto.

Doble imposición internacional. Se produce cuando dos o mas jurisdicciones políticas, países por ejemplo, someten a gravamen a un mismo rendimiento. Suele ser frecuente cuando cada país delimita su derecho a gravar con un criterio distinto.

Criterio territorial. Es un criterio para delimitar la capacidad de gravar de un gobierno y que consiste en someter a impuesto todos los rendimientos que se producen en su jurisdicción, independientemente de quien sea la persona que los perciba.

Criterio de residencia. Es igualmente un criterio para delimitar la capacidad de gravar de un gobierno en virtud del cual se somete a gravamen a todas las personas residentes en su jurisdicción por el total de sus rentas, independientemente del lugar donde se hayan producido.

Crédito de impuesto. Es el derecho a deducir de la cuota del impuesto a pagar una determinada cantidad de dinero que es el crédito concedido. En situaciones de doble tributación internacional puede ésta evitarse, si el sujeto dispone en el país de residencia de un crédito de impuesto por los tributos satisfechos en el país o países de donde procede parte o toda su renta.

Competencia fiscal nociva. Es la llevada a cabo por aquellos países que pretendiendo atraer inversiones, reales o financieras, ofrecen tratamientos fiscales enormemente ventajosos a los inversores extranjeros.

Paraíso fiscal. Se llama así a aquellos países que ofrecen cobertura legal para la evasión de impuestos.

Actividad

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, tres, dos, una o ninguna. Indique las respuestas que Ud. considere acertadas.

1. **Los impuestos reales o de producto**
   - Son impuestos objetivos
   - Pueden gestionarse sin conocer al titular del rendimiento
   - Son tributos característicos del S XIX
   - Dejan sin gravar varias vías de acrecentamiento patrimonial

2. **La estimación directa de bases se caracteriza, entre otras, por las siguientes notas:**
   - Por apoyarse en la declaración del contribuyente
   - Por resultar más compleja que las estimaciones objetivas
   - Por pretender determinar el auténtico rendimiento
   - Por realizarse anualmente

3. **La estimación objetiva de bases será recomendable**
   - Cuando la administración disponga de pocos medios
   - En los impuestos indirectos pero no en los directos
   - Para los impuestos de producto
   - Cuando basta con gravar un rendimiento aproximado

4. **Una de las características de los impuestos de producto es su carácter territorial. Con ello se pretende significar**
   - Que gravan exclusivamente los rendimientos producidos en un determinado ámbito territorial
   - Que la capacidad de gravar del gobierno viene delimitada territorialmente
   - Que se trata de impuestos que gravan los rendimientos de la tierra
   - Que los impuestos antiguos de producto gravaban la tierra

5. **El criterio de la residencia**
   - Es aplicable a los tributos personales
   - Solo cabe aplicarlo a los inmuebles urbanos
   - Es el más antiguo de todos
   - Se aplica a personas no a las cosas

6. **Son vías de acrecentamiento patrimonial**
   - La actividad empresarial
   - Las rentas del trabajo
   - Las rentas del capital
   - Las herencias

7. **Denominamos ganancia de capital a:**
   - Los rendimientos del capital mobiliario
   - Los rendimientos de todo tipo de capital
   - El aumento de valor registrado por un elemento patrimonial
   - Las ganancias conseguidas al aumentar la cotización de las acciones.

8. **Las donaciones y las herencias**
   - Son vías de acrecentamiento patrimonial
   - Son vías de acrecentamiento patrimonial socialmente improductivas
   - Son transferencias patrimoniales
   - Deberían gravarse independientemente del impuesto sobre la renta

9. **La doble imposición internacional puede producirse**
   - Cuando son diferentes los criterios utilizados para delimitar la capacidad de gravar
   - Solamente en el impuesto sobre la renta
   - Cuando los impuestos resultan excesivos
   - Cuando un mismo rendimiento es gravado por dos o mas países

10. **Los paraísos fiscales se reconocen porque tiene las siguientes características**
    - Falta de transparencia fiscal. Existe secreto bancario
    - Tributación muy baja o inexistente
    - Una temperatura templada a lo largo del todo el año
    - Tratamientos fiscales diferenciados para residentes y no residentes

TRABAJO PRÁCTICO

Identifique y describa cuáles son los impuestos que gravan la renta en su país.

Explique de qué forma están articulados dichos impuestos y si, en su opinión, gravan todas las vías de acrecentamiento patrimonial.

Finalmente, razone en qué estadio de tributación a la renta se encuentra su país:

a) La imposición de producto es predominante

b) La imposición de producto es la principal y el impuesto sobre la renta opera como figura complementaria

c) El impuesto sobre la renta es la figura central y no existen impuestos de producto como tales, tan solo un sistema de retenciones

ESTRUCTURA BÁSICA DEL IMPUESTO PERSONAL SOBRE LA RENTA (1/2)

10.1. Introducción

En ésta y en las siguientes lecciones vamos a ocuparnos de los impuestos personales. Como apuntamos en la lección anterior, no existe ningún país que grave en un solo impuesto todos los acrecentamientos patrimoniales registrados por las personas naturales. Cuanto menos, las donaciones y las herencias se gravan en impuestos independientes. Y también existen impuestos que gravan los acrecentamientos patrimoniales obtenidos por las personas jurídicas, a pesar de que, siendo éstas en último término propiedad de personas físicas, aquellos acrecentamientos tendrán su reflejo en estas. Así pues, las instituciones fiscales que estudiaremos son las recogidas en el cuadro 10.1 que, como vemos, combina las distintas vías de acrecentamiento patrimonial con sus posibles titulares.

CUADRO 10.1.
LA IMPOSICIÓN DE LOS ACRECENTAMIENTOS: IMPUESTOS UTILIZADOS

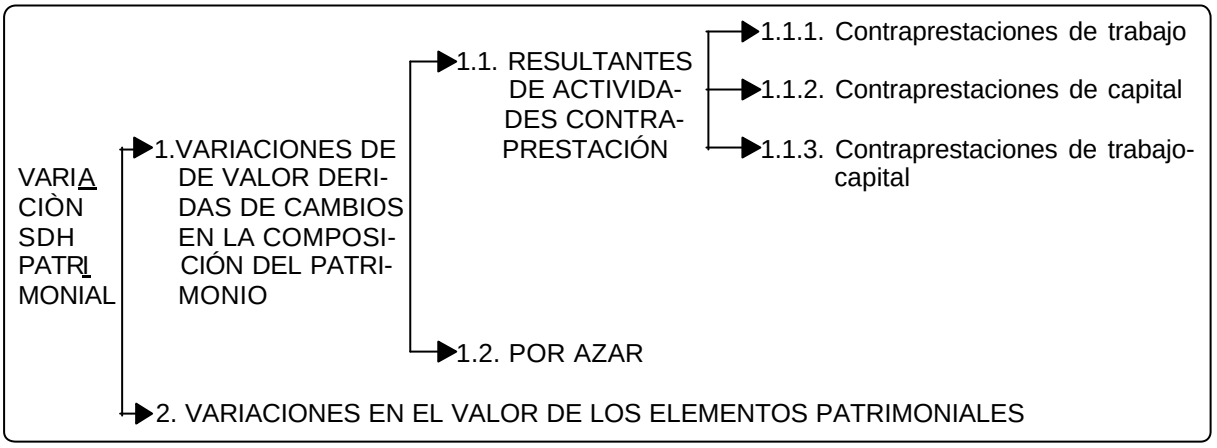
ACRECENTAMIENTOS / RECEPTORES	DONACIONES Y HERENCIAS	RESTO DE ACRECENTAMIENTOS
PERSONAS NATURALES	* **Impuesto sobre Herencias y Donaciones** (lección 13)	*** Impuesto Personal sobre la Renta** (lecciones 10 y 11)
PERSONAS JURÍDICAS	*** Impuesto sobre Sociedades** (lección 12)	

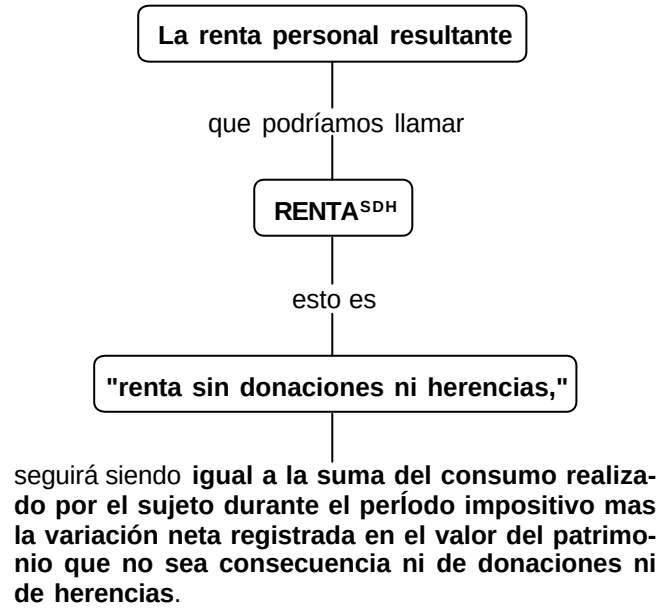
En el caso de las personas físicas o naturales suelen ser dos los impuestos que gravan sus acrecentamientos patrimoniales: el impuesto sobre herencias y donaciones, para este tipo de acrecentamiento y el impuesto personal sobre la renta que grava todos los demás. En cambio, en el caso de las personas jurídicas suele ser en un solo impuesto, el impuesto sobre sociedades, donde se gravan todos los acrecentamientos patrimoniales que puedan obtener. En esta lección y en la siguiente estudiaremos el impuesto personal sobre la renta; a continuación, en la lección 12, estudiaremos el impuesto sobre sociedades y finalmente, en la lección 13, el impuesto sobre herencias y donaciones.

10.2. El concepto fiscal de renta personal

10.2.1. De la idea de renta al concepto de renta fiscal

Partiendo de las diferentes vías de acrecentamiento patrimonial que estudiamos en la lección anterior (ver cuadro 9.1.) y dejando aparte la correspondiente a donaciones y herencias que consideraremos en un impuesto independiente, nos quedarían las vías que, en principio, debieran ser objeto de gravamen en el impuesto personal sobre la renta. Como se recordará, son las siguientes:





Por tanto, el objeto de gravamen del impuesto podemos expresarlo como:

$$RENTA^{SDH} = CONSUMO + (P_1{}^{SDH} - P_0)$$

fórmula que conocemos, si bien en este caso excluimos del patrimonio final cualquier variación que tenga su causa en donaciones o herencias recibidas. En principio, esta $RENTA^{SDH}$ es la magnitud que debiera consti-

tuir la base del impuesto personal sobre la renta teniendo en cuenta dos observaciones.

En primer lugar, debemos recordar que en la renta habrá que incluir el autoconsumo, esto es, el consumo efectuado por el sujeto de bienes o servicios producidos por el mismo. Tratándose de bienes, la cuestión es clara pues se trataría de una disminución patrimonial destinada al consumo del sujeto que, por definición, es renta. En cambio, en el caso de los servicios, la cuestión resulta menos evidente. En términos fiscales suele considerarse renta los servicios prestados al sujeto por determinados elementos patrimoniales de su propiedad. Por ejemplo, por la utilización de la propia vivienda. En tal caso se **"imputa"** una renta equivalente al valor del servicio recibido y otro tanto puede hacerse en el caso de bienes similares (automóviles, embarcaciones, etc.). Por tanto, esto es algo que deberíamos tener en cuenta para configurar el concepto fiscal de renta.

La otra cuestión es la referente a las variaciones en el valor de los elementos patrimoniales. En la lección anterior ya hemos advertido que, a pesar de su lógica conceptual, en ningún sistema fiscal se gravan las ganancias de capital no realizadas. Por tanto, de cara a determinar los perfiles de la base del impuesto, consideraremos tan solo las ganancias de capital realizadas como posibles integrantes de la misma.

En resumen, pues, el concepto fiscal de renta personal puede incluir:

- Los rendimientos netos derivados de:
  - **a)** Las prestaciones del trabajo personal
  - **b**) Las prestaciones del capital en cualquiera de sus manifestaciones
  - **c)** Los beneficios de todas aquellas actividades que combinan capital y trabajo del sujeto como una actividad empresarial o profesional
- Los productos del azar
- El autoconsumo y las rentas imputadas.
- Las ganancias de capital realizadas

Estos son los elementos que el impuesto debe tener en cuenta para determinar su base imponible, todos ellos referidos a una persona que sería el sujeto pasivo y contribuyente al mismo tiempo.

10.2.2. Análisis de los componentes de la renta fiscal

Aunque, como hemos visto, conceptualmente la renta equivale al consumo más una diferencia patrimonial, su cálculo en la práctica fiscal no suele hacerse así dado que, en general, las magnitudes fiscales se configuran de forma que sean susceptibles de verificación. A este respecto no debemos olvidar que la información primaria para determinar la renta la tiene el propio sujeto titular, el mismo que habrá de soportar el impuesto correspondiente y, por tanto, su interés se situará del lado de minimizar dicho impuesto. Por ello, a ninguna administración tributaria le bastaría con que el sujeto obligado circunscribiese la información proporcionada al valor de su patrimonio al comienzo y al final del período impositivo más una relación de los gastos de consumo en que ha incurrido, dado que con estos únicos datos la administración carecería de los elementos necesarios para poder verificar si tales magnitudes estaban bien calculadas. No

es posible saber si P_1 está bien calculado a menos que dispongamos de la información necesaria para analizar el tránsito desde P0 a P1, esto es, para poder reconstruir todas las variaciones patrimoniales que han llevado desde P_0 a P_1 ya que ésta es la única forma de poder comprobar si los gastos computados como minoraciones patrimoniales para calcular los correspondientes rendimientos netos no incluyen conceptos que deban considerarse consumo del sujeto, liberalidades a favor de terceros o constituyan inversiones y, como tales, no deban computarse en su renta. Por esta razón las normas fiscales de todos los países configuran la base del impuesto personal sobre la renta a partir de los rendimientos y a ellos añaden los productos del azar y, en su caso, las ganancias de capital realizadas. Utilizan, pues, una vía analítica regulando con precisión cada uno de los elementos que son causa de variaciones patrimoniales y sus componentes, es decir, los correspondientes ingresos y gastos, poniendo especial atención en estos últimos. Esta es la práctica habitual y solamente en casos excepcionales en los que la única información disponible fuera P_1 y P_0, podría recurrirse al cálculo directo y sintético de la renta, inferiendo los correspondientes gastos de consumo[1].

10.2.2.1. Rendimientos del trabajo personal

En este concepto se incluyen todas las contraprestaciones directas o indirectas que pueda obtener el sujeto como consecuencia de una relación laboral cualquiera que sea su denominación y tanto si se trata de contraprestaciones en dinero como en especie. La clave, pues, para calificar este tipo de rendimiento es que tenga su causa en una **relación laboral del sujeto.** No importa su denominación: sueldo, salario, mensualidad, estipendio, primas, dietas, etc; tampoco importa si la contraprestación se satisface en dinero o en especie; en forma regular en el tiempo o no; y, tampoco, si se percibe directa, indirectamente o diferida, incluso después de haber cesado la relación laboral.

Todas las contraprestaciones directas o indirectas que pueda obtener el sujeto como consecuencia de una relación laboral cualquiera que sea su denominación y tanto si se trata de contraprestaciones en dinero como en especie.

Se consideran igualmente rendimientos del trabajo las contraprestaciones percibidas por profesionales que están empleados por una empresa como trabajadores dependientes. Pensemos, por ejemplo, en un arquitecto que es empleado de una empresa constructora o en un médico que trabaja a sueldo en un hospital. En ambos casos la relación es laboral y, por tanto, la contraprestación tendría siempre el carácter de rendimiento del trabajo y no de un rendimiento profesional. Como hemos apuntado, el rendimiento profesional -al igual que el empresarial- es consecuencia de la combinación del trabajo y del capital del sujeto y, además, no existe relación laboral entre el profesional y el que adquiere y paga por sus servicios que es, simplemente, un cliente.

Existen algunos casos situados en esa zona limítrofe que separa el trabajo dependiente del profesional. Pensemos, por ejemplo, en los comi-

---

1 En algunos sistemas fiscales existen fórmulas precautorias para evitar que los sujetos obligados declaren rentas muy inferiores a la realidad. Así, si, por cualquier razón, la administración descubre que un sujeto posee un patrimonio importante que no se compadece con sus declaraciones de renta, podría entender que el patrimonio descubierto es consecuencia de rentas no declaradas y, por tanto, someterlo a gravamen como un acrecentamiento patrimonial no justificado por los niveles de renta habitualmente declarados.

sionistas, vendedores que trabajan y perciben una comisión de sus ventas. Aunque no tengan retribuciones fijas y sólo perciban comisiones por sus ventas, tales comisiones deben considerarse rendimientos del trabajo dependiente si la relación del comisionista con la empresa, cuyos bienes o servicios vende, es laboral; en cambio, si el comisionista dispone de capital propio -por ejemplo, de medios de locomoción o de almacenes- y de una organización, aunque sea mínima, estaremos ante un profesional que actúa por cuenta propia y toma sus riesgos[2].

Como hemos indicado, entre los rendimientos del trabajo debemos incluir no solo las contraprestaciones en dinero, que serán las habituales, sino también los **pagos en especie**. En algunos tipos de trabajo son frecuentes las remuneraciones en especie. Por ejemplo, cuando la empresa pone a disposición del empleado una vivienda o un automóvil, son pagos en especie cuyo valor deberemos incluir entre los rendimientos del trabajo. De igual modo son rendimientos en especie los vales para comida que ofrecen algunas empresas a sus empleados o las subvenciones otorgadas al comedor de empleados para que puedan ofrecerse los servicios de comida a precios inferiores a los del mercado. A veces las empresas pueden hacerse cargo de los gastos de educación de los hijos, de los gastos de vacaciones o formalizar seguros médicos o de otro tipo en favor de sus empleados. Y también pueden ofrecer a sus empleados los bienes y servicios producidos por la propia empresa a un precio inferior al de mercado. Por ejemplo, una empresa de automóviles puede ofrecer a sus trabajadores los autos que produce a un precio ventajoso, menor que el que se cobra a los clientes. Todas estas cosas son contraprestaciones recibidas por razón del trabajo, de la relación laboral existente, y por tanto, el valor de la ventaja obtenida debe considerarse rendimiento del trabajo. Si no lo hacemos así, como sucede en algunas legislaciones, estaremos introduciendo una discriminación fiscal e incitando a las empresas a que aumenten las retribuciones en especie a costa de las dinerarias.

Un concepto que, por su propia naturaleza, suele tener un tratamiento especial es el de las **dietas** o **viáticos**. En la medida en que tales pagos constituyan una compensación por los gastos en que ha incurrido el empleado que los recibe, es evidente que no formarán parte de las contraprestaciones del trabajo. En cambio, si la dieta incluye un pago, digamos complementario, por el esfuerzo adicional desarrollado o permite financiar los gastos de consumo de su perceptor, dicho pago sí debería considerarse como un rendimiento del trabajo. Como es sabido, las dietas pueden cubrir los gastos de locomoción, transporte o desplazamiento y los gastos de estancia. Tales gastos deben minorarse del importe de la dieta percibida. Sólo si la dieta excede de tales gastos, la diferencia podría considerarse un rendimiento del trabajo personal.

Otro concepto singular que requiere algún comentario son las **indemnizaciones por despido**. ¿Deberíamos gravarlas como rendimientos del trabajo? No cabe duda de que su causa está en la relación laboral

2 Pudiera sorprender el interés por deslindar uno y otro tipo de rendimiento si, a fin de cuentas, todos ellos van a someterse a la misma tarifa progresiva del impuesto. Sin embargo, a pesar de ello, en la mayor parte de los sistemas fiscales suelen existir diferencias en el tratamiento de los distintos tipos de rendimiento. A veces porque se quiere discriminar las rentas por su origen; y, en otros casos, por razones históricas ancladas en la vieja imposición de producto.

que se extingue y, por tanto, de acuerdo con lo que hemos dicho anteriormente, deberían considerarse un rendimiento del trabajo más. Sin embargo, se trata de una indemnización y, como tal, viene a compensar algún daño que se le ha infligido al sujeto, una pérdida patrimonial experimentada por el mismo. Y así es ciertamente por cuanto la "indemnización" tiene su causa en la pérdida de un derecho que tiene el sujeto, el derecho al puesto de trabajo, del cual se le despide sin justificación o a causa de circunstancias que no son imputables al mismo. No obstante, este derecho -a no ser despedido sin razón -no suele aparecer evaluado en el patrimonio del sujeto; probablemente no se incluyó ni se valoró año a año, a medida que se consolidaba y aumentaba su valor. Pero de haberse incluido ocurriría que ahora, al cederlo por razón del despido, se habría "realizado" la ganancia de capital acumulada, una ganancia equivalente al importe de la indemnización ya que no existe costo de adquisición del referido derecho. En definitiva, pues, no cabe duda de que estas indemnizaciones deberían, en principio, someterse a gravamen y dado su origen, pueden considerarse rendimientos del trabajo.

Igual consideración tienen también en muchas legislaciones los **subsidios de desempleo** percibidos por los trabajadores desocupados. La razón que suele aducirse para ello es el carácter obligatorio de las cotizaciones sociales que dan derecho, en su caso, a percibir este tipo de subsidios o, en otro momento, las **pensiones de jubilación**. Es cierto que en la mayor parte de países las cotizaciones a la seguridad social aparecen vinculadas al empleo dependiente y son obligatorias. No obstante, se trata de seguros -dejando ahora al margen el componente redistributivo que puede introducir la política social del estado -cuyos beneficios suelen estar directamente relacionados con las cuotas sociales satisfechas. Dicho en otros términos, si un trabajador aún estando obligado, por cualquier razón no aportado cotizado a la seguridad social, probablemente no tendría derecho a percibir sus beneficios. Siendo así, parece evidente que las percepciones de la seguridad social derivarían de los aportes realizados (que equivalen a las primas del seguro) y, no tanto, de la relación laboral que obligó al pago de dichos aportes. Lo correcto, en nuestra opinión, es considerar los aportes a la seguridad social -tanto la satisfecha por el trabajador como la pagada por el empleador- como rendimientos del trabajo personal, como una parte del sueldo del empleado que se destina a contratar un seguro, con independencia de que sea obligatorio. Si esto lo entendemos así, los pagos que tenga que hacer el seguro a sus beneficiarios cuando se produzcan las contingencias aseguradas, tendrán su causa en el propio contrato de seguro y en las primas satisfechas al efecto, no en el trabajo. Pese a ello, en algunas legislaciones los conceptos que estamos considerando reciben el tratamiento de los rendimientos del trabajo. En tal caso las pensiones de la seguridad social, estarían sometidas al impuesto por entender que se trata de una contraprestación diferida que tiene su origen en una relación laboral, si bien, en este caso, las cotizaciones estarían exentas.

En la mayor parte de países los rendimientos del trabajo están sujetos a **retención en la fuente,** figura heredera, como se recordará, de la imposición de producto. El pagador del rendimiento del trabajo, normalmente el empresario, está obligado a retener e ingresar en el tesoro una porción del rendimiento satisfecho. Dicha retención será abonada al perceptor del rendimiento en concepto de pago a cuenta de su impuesto sobre la renta. Si sucediese que las retenciones en la fuente practicadas a un mismo sujeto

por el conjunto de sus pagadores obligados, superasen en cuantía la cuota correspondiente a su impuesto sobre la renta, la administración debería proceder a devolver al sujeto la diferencia a su favor.

Por su propia naturaleza los rendimientos del trabajo personal suelen ser rendimientos netos ya que, por definición, cualquier gasto conexo debiera ser por cuenta del empleador. Sin embargo, hay legislaciones que aceptan algunos conceptos de gasto como, por ejemplo, gastos de desplazamiento al lugar del trabajo siempre, naturalmente, que haya de soportarlos el sujeto y no sean a cargo del empleador. También podrían considerarse como gastos las cuotas que obligatoriamente tienen que pagar determinados profesionales a sus colegios o las cuotas sindicales, sobre todo si la sindicación es obligatoria. Y en algún caso se consideran deducibles las cuotas satisfechas por el trabajador a la seguridad social, dado su carácter obligatorio. En definitiva, pocas cosas como decíamos, ya que, por su propia concepción, los rendimientos del trabajo son rendimientos netos.

10.2.2.2. Rendimientos del capital

Bajo este concepto se incluyen los rendimientos generados por todos aquellos elementos patrimoniales -bienes o derechos -pertenecientes al sujeto y que éste no utiliza en actividades empresariales o profesionales. Para evitar confusiones las legislaciones fiscales suelen dividir el patrimonio de los sujetos en dos categorías:

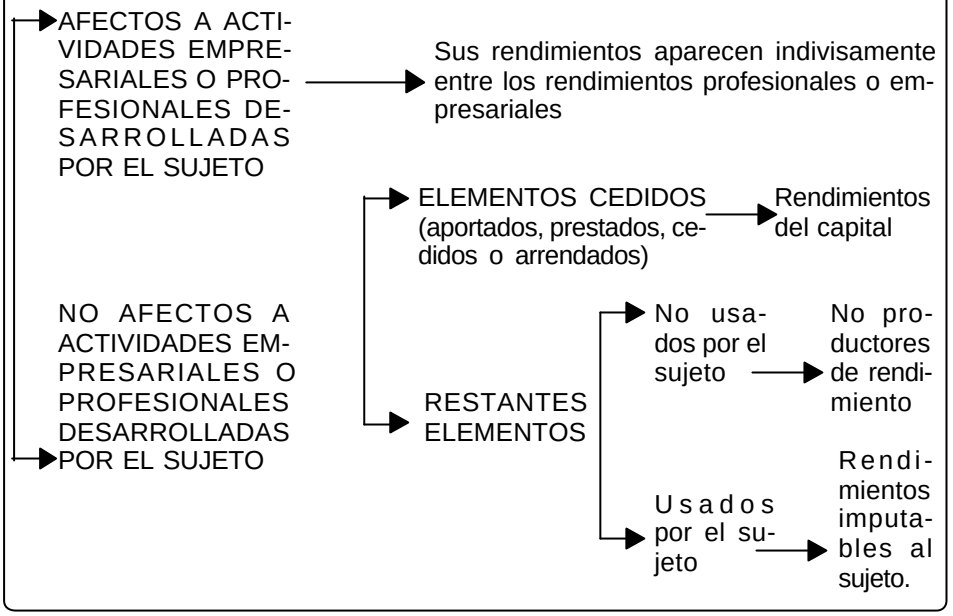
- Una, formada por todos aquellos elementos patrimoniales que se utilizan por el sujeto para llevar a cabo sus actividades profesionales y/o empresariales. Se trata de los **elementos patrimoniales "afectos"** a una actividad determinada. Y

- Dos, los restantes elementos patrimoniales, no afectos, por tanto, a ninguna actividad profesional o empresarial desarrollada por el propio sujeto.

Esta segunda categoría puede, a su vez, dividirse en dos grupos de elementos patrimoniales. **El primero** lo integran todos aquellos elementos patrimoniales que han sido **cedidos a terceros** y que son los que proporcionan los rendimientos del capital. Puede tratarse de recursos aportados, de recursos prestados o de bienes, muebles o inmuebles, arrendados. En todos los casos hay una cesión de elementos patrimoniales por lo cual el sujeto obtiene una contraprestación. Y, finalmente, el **segundo grupo** es residual: aquí estarían **los restantes elementos patrimoniales** y es dentro de este grupo, por definición, donde hallaremos los elementos patrimoniales que el sujeto utiliza para su disfrute y cuyos servicios prestados imputaremos, en su caso, como renta a su propietario.

En resumen

CUADRO 10.2.
ELEMENTOS PATRIMONIALES



Delimitado el capital generador de los rendimientos, cabe decir, por lo que se refiere a los rendimientos a incluir, algo similar a lo que dijimos anteriormente con los rendimientos del trabajo: deben considerarse rendimientos del capital todas las contraprestaciones, dinerarias o en especie, cualquiera que sea su denominación, que provengan directa o indirectamente de la utilización por terceros del capital del sujeto. En consecuencia, entendemos incluido también en este grupo de rendimientos los servicios que el sujeto puede derivar, como autoconsumo, de la utilización de los elementos de su propio patrimonio.

Deben considerarse rendimientos del capital todas las contraprestaciones, dinerarias o en especie, cualquiera que sea su denominación, que provengan directa o indirectamente de la utilización por terceros del capital del sujeto.

A efectos de clarificar los rendimientos a incluir en este grupo intentemos ordenar las diferentes formas de capital productor de rendimientos. En el ámbito civil, como es sabido, suele distinguirse el capital inmobiliario del capital mobiliario. Tomemos esta ordenación como punto de partida y, distingamos, dentro de cada una de las referidas categorías, sus principales tipos.

CAPITAL INMOBILIARIO

1. Tierra
2. Edificios

CAPITAL MOBILIARIO

3. Participaciones societarias
4. Préstamos y seguros de capitalización
5. Propiedad intelectual e industrial
6. Arrendamiento de bienes muebles

Veamos, pues, los principales contenidos de cada una de las categorías indicadas.

1. En el caso de la **tierra** deberíamos incluir como rendimiento del capital el importe de los arrendamientos y, en general, de todas las contraprestaciones obtenidas por su propietario a causa de su cesión a terceros. Es

decir, no estamos considerando una tierra explotada por el sujeto ya que, en tal caso, se trataría de un rendimiento empresarial, sino una tierra cuya utilización se cede a un tercero. Igual naturaleza tendrían, en su caso, los rendimientos obtenidos por la titularidad de cualquier derecho real sobre la tierra y, en general, sobre inmuebles. Pensemos, por ejemplo, que el sujeto es titular de un derecho de usufructo y lo cede a un tercero. La contraprestación obtenida por ello habría que considerarla un rendimiento del capital inmobiliario.

En el impuesto sobre la renta deberían también tomarse en consideración los servicios prestados por la tierra a su propietario. Es evidente que uno puede tener una finca sin cederla y dedicarse, por ejemplo, a cazar en ella. Esto sería un servicio prestado por ese elemento patrimonial a su propietario y, como tal, consumido por éste y que debería formar parte de su renta[3].

2. Si el capital inmueble se trata de **edificios** se considerarán rentas del capital los alquileres que perciba el sujeto. En el caso de que se trate de viviendas utilizadas por el sujeto propietario, cabría imputarle como renta los servicios correspondientes. De no hacerse así, como no se hace en muchos sistemas fiscales, estaremos introduciendo una discriminación fiscal en favor de la inversión en vivienda y en contra de cualquier otra inversión. Veamos este efecto con un sencillo ejemplo.

Imaginemos que un sujeto dispone de 200.000 unidades monetarias con las que puede alternativamente:

a) Adquirir una vivienda para su uso por ese importe o bien,
b) Adquirir un paquete de acciones por ese mismo importe y, con su rendimiento, pagar el alquiler de la vivienda anterior.

Desde la perspectiva del sujeto ambas alternativas resultan, en principio, equivalentes. En ambos casos vivirá en la misma casa y dispondrá del mismo patrimonio. Por tanto, el tratamiento fiscal de una y otra alternativa debiera ser el mismo. Sin embargo, esto solo será así si en la alternativa a) imputamos al sujeto como renta el importe del alquiler de la casa.

En efecto, supongamos que el alquiler que tiene que pagar por la casa en la alternativa b) es de 10.000 unidades monetarias al año que es, justamente, el rendimiento neto que le proporcionan las acciones. Pues bien, si ésta fuera la alternativa elegida, el sujeto obtendría unos rendimientos del capital de 10.000 unidades monetarias (rendimiento de las acciones) que se integrarían en la base de su impuesto sobre la renta y por los que tendría que pagar el impuesto correspondiente. En cambio, en la alterna-

---

3 No será infrecuente en estos casos que el titular pretenda simular una actividad empresarial en la que cargar una parte de sus gastos de consumo. Imaginemos que, en efecto, la tierra es un coto de caza y que su propietario lo utiliza para cazar con sus amigos. Siendo así todos los gastos que pudiera originar esa finca de caza se considerarían gastos de consumo del sujeto y, por tanto, parte de su renta. Supongamos ahora que el sujeto propietario constituye una empresa dedicada a explotar una finca de caza y, no obstante, sigue haciendo lo mismo, esto es, ir a cazar con sus amigos. En tal caso los gastos de la finca se considerarían gastos deducibles y la "empresa" tendría pérdidas, un rendimiento neto negativo en su actividad empresarial que se sumaría, con su signo, a los otros rendimientos para determinar su renta. Esta "conversión" de gastos de consumo en costes de empresa es un riesgo al que habría que prestar atención para evitar que se produzca.

tiva a) si no se imputase ningún alquiler, disfrutando de igual situación, no tendría que pagar nada. Solo si imputamos un alquiler de 10.000 unidades monetarias al año el sujeto se encontraría exactamente en la misma situación que con la alternativa b).

El arrendamiento de inmuebles también puede llegar a ser una actividad empresarial. Pero para que sea así, como sabemos, el titular debería disponer de una mínima estructura organizativa para desarrollar esta actividad como, por ejemplo, una oficina, empleados, etc. De no ser así, el arrendamiento de inmuebles se debería considerar siempre un rendimiento del capital.

En el caso del arrendamiento de inmuebles existirán normalmente varios gastos como apuntamos en la lección anterior.

En primer lugar, es posible que se presten un conjunto de servicios juntamente con el inmueble y que estén a cargo del propietario. Por ejemplo, la calefacción, el agua, los gastos de vigilancia, etc.
En segundo lugar, deberíamos tener en cuenta los gastos de conservación y mantenimiento del inmueble sin incluir entre estos gastos aquellos que supongan mejoras que aumenten su valor, pues, en tal caso, se trataría de inversiones y, como tales, no se considerarían deducibles en tanto que comportan aumentos en el valor del elemento patrimonial.
En tercer lugar, habría que computar como gasto deducible el importe de la amortización del inmueble. Y, en cuarto lugar, deberían deducirse igualmente, en su caso, los costes de la financiación ajena que hubiese utilizado el propietario para adquirir el inmueble en cuestión.

Existen legislaciones fiscales en las cuales se restringe el derecho a deducir los intereses de capitales tomados a préstamo hasta el límite de los rendimientos obtenidos por el elemento patrimonial de que se trate, de forma que nunca pudiera darse un rendimiento neto negativo. Se trata de una norma precautoria que puede entenderse en aquellos casos en los que la técnica fiscal de estimación de los rendimientos pueda proporcionar valores muy alejados de la realidad, en cuyo caso, la deducción de unos intereses reales, podría deformar gravemente el resultado.

Imaginemos, por ejemplo, que a los propietarios que usan sus propias viviendas se les decide imputar un alquiler equivalente al 3% del valor catastral del inmueble y que dicho valor catastral resulta bastante inferior al valor de mercado del inmueble en cuestión. En tal caso, tratándose de un inmueble de adquisición reciente y financiado en su 90 o 95% a crédito, puede ocurrir con facilidad que los intereses anuales a satisfacer por el crédito sean muy superiores al "alquiler" atribuido a dicho inmueble con lo que el rendimiento resultaría negativo a efectos fiscales.

3. La tercera modalidad de capital, en este caso de capital mobiliario, que hemos considerado, son las **participaciones societarias**. También aquí las denominaciones pueden variar pero lo importante es que son instrumentos financieros representativos de alicuotas del capital social de entidades jurídicas, cuyo rendimiento depende de los resultados obtenidos por las mismas. Por tanto, se trata de rendimientos sometidos al riesgo propio de la actividad empresarial en cuyos resultados se participa.

Participaciones societarias: son instrumentos financieros representativos de alicuotas del capital social de entidades jurídicas, cuyo rendimiento depende de los resultados obtenidos por las mismas.

Las vías mas habituales a través de las cuales el sujeto tenedor de los títulos en cuestión puede obtener los correspondientes rendimientos son:

- A través de los dividendos, y
- A través de un mayor valor de los títulos poseídos como consecuencia, en principio, de la acumulación de resultados en la entidad.

Esta segunda vía es la que conocemos como **ganancia de capita**l que el sujeto podrá realizar enajenando los instrumentos financieros que la acumula. Siendo así, cabría esperar que la tributación de ambas vías resultase similar pues en otro caso, de existir diferente tratamiento, estaríamos introduciendo una discriminación fiscal y favoreciendo la utilización de la vía menos gravada. Veamos un ejemplo de lo que decimos.

El sujeto A posee 100 acciones de 10 uds. monetarias de valor nominal, emitidas por la sociedad X, cuyo capital social está formado por 1000 acciones. El sujeto A, por tanto, posee el 10% del capital social de X. En el último ejercicio la sociedad X ha obtenido unos beneficios de 3000 unidades monetarias con lo que su neto patrimonial, antes de distribuir dividendos, pasó a ser de 13.000 unidades monetarias y, en consecuencia, el valor de cada acción ascendió a 13 uds. monetarias.

A la sociedad X le caben dos posibilidades en lo que se refiere a la distribución de los beneficios. **Una** consiste, simplemente, en distribuir los beneficios obtenidos (en este ejemplo nos olvidaremos del impuesto sobre sociedades) con lo que al *sujeto A* le correspondería un dividendo de 300 que tendría que integrar en la base de su impuesto sobre la renta y tributar por él. **La otra** posibilidad consiste en que la sociedad X no distribuya ningún beneficio y el sujeto A proceda a vender 23 acciones que, a un precio de 13 uds. monetarias por acción, le proporcionarán unos ingresos de 299 uds. monetarias equivalentes, pues, a los dividendos obtenidos con la primera alternativa. Y en ambos casos el valor de las acciones que conserva el sujeto A seguirá siendo de 1000 uds. monetarias. Sin embargo, esta segunda opción le resultaría mucho menos gravosa dado que sólo tributaría por la ganancia de capital realizada que, en este caso, asciende a 69 uds. monetarias, resultado de multiplicar las 3 uds. monetarias de ganancia por acción por las 23 acciones vendidas.

Con esta forma de proceder el sujeto A conservaría en su patrimonio unas ganancias de capital no realizadas por un importe de 231 uds. monetarias lo que significa que existe un impuesto implícito que deberá pagar si las realiza. Si además de retrasar el pago de los impuestos que permite esta fórmula -como efecto directo de haber introducido el criterio de realización- las ganancias de capital realizadas tuviesen, cosa nada infrecuente, un tratamiento fiscal más favorable que el correspondiente a los rendimientos del capital, la discriminación anterior se vería reforzada.

Aunque los dividendos constituyen la forma más habitual de retribuir las participaciones en el capital social, no es, desde luego, la única. Los accionistas pueden, en ocasiones, recibir acciones liberadas, esto es, acciones sin necesidad de realizar desembolso alguno y también pueden enajenar los derechos de suscripción preferente de que disponen cuando se amplía el capital. En el caso de las **acciones liberadas** el problema que se plantea es el de su valoración. No cabe duda de que se trata de un rendimiento obtenido por la titularidad de las acciones, por la condición de

accionista, y, por tanto, su valor debe considerarse un rendimiento más de la cartera. Como regla general la valoración debería hacerse por su precio de mercado. Así, pues, si se trata de acciones que cotizan en mercados regulares, en la bolsa, éste sería el valor atribuible.

Ante esta solución algunos podrían aducir que, en realidad, la entrega de acciones liberadas no debería ser objeto de gravamen ya que no supone ninguna creación de valor: simplemente más acciones representando un mismo patrimonio neto y, por tanto, el valor que atribuyamos a las acciones liberadas será exactamente el mismo valor que han perdido las acciones viejas.

Aunque, desde un punto de vista contable lo anterior sea cierto, la realidad de los mercados financieros nos ofrece con frecuencia resultados que en nada se parecen a las sensatas observaciones contables. Puede suceder y hay abundantes ejemplos de ello, que se produzcan ampliaciones de capital con cargo a reservas, que se emitan acciones liberadas para los accionistas y que la cotización de las acciones no se resienta. Es más, hay ejemplos en los que, incluso, sube su cotización. Por tanto, si las acciones cotizan en bolsa, lo sensato sería valorarlas atendiendo a dicha cotización. Y si ocurriese que la cotización hubiese descendido reduciendo así el valor de las acciones previamente poseídas, esto es, si se confirmase la tesis contable, aún así deberíamos considerar como rendimientos del capital el valor de mercado de las acciones liberadas, sin tomar en cuenta la pérdida de valor de las acciones previamente poseídas. Si, como dijimos anteriormente, hemos introducido el criterio de realización para gravar las ganancias de capital, una mínima coherencia nos obligaría igualmente a no considerar fiscalmente las posibles pérdidas de capital hasta que éstas se hayan realizado.

Si las acciones no cotizan en mercados regulares su valoración resultará más problemática. Una posibilidad instintiva nos llevaría a valorarlas por cero ya que ése es exactamente el precio que hemos pagado por ellas. Ahora bien , de hacerlo así, tendríamos en nuestro patrimonio unas mismas acciones valoradas a dos precios distintos, lo cual tiene poco sentido. Lo más sensato en este caso sería valorar las acciones liberadas -siempre que sean iguales a las que tenemos- por el precio medio resultante de dividir el coste de la cartera entre el número total de acciones, incluyendo, naturalmente, las acciones liberadas. Este podría ser el valor atribuible a las acciones liberadas recibidas, valor que deberíamos considerar como un rendimiento del capital.

En el caso de la venta de los **derechos de suscripción preferentes** la situación es similar a la que acabamos de considerar. Desde un punto de vista contable el valor del derecho es equivalente a la pérdida de valor que experimentarán las acciones cuyos derechos se enajenan. Si esto es así habrá que esperar a la realización para tomar en cuenta tal pérdida de valor pero, entretanto, el ingreso obtenido por el sujeto por la venta de los derechos de suscripción debería considerarse como un rendimiento del capital[4].

4 Durante un tiempo la legislación fiscal española aceptó que los ingresos obtenidos por la venta de los derechos de suscripción se tratasen fiscalmente como un "menor valor" de la cartera. De esta forma la venta de derechos no tenía consecuencias fiscales pues quedaban, digamos, aplazadas hasta que se produjese la enajenación de las acciones. Se trata, pues, de una aplicación literal de la tesis contable.

También deben considerarse rendimientos del capital las cantidades ofrecidas a los accionistas por su asistencia a las juntas generales y en general, cualquier producto derivado de la condición de accionista. En sentido estricto deberíamos incluir aquí las ventajas que pudieran obtener los accionistas respecto de los bienes y servicios producidos por la empresa emisora de las acciones. Pensemos, por ejemplo, en una compañía de aviación que regala pasajes a sus accionistas. Se trata de un pago en especie que deriva de la condición de accionista y, por tanto, que deberíamos considerar como un rendimiento más del capital.

Por lo que se refiere a los gastos fiscalmente deducibles habría que computar, en su caso, los ocasionados por la administración de la cartera -a cargo de un tercero -y los costos de la financiación ajena de los préstamos aplicados a la adquisición de estos activos.

4. Otra modalidad que puede adoptar el capital es el **préstamo** bajo cualquiera de sus formas, es decir, la cesión a terceros de capitales propios con el compromiso de devolver el capital cedido en un plazo determinado. Todas las contraprestaciones que pueda obtener el prestamista propietario del capital cedido por dicha cesión, constituyen rendimientos del capital.

La cesión a terceros de capitales propios con el compromiso de devolver el capital cedido en un plazo determinado.

La forma más frecuente de instrumentación de los préstamos es mediante la emisión por el prestatario de unos activos financieros (pasivos, en realidad, para su emisor) que son suscritos o adquiridos por algunos sujetos que desean colocar sus recursos. Tales activos (bonos, obligaciones, letras, etc.) suelen ser negociables y existen mercados regulares donde son comprados y vendidos de forma que su liquidez suele ser alta.

A nuestros efectos, puede ser útil distinguir tres tipos de activos financieros:

- Por una parte, los de **rendimiento explícito** que son aquellos en los que consta expresamente cuál es el rendimiento que producen. Por ejemplo, una obligación de 100 unidades monetarias que será amortizada por su nominal en un plazo determinado y por la que el emisor paga un 5% de interés anual. En este tipo de activo su rentabilidad es clara y, por tanto, su tenedor conoce con exactitud cuál es el rendimiento que va a obtener.

Son aquellos en los que consta expresamente cuál es el rendimiento que producen.

- Por otra parte están los activos financieros de **rendimiento implícito** cuya contraprestación la obtiene su tenedor por diferencia entre el precio que pagó en su adquisición -directamente del emisor o en el mercado- y el precio que obtiene al enajenar el activo, cualquiera que sea la causa de dicha enajenación (amortización, venta, canje, conversión, etc).

Cuya contraprestación la obtiene su tenedor por diferencia entre el precio que pagó el precio que obtiene al enajenar el activo.

La consecuencia práctica de este planteamiento es que se empezaron a producir ventas de empresas mediante la venta de los derechos. Para ello se procedía a ampliar desmesuradamente el capital de forma que el capital ampliado fuese diez o veinte veces superior al previamente existente. A continuación se vendían los derechos de suscripción -lo que equivalía prácticamente a la venta de la empresa -y el antiguo accionista quedaba con un valor de su cartera enormemente negativo, ya que los ingresos por la venta de derechos resultaban muy superiores al valor contable de la cartera, y con las plusvalías de la venta sin tener que pagar nada a hacienda. Obviamente, las acciones que conservaba nunca serían vendidas.

Pensemos, por ejemplo, en una letra del tesoro adquirida por el sujeto a un precio de 94 unidades monetarias y que es vendida un año después por 100 uds. monetarias. Está claro que este activo financiero ha producido un rendimiento equivalente al 6,38 anual [(100-94) : 94] pero dicho rendimiento aparece en forma de ganancia de capital y su cuantía sólo la conocemos al enajenar el activo correspondiente.

- Finalmente, podemos hallar activos financieros **mixtos** que combinan uno y otro tipo de rendimiento, explícito e implícito. Por ejemplo, si las obligaciones antes referidas en lugar de amortizarse por su nominal fueran vendidas en el mercado por 110 unidades monetarias, esa prima de 10 unidades monetarias por acción, sería un rendimiento implícito a añadir al rendimiento explícito del 5% de interés anual.

Combinan uno y otro tipo de rendimiento, explícito e implícito.

Como es fácil imaginar, el problema que tendremos con este tipo de activos es decidir la calificación fiscal de los distintos rendimientos puesto que, como vemos, pueden adoptar tanto la forma de rendimientos explícitos y regulares cuya adscripción a los rendimientos del capital no ofrece ninguna duda, como la de ganancias (pérdidas) de capital, que formalmente hemos situado en otra categoría de acrecentamientos. No obstante, debemos reiterar que el problema taxonómico será relevante en tanto el tratamiento fiscal de las ganancias de capital resulte diferente que el otorgado a los rendimientos del capital, dado que resulta sumamente sencillo instrumentar estos activos en la dirección fiscal que sea más conveniente. Los rendimientos regulares se pueden convertir en ganancias de capital sin mayores problemas -como vimos que también sucedía con las acciones -y, por supuesto, se convertirán si la tributación incentiva esa transformación. Estaríamos, pues, ante otro caso de discriminación fiscal.

Una forma de intentar que el tratamiento fiscal sea homogéneo podría consistir en considerar que todos los rendimientos, sean explícitos o implícitos, son rendimientos del capital y como tal han de tratarse. En tal caso deberíamos considerar rendimientos de capital -positivos o negativos - todas las diferencias entre el precio de adquisición del activo y su precio de enajenación.

Con frecuencia en este tipo de activos, en particular en los que hemos denominado de rendimiento implícito, dicho rendimiento se generará por plazos que exceden del año que es el período impositivo habitual. Esta circunstancia no plantearía mayores problemas en impuestos con tipos fijos pero, en cambio, sí los plantea cuando, como sucede en el impuesto sobre la renta, se utilizan escalas progresivas ya que en este caso el impuesto a pagar será mayor si se acumulan rendimientos generados a lo largo de varios años. Más adelante al ocuparnos de los problemas de la delimitación temporal de la renta analizaremos esta cuestión.

Los seguros constituyen un activo del que también pueden obtenerse rendimientos. Hay algunos próximos a la cesión de capitales, como sucede con los **seguros de capitalización** mediante los cuales el sujeto puede constituir un capital con sus aportaciones y los rendimientos de las mismas, que recuperará en un momento determinado. También puede, naturalmente, donarlo a un tercero que, en tal caso, sería el beneficiario del seguro.

Cuando el sujeto que contrata el seguro sea, al mismo tiempo, su beneficiario, el producto que haya obtenido de sus aportaciones (primas) y que se acumula en el capital recibido, debería tener la consideración de rendimiento del capital mobiliario y su determinación puede hacerse por diferencia entre el capital recibido y el conjunto de las aportaciones efectuadas. Como puede verse, en el fondo, se trata de un instrumento similar a los que aparejan rendimientos implícitos que acabamos de analizar.

Si se trata de un seguro de capitalización pero en el que el beneficiario es una persona distinta del sujeto que ha tomado el seguro y satisfecho las primas correspondientes, la consecuencia fiscal será doble. **En primer lugar**, los rendimientos obtenidos -calculados en la forma que hemos indicado- deberían atribuirse al tomador del seguro e incluirse en su renta; **en segundo lugar**, el capital recibido por el beneficiario debería someterse al impuesto de donaciones y herencias.

En ocasiones los seguros de capitalización acaban convirtiéndose, por decisión del beneficiario, en una **renta vitalicia**. También aquí existen dos momentos. El de la capitalización, cuyo tratamiento fiscal será el conocido, y el correspondiente a la renta vitalicia a partir del momento en que se constituya. En este caso hay que tener en cuenta que la renta vitalicia está integrada de manera inescindible por dos componentes:

- Los rendimientos que produce el capital con que se constituye la renta vitalicia.
- El propio capital que se va recuperando.

Y, desde la perspectiva impositiva, deberíamos someter a gravamen el primero pero no el segundo de los componentes.

El problema es que la proporción de uno y otro componente en la renta vitalicia dependerá de la edad que tenga el sujeto cuando la constituye. A mayor edad del sujeto, menor será el primer componente y mayor el segundo, puesto que dicha proporción depende de la esperanza de vida que tenga al constituir la renta vitalicia. Teniendo en cuenta los cálculos actuariales precisos, lo más sencillo para gravar las rentas vitalicias es que, en la propia ley, se establezcan aquellas proporciones en función de la edad del sujeto.

El otro tipo de **seguros** son aquellos que cubren exclusivamente un **riesgo**. Por ejemplo, el riesgo de incendios o el de muerte. Si el riesgo cubierto se refiere a cosas, el tratamiento fiscal es sencillo pues, de producirse la contingencia asegurada -por ejemplo, el incendio de una casa - la operación resultante sería equivalente a una enajenación del elemento patrimonial dañado -en nuestro ejemplo la casa- a cambio de la indemnización recibida del seguro. Por tanto, lo que puede aparecer en este caso serán ganancias o pérdidas de capital, según la indemnización recibida resultase mayor o menor que el valor del elemento patrimonial destruido más el conjunto de primas satisfechas.

Si el riesgo cubierto fuese cualquier contingencia de las personas, como es, por ejemplo, el caso de un accidente, la forma de operar podría ser similar: el rendimiento gravable debería ser la diferencia entre la prima o primas satisfechas y las percepciones recibidas del seguro.

Como puede verse, la lógica es similar en todos los casos y la materia gravable -sea ganancia de capital o rendimiento- surge siempre por diferencia entre los recursos invertidos por el sujeto -normalmente las primas pagadas- y las percepciones obtenidas del seguro a cambio. En el caso de bienes dañados, además de las primas habrá que tener en cuenta también el valor del elemento dañado que no deja de ser un "costo" para tener derecho a la indemnización.

En lo que se refiere a los gastos fiscalmente deducibles de todo este grupo de rendimientos no son distintos de los señalados en el caso de las acciones. Cabe incluir los de gestión de los activos realizada por terceros y, desde luego, el costo de la financiación ajena invertida en los activos productores de los rendimientos.

Derechos de propiedad intelectual o de propiedad industrial. Las contraprestaciones obtenidas por el arrendamiento a terceros o la cesión de uso de los referidos derechos

5. Otra versión que puede adoptar el capital mobiliario son los **derechos de propiedad intelectual o de propiedad industrial.** Son también formas de inversión de las cuales pueden derivarse rendimientos. Por tanto, se considerarán rendimientos del capital todas las contraprestaciones obtenidas por el arrendamiento a terceros o la cesión de uso de los referidos derechos siempre que:

- Se trate de derechos adquiridos y, en ningún caso resultado del trabajo o la actividad desarrollada por el propio sujeto propietario de los mismos, y
- Tales derechos no estén afectos a una actividad profesional o empresarial desarrollada por el sujeto propietario.

Como decimos, este tipo de derechos pueden adquirirse -se puede comprar, por ejemplo, una patente o un procedimiento de fabricación- como cualquier otro activo y obtenerse un rendimiento de los mismos sin mayor participación de su propietario. En tal caso, los rendimientos obtenidos se considerarán rendimientos del capital. La contraprestación obtenida, como sucede con otros activos, puede ser dineraria o en especie y también ser una cantidad fija o bien una contraprestación variable en función de las ventas o beneficios del arrendatario de los correspondientes derechos. Nada de ello, como sabemos, altera la naturaleza del rendimiento.

Este tipo de derechos son, normalmente, activos amortizables por cuanto o bien disponen de un período limitado de tiempo para su uso privativo -piénsese, por ejemplo, en que los derechos de la propiedad intelectual desaparecen pasados un número determinado de años- o bien, tratándose de derechos de la propiedad industrial, pueden verse superados por la aparición de nuevos procedimientos. En consecuencia, deberíamos considerar la amortización como un gasto deducible y desde luego, en su caso, el coste de los recursos ajenos que hubieran financiado su adquisición por parte del sujeto.

6. En un último grupo de capital incluimos los **arrendamientos de muebles** en general, incluyendo el arrendamiento de negocios. No hay que olvidar que, en alguna forma, los rendimientos de capital juegan un papel de cierre en el gravamen de los rendimientos donde cabe incluir todos aquellos que no sean atribuibles ni al trabajo personal del sujeto ni a su actividad profesional o empresarial. En consecuencia cabe una amplia variedad de conceptos si bien los principales, con diferencia, son los referidos.

Al igual que, como vimos, cabe obtener rendimientos del capital arrendando bienes inmuebles, sucede lo mismo en el caso de los bienes muebles. Y, desde luego, también se puede arrendar un negocio. Si tales arrendamientos los efectúa el sujeto sin que ello constituya, en si mismo, una actividad empresarial, el arrendamiento obtenido por ello deberíamos considerarlo un rendimiento del capital. En este caso, tratándose del arrendamiento de bienes amortizables, deberíamos considerar como gastos deducibles el importe de las amortizaciones además de los otros gastos -de formalización o gestión y, en su caso, el coste de los capitales ajenos invertidos- ya referidos.

Al igual que vimos que sucedía con los rendimientos del trabajo, también los rendimientos del capital suelen ser objeto de retención en la fuente siempre que ello sea posible.

10.2.2.3. Rendimientos de actividades empresariales y profesionales

Se trata, como sabemos, de rendimientos que provienen de la combinación por parte del sujeto de su trabajo y de su capital en una actividad regular que requiere una cierta organización. Están incluidos aquí los rendimientos de todas las empresas y negocios de cualquier clase cuyo titular sea una persona física, y asimismo, los rendimientos obtenidos en el ejercicio de su actividad por todos los profesionales que operan por cuenta propia.

La determinación de este tipo de rendimientos, como vimos en la lección anterior, resulta más compleja que en los casos anteriores, sobre todo en lo que se refiere a los gastos fiscalmente deducibles. Conceptualmente, el rendimiento neto coincidente en términos generales con el beneficio contable, se calcula por diferencia entre ingresos y gastos como se hace en cualquier cuenta de resultados[5]. Veamos, pues, con algún detenimiento sus principales componentes.

El minuendo de esta resta lo constituyen, fundamentalmente, los ingresos por las ventas de los bienes y/o servicios producidos. Debe advertirse que en el cómputo de los ingresos no deben incluirse los impuestos indirectos que forman parte del precio y son repercutidos sobre el adquiriente de los bienes y servicios en cuestión dado que no se trata, realmente, de contraprestaciones obtenidas por el sujeto sino de cantidades percibidas

---

5 Frecuentemente se han exagerado las diferencias entre el beneficio determinado de acuerdo con normas contables y el beneficio calculado de acuerdo con las normas fiscales. En realidad la magnitud no deja de ser la misma solo que, normalmente, las normas fiscales suelen ser mas cicateras y desconfiadas y por ello exigen introducir determinados ajustes y correcciones sobre el resultado contable para obtener el beneficio fiscal.
A este respecto encontraremos legislaciones fiscales que se ajusten bastante, como debieran, a las normas contables mientras que otras insistan no solo en la independencia de las normas fiscales -que suele aceptarse- sino en su absoluta singularidad, lo cual es una forma de aumentar los costes de cumplimiento de los contribuyentes sin consecuencias favorables a medio plazo ni para la recaudación ni, desde luego, para la equidad o la eficacia.

por cuenta de la hacienda de las que el empresario o profesional es tan solo recaudador[6].

Fiscalmente, deberíamos incluir entre las ventas tanto el a**utoconsumo**[7] como la **producción de bienes de inversión que vayan a ser utilizados por la propia empresa**.

En el caso del autoconsumo se entiende que se trata de un venta más cuyo adquiriente es el propio sujeto; y en el caso del bien de inversión fabricado por la empresa para su utilización, el tratamiento debería ser equivalente -como si el bien hubiera sido vendido y adquirido a la vez, por la propia empresa -dado que su valor deberá integrarse en el activo empresarial y amortizarse según requiera el elemento de que se trate.

También puede ocurrir que una empresa reciba s**ubvenciones**, normalmente de carácter público y, en tal caso, habría que incluirlas entre los ingresos. A este respecto suele distinguirse entre subvenciones corrientes y subvenciones de capital. Las primeras pueden deberse, por ejemplo, al interés del estado en reducir los precios de venta de los bienes y servicios producidos. En la lección octava vimos cómo, a veces, el estado puede tener interés en establecer precios políticos y una forma de hacerlo podría ser subvencionando los precios de venta de las empresas privadas. En tal caso es como si el precio real lo cobrase la empresa en dos partes: una parte, mediante el precio político, a los clientes y otra parte, a través de la subvención, al estado. En consecuencia, es razonable que la subvención se considere como un ingreso más de la actividad.

Tratándose de subvenciones de capital la filosofía de fondo será la misma sólo que en este caso si lo que se ha subvencionado es la adquisición de un bien de inversión, el ingreso no deberá tomarse en cuenta en el

---

6 Si se trata de impuestos sobre las ventas -distintos del IVA- o sobre determinados consumos, el importe total del impuesto repercutido en el precio será lo que se adeuda a la hacienda. En el caso del IVA la cuenta del impuesto es independiente de la de los ingresos por ventas y ni el impuesto repercutido forma parte del precio de venta ni el soportado del precio de compra. Su tratamiento es el de cantidades cobradas y pagadas por cuenta de la hacienda a la que, periódicamente, se le liquida el saldo

7 Se entiende por autoconsumo la utilización que hace el titular de la empresa o actividad profesional para su propio uso de los bienes y servicios producidos. En la definición conceptual de renta que conocemos, el consumo del sujeto forma parte de su renta y la forma práctica que tenemos para determinar esta magnitud consiste en no aceptar fiscalmente como gasto ninguna minoración patrimonial cuyo destino sea el consumo del sujeto. Reparemos en esto con algún detenimiento.

El concepto de renta que hemos venido utilizando es, como sabemos,

$$R = C + \Delta P$$

En este concepto el consumo (C) que se computa es el efectuado por el sujeto a lo largo del periodo impositivo, es decir, se entiende que a lo largo de ese periodo el sujeto ha ido detrayendo de los incrementos patrimoniales registrados las cantidades que ha dedicado al consumo.

La variación patrimonial total puede expresarse como el resultado de dos corrientes contrarias, una de aumentos patrimoniales y otra de disminuciones. Por tanto podemos escribir

$$P_1 - P_0 = \Delta P_0 - \nabla P_0$$

entendiendo que el consumo aparecerá dentro de (∇P_0), como una disminución patrimonial. Pues bien, lo que se hace fiscalmente para determinar la renta consiste en no aceptar ninguna disminución patrimonial (∇P_0) que tenga su causa en el consumo del sujeto, en cuyo caso las disminuciones patrimoniales calculadas a efectos fiscales serán menores que las que realmente se han registrado y la diferencia entre unas y otras será, justamente, el consumo. Por eso, fiscalmente, la renta se calcula directamente como diferencia ($\Delta P_0 - \nabla P_0$).

momento de conceder la subvención sino gradualmente a medida que se vaya amortizando el bien subvencionado.

De la suma de todos los ingresos señalados[8] deberíamos proceder a restar los gastos fiscalmente deducibles. Estos pueden ordenarse y agruparse de distintas formas y lo normal, si repasamos las cuentas de resultados elaboradas por las empresas, es que se haga de acuerdo con la finalidad perseguida por la información. Desde la perspectiva fiscal que, obviamente, es la que nos conviene, los gastos cabría ordenarlos en los siguientes términos:

CUADRO 10.3.
MAGNITUDES CONTABLES CON RELEVANCIA FISCAL

+ VENTAS
- COMPRAS INCORPORADAS A LAS VENTAS

VALOR AÑADIDO BRUTO

- CONTRAPRESTACIONES POR TRABAJO
- CONTRAPRESTACIONES POR CAPITAL

CASH FLOW

- AMORTIZACIONES

BENEFICIOS O RENDIMIENTO NETO

Como explicamos anteriormente, esta sistematización tiene sentido fiscal en tanto que las ventas no sólo son el punto de partida para determinar el rendimiento neto sino que, además, constituyen la base del impuesto sobre el valor añadido. Si ambas magnitudes no coinciden deberíamos ser capaces de averiguar la razón. En lo que hemos denominado "Compras incorporadas a las ventas" incluimos todas las compras de bienes y servicios efectuadas a otras empresas o profesionales y que se han incorporado a las ventas. Dejaremos fuera aquellas compras de bienes que permanezcan en el inventario y, en cambio, incluiremos los bienes que había en el inventario al principio del período y que hemos incorporado a las ventas de este período.

Como vimos en una lección anterior las "Compras incorporadas a las ventas" son la suma de dos componentes:

- Compra de servicios que, por definición quedan incorporados automáticamente.
- Bienes incorporados a las ventas, que resulta de sumar las existencias iniciales más las compras y restar las existencias finales.

Tanto la compra de servicios como las compras de bienes habrán tenido que soportar normalmente el IVA y este impuesto soportado se podrá deducir del repercutido en las ventas. Como dijimos antes, es importante que las ventas cuadren con las declaradas en el IVA y que cualquier diferencia aparezca aclarada.

---

8 No consideramos aquí los ingresos que puedan producirse por la venta de algún elemento patrimonial, del denominado capital fijo, dado que se trataría de una ganancia o pérdida de capital y no de un rendimiento neto de la actividad empresarial o profesional, que es lo que estamos considerando en este lugar.

Si del importe de las ventas, que es el valor de los bienes y servicios que la empresa o el profesional ha vendido, restamos el valor agregado atribuible a otras empresas, obtendremos el valor que se ha incorporado, que se ha añadido, a los productos por parte de la empresa que estamos considerando. Tendremos, por tanto, el **valor añadido bruto**.

Como sabemos, el valor añadido está compuesto por todas las rentas generadas en el proceso de producción: rentas del trabajo, rentas del capital y rendimientos de actividades empresariales y profesionales. Entonces, si restamos las rentas del trabajo dependiente pagadas por el empresario o profesional -que seguramente deberán ser objeto de retención- y las rentas del capital satisfechas -que también habrá que retener- obtendremos el **cash flow** del que, si restamos las amortizaciones, nos dará el **beneficio** o **rendimiento neto**.

La consideración de un gasto (todos los conceptos que tienen signo negativo en el cuadro) como fiscalmente deducible exige que reúna las tres condiciones siguientes:

Primera. Que no se trate de un gasto de consumo del sujeto titular de la actividad empresarial o profesional.

Segunda. Que se trate de un gasto necesario para la obtención de los ingresos, pues, de no ser así tendrá la consideración de liberalidad.

Tercera. Que no sea un gasto de inversión que deba activarse y, en su caso, amortizarse.

Repasemos cada una de estas condiciones.

En primer lugar, no se considera gasto deducible el uso privativo que pudiera hacer el titular de los bienes y servicios producidos por la actividad empresarial -como hemos visto, deben incluirse entre las ventas- ni tampoco la utilización para su uso privativo de cualquier elemento patrimonial que se encuentre afecto a la actividad profesional o empresarial. Asimismo, las cantidades en efectivo que pueda retirar el titular para su uso privativo, tendrán la consideración de entregas a cuenta de los beneficios y nunca de gasto fiscalmente deducible.

En segundo lugar, tampoco tienen la consideración de gasto fiscalmente deducible las liberalidades decididas por el sujeto, entendiendo por tales todos aquellos gastos que no resulten necesarios para la obtención de los ingresos. Las liberalidades se consideran fiscalmente como decisiones de disposición sobre los beneficios.

En algunos casos, los menos, la liberalidad aparece muy clara, sobre todo si adopta la forma de transacción sin contraprestación. En la mayor parte de los casos, en cambio, no resulta tan sencillo decidir en qué medida un gasto resulta necesario o no para la obtención de los ingresos. ¿Son necesarios los gastos que resultan obligatorios y no lo serían en otro caso? Pensemos, por ejemplo, en una gratificación concedida por el empresario a los trabajadores con carácter voluntario. ¿Deberíamos decir que, al no ser obligatorio, no es un gasto necesario y, por tanto, que no resulta

fiscalmente deducible? ¿Tiene que decirle la fiscalidad al empresario qué es lo necesario y qué no lo es?, en definitiva, ¿tiene la fiscalidad que decirle cómo debería administrar su negocio?

Una perspectiva distinta que pudiera ayudarnos a resolver estas cuestiones es la que nos proporciona la **relación de interés** existente en toda transacción. Cuando los intereses entre las dos partes que intervienen en la transacción son contrapuestos no cabe imaginar que puedan aparecer pagos innecesarios o liberalidades. En cambio, en aquellos casos en los que los intereses no son contrapuestos y por tanto cabría colusión entre las partes, habría que prestar atención.

En el ejemplo anterior de la gratificación a los trabajadores parece claro que se trata de una relación con intereses contrapuestos en cuyo caso cabe poca duda de que todos los gastos que se produzcan en este contexto, aunque jurídicamente no sean obligatorios, debieran considerarse plenamente justificados, necesarios y por tanto, fiscalmente deducibles en problemas. Y lo mismo puede decirse de las compras a terceros, en general. Ahora bien, puede suceder que uno de los trabajadores sea un familiar del titular, por ejemplo, su hijo en cuyo caso la contradicción de intereses podría desaparecer. O que una de las empresas a las que compra o vende, fuese propiedad de la misma persona o de un familiar y aquí volvería a aparecer el riesgo de gastos, compras o ventas inexistentes o por valores ficticios. Además de considerar el carácter, contrapuesto o no, de los intereses en juego, lo mejor que puede hacerse para decidir la deducibilidad fiscal de los gastos es atender a su consideración contable. Como señalábamos anteriormente, el beneficio fiscal no debiera alejarse del beneficio contable y las diferencias que pudieran existir entre ambos, debieran estar tasadas con absoluta claridad.

El último concepto de gasto recogido en el cuadro son las amortizaciones. Idealmente deberíamos computar aquí la pérdida de valor experimentada por el elemento patrimonial de que se trate recurriendo a su valoración en el mercado. Sin embargo, la práctica contable y fiscal ofrece soluciones aproximadas mucho más operativas consistentes en computar una parte de su valor de adquisición. Para ello pueden utilizarse diferentes criterios siendo el mas sencillo el de **amortización lineal** que consiste en dividir el costo de adquisición del elemento patrimonial a amortizar entre el número de años de vida útil e imputar a cada año, como amortización, el cociente correspondiente. Más adelante, cuando nos ocupemos del impuesto sobre sociedades, volveremos sobre este tema.

10.2.2.4. Productos del azar

Incluimos en este vía de acrecentamiento patrimonial las consecuencias de los actos o resultados de carácter azaroso. Por ejemplo, las catástrofes que dan lugar al deterioro o la pérdida de cualquier elemento patrimonial como sucede en el caso de incendios, inundaciones, terremotos, etc. Las pérdidas patrimoniales que puedan registrarse como consecuencia de tales eventos tienen la consideración fiscal de disminuciones patrimoniales y, en tal sentido, constituyen un componente negativo para determinar la renta. Cuando se trate de elementos patrimoniales asegurados, lo percibido del seguro se computará como ingreso.

También pueden producirse acrecentamientos patrimoniales mediante los juegos de azar si bien en este caso las legislaciones suelen ofrecer un tratamiento asimétrico por cuanto los gastos en el juego en que incurra el sujeto no suele tener el carácter de gastos deducibles -se identifican, pues, con gastos de consumo o aplicación de la renta- mientras que los premios obtenidos, en su caso, sí tendrían la consideración de ingresos computables.

Finalmente, aunque no sea frecuente, pueden producirse descubrimientos por parte del sujeto de cosas de valor o accederse a la propiedad de bienes inmuebles por la posesión y en ambos casos nos hallaríamos ante acrecentamientos patrimoniales que deberíamos considerar como renta. Cuestión distinta es la búsqueda de tesoros como actividad empresarial que, como sabemos existe, y cuyos beneficios deberíamos considerar como rendimientos provenientes de actividades empresariales y profesionales.

10.2.2.5. Ganancias y pérdidas de capital

La última vía de variaciones en el valor del patrimonio que suele considerarse en el impuesto sobre la renta es la que representan las variaciones de valor de los elementos patrimoniales. No obstante, al aceptarse el "principio de realización" esta deja de constituir una vía diferenciada y se asimila a la otra vía que hemos denominado "variaciones de valor derivadas de cambios en la composición del patrimonio" dado que no se computará la variación de valor registrada a menos que el elementos patrimonial "salga" del patrimonio y la ganancia se entienda realizada. Siendo así, cabría preguntarse en qué casos la "salida" de un elemento patrimonial debe considerarse que genera una ganancia de capital y en qué casos esa "salida" formará parte de los rendimientos del capital o de los provenientes de las actividades profesionales y empresariales.

Para clarificar esta cuestión será útil que repasemos el cuadro 10.2. en el que, como se recordará, hemos ordenado todos los elementos patrimoniales en cuatro grandes grupos: afectos a actividades profesionales o empresariales; cedidos a terceros mediante contraprestación; destinados al uso del sujeto; y, finalmente, el resto. Analicemos, pues, cada uno de los grupos indicados.

En lo que se refiere a los elementos patrimoniales afectos a las actividades profesionales o empresariales del sujeto, estos pueden dividirse, como es habitual en los documentos contables, en activos fijos y activos circulantes dependiendo de si se trata de elementos que son enajenables dentro de cada período o ciclo empresarial que, por conveniencia, suele establecerse en un año, (activo circulante) o, por el contrario, se trata de elementos que permanecen en el patrimonio más allá de este tiempo. Entre estos últimos (activo fijo) habrá elementos amortizables y elementos no amortizables. Pues bien, las ganancias obtenidas de la venta del activo circulante -incluyendo las amortizaciones del activo fijo- forman parte de los rendimientos de la actividad profesional o empresarial mientras que las ganancias (o pérdidas) que puedan obtenerse de la enajenación del activo fijo deberán considerarse ganancias (o pérdidas) de capital.

En la contabilidad empresarial suele también diferenciarse uno y otro tipo de ganancia. Las primeras se consideran ganancias regulares pro-

pias de la actividad ordinaria y, por tanto, cabe esperar que se repitan en los ejercicios inmediatos, y, en cambio, en el caso de las ganancias derivadas de la venta de elementos del activo fijo se les atribuye un carácter extraordinario y por ello no cabe esperar que se repitan año tras año.

En lo que se refiere a los elementos patrimoniales no afectos a actividades profesionales o empresariales pero productores de rentas del capital se consideran ganancias (o pérdidas) de capital los resultados obtenidos en la enajenación de los correspondientes activos cuando no tengan la consideración de rendimientos. Antes vimos cómo en el caso de aquellos instrumentos financieros que llamamos de rendimiento implícito, dicho rendimiento equivalía a la diferencia entre los precios de adquisición y enajenación y es más, el rendimiento se producía al ser enajenado el activo en cuestión. Por tanto, la separación en este caso entre rendimientos y ganancias de capital se estrecha notablemente llegando a resultar arbitraria en muchos casos. Por eso habrá que definir como ganancia de capital todo aquello que no sean rendimientos y por eso también es tan importante que no existan diferencias entre el tratamiento fiscal de los rendimientos y el correspondiente a las ganancias de capital.

Finalmente, los otros dos grupos de elementos patrimoniales, uno que el sujeto utiliza y el otro que no tiene adscripción específica, serán también generadores de ganancias (pérdidas) de capital en el caso de que sean enajenados.

Éste es, pues, el ámbito de los elementos patrimoniales que pueden generar ganancias o pérdidas de capital. Aclarado este extremo vamos a reflexionar sobre cuándo debe entenderse producida la ganancia o pérdida de capital, en qué casos, si nos atenemos al criterio de la realización.

Es obvio que la ganancia de capital se entiende realizada en el caso de venta del elemento patrimonial generador. Si disponemos de un inmueble que habíamos adquirido hace años por 100.000 uds. monetarias y lo vendemos ahora por 250.000 uds. monetarias, no cabe duda de que hemos "realizado" una ganancia de capital de 150.000 unidades monetarias. Algunos autores han defendido el criterio de realización precisamente por eso, porque es el momento en el que el sujeto dispone de efectivo para poder afrontar el pago del impuesto. Sin embargo, no podemos tomar esto al pie de la letra sobre todo si lo que pretende decirse con ello es que, a menos que el sujeto disponga de dinero, no tendrá capacidad para pagar y, siguiendo el argumento, deberemos esperar a la venta -a la realización- para gravar.

Aunque esta idea puede ser instintiva, ¿cómo puede pagar un impuesto alguien si no dispone de efectivo?, carece de toda consistencia y resulta contradictoria con el esquema de razonamiento que venimos desarrollando. La capacidad para pagar de un sujeto depende del valor de su patrimonio, del importe de su renta, pero no del grado de liquidez que ofrezca una u otra magnitud. A igualdad de otras circunstancias, una renta de 1.000 uds. monetarias tiene la misma capacidad de pago tanto si se percibió en dinero, en especie o mitad y mitad. Si sólo el dinero proporcionase capacidad de pago, pocos estarían dispuestos a percibir contraprestaciones en dinero prefiriendo hacerlo en especie. En tal caso tampoco las herencias que no contuvieran dinero en la masa hereditaria, por ejemplo, un palacio lleno de obras de arte, tendría que pagar impues-

tos y así sucesivamente. **La mayor o menor liquidez de un patrimonio o de una renta no es un factor que afecte a su capacidad de pago**. Si el sujeto precisa liquidez para satisfacer el impuesto -por ejemplo al recibir una herencia- siempre podrá recurrir al sistema financiero -a un banco- para obtenerlo. También es frecuente que la propia administración tributaria pueda conceder el pago aplazado o a plazos del impuesto debido, especialmente si el sujeto dispone de patrimonio que garantice la deuda. E incluso en algunos países, para facilitar la cuestión, la hacienda acepta el pago de impuestos en obras de arte.

El sentido de la "realización," en nuestra opinión, consiste en que se trata del momento en que se produce una **valoración objetiva** y, por tanto, indiscutible del elemento patrimonial en cuestión y de la ganancia de capital obtenida. Esta es la ventaja del criterio. El inconveniente, como veremos, son los problemas que se plantean con la escala progresiva del impuesto.

Ahora bien, pueden darse circunstancias en las que no haya más remedio que determinar la ganancia o pérdida de capital acumulada aún cuando el elemento patrimonial no sea objeto de venta en sentido estricto, introduciendo otros supuestos asimilables a la "realización". En nuestra opinión, esto deberá hacerse siempre que el elemento "salga" del patrimonio del sujeto cualquiera que sea la causa. Toda "salida" debe asimilarse, a efectos fiscales, a la realización de la ganancia como se hace con cualquier otro elemento patrimonial.

Por ejemplo, en el caso de **trueque**. Si el elemento patrimonial en cuestión es intercambiado por otro -que debemos suponer de valor equivalente- deberíamos proceder a valorar los elementos intercambiados y a calcular la ganancia de capital realizada. De no hacerse así estaríamos introduciendo una distorsión fiscal en contra de la compra-venta y a favor del trueque, lo cual carece de sentido.

Deberíamos igualmente entender realizada la ganancia de capital en el caso de **donación**. Cuando el donante se desprende del bien no tenemos más remedio que proceder a liquidar el impuesto por la ganancia de capital acumulada hasta ese momento ya que, a partir de la donación, las ganancias o pérdidas de capital que puedan registrarse en ese mismo elemento patrimonial serán de cuenta del donatario. Esto, naturalmente, con independencia del impuesto de donaciones que deba soportar el donatario por la donación recibida.

En el caso de las donaciones, además, será necesario proceder a valorar el bien donado a efectos del impuesto de donaciones con lo que el cálculo de la ganancia de capital realizada por el donante será inmediato.

Lo mismo habría que decir en el caso de las **transmisiones hereditarias**. Es evidente que es el momento de liquidar definitivamente el impuesto sobre la renta a la persona del causante, para lo cual será necesario entender que se han "realizado" las ganancias de capital que pudieran haberse acumulado en su patrimonio. Al igual que en el caso anterior, también aquí por razón del impuesto sobre donaciones y herencias, será necesario valorar todos los elementos patrimoniales con lo cual el cálculo de las ganancias de capital no supondría dificultades adicionales.

Un caso similar a la muerte, desde una perspectiva fiscal, es el **cambio de residencia** del sujeto a otra jurisdicción fiscal, o a otro país. También en esta circunstancia cabría practicar una liquidación que comportase la tributación de las ganancias de capital acumuladas, asimilando dicho cambio de residencia a la realización de las mismas.

Finalmente, deberíamos incluir como un caso especial de realización, aplicable exclusivamente a las ganancias de capital, el reconocimiento por parte del sujeto mediante su anotación contable, de un mayor valor de un elemento patrimonial. Las causas que pueden llevar al sujeto a tal reconocimiento pueden ser diversas y no vamos a considerarlas. Ahora bien si el sujeto procede a practicar una **revalorización contable** de sus elementos patrimoniales y reconocer, por tanto, un mayor valor de los mismos, la hacienda debería aceptar dicho reconocimiento y gravarlo como corresponde.

Evidentemente el fenómeno contrario, anotar una pérdida de capital contable, no sería objeto de consideración dada la asimetría que existirá normalmente por parte del sujeto entre no evidenciar las ganancias y manifestar, en cambio, las pérdidas. En todo caso, si la pérdida se ha registrado realmente, siempre le cabría vender y volver a comprar el elemento patrimonial causante de la misma.

Despejada la cuestión de la "realización" pasemos a estudiar la determinación de la ganancia o pérdida de capital. En principio, el cálculo de la ganancia o pérdida de capital se hace por diferencia entre el precio o valor atribuido al elemento patrimonial en el momento de la enajenación y el coste de adquisición. Esta es la regla general que, sin embargo, requiere algunas precisiones.

En primer lugar, por lo que se refiere al coste de adquisición -el elemento en cuestión pudo adquirirse mediante compra-venta pero también mediante donación o herencia- debería incluir los siguientes elementos:

Primero, el precio satisfecho o el valor atribuido a efectos del impuesto de donaciones y sucesiones.

- Más, todos los gastos inherentes a la adquisición.
- Más, todas las mejoras hechas en el bien en cuestión que se traduzcan en aumentos de valor en el mismo.
- Más, las regularizaciones contables del valor de adquisición realizadas al amparo de una ley especial o, en otro caso, si han sido consideradas finalmente como realizaciones.
- Menos, las amortizaciones practicadas, en su caso, al elemento patrimonial de que se trate.

En lo que respecta al precio de enajenación, normalmente será el real por el que se ha efectuado la misma o, en su caso, el valor atribuido por el impuesto sobre sucesiones y donaciones, con descuento de todos los gastos inherentes a la transmisión que sean a cargo del transmitente. En el caso de cambio de residencia la valoración deberá necesariamente hacerla la administración y en el caso de revalorización contable, se utilizará el nuevo valor atribuido en libros por el sujeto al elemento patrimonial.

Dependiendo de las circunstancias que concurran, puede resultar aconsejable a la hora de determinar la ganancia o pérdida de capital aplicar correcciones monetarias en tanto mayor sea el número de años transcurridos entre la adquisición y la enajenación del elemento patrimonial y mayor sea, también, la tasa de inflación.

Es evidente que si, por ejemplo, entre el momento de la adquisición y el de la enajenación el nivel general de precios se ha duplicado, gran parte de la ganancia resultante será puramente nominal y el impuesto podría acabar recayendo, realmente, no sobre una ganancia sino sobre el capital[10]. En el caso de decidir la corrección, ésta debe hacerse "inflactando" el precio de adquisición, esto es, actualizando a unidades monetarias de hoy las unidades monetarias que se utilizaron en la adquisición[11].

Cuando el elemento patrimonial que da lugar a la ganancia de capital es amortizable, su tratamiento fiscal pudiera tener algunas particularidades que pasamos a comentar.

En efecto la realización de una ganancia de capital en un elemento patrimonial que ha sido objeto de amortización revela que dicha amortización -que pretende recoger una pérdida de valor- no ha sido correcta, no se ha ajustado a la realidad como evidencia la ganancia de capital obtenida que nos muestra que el elemento en cuestión no había perdido el valor que se suponía en virtud de la amortización practicada. Así, tomemos por ejemplo, un inmueble que fue adquirido por 1.000 uds. monetarias y cuya vida útil se estimó en cincuenta años, después de cuarenta años cuando ya ha sido amortizado el ochenta por ciento de su valor y, por tanto, tiene un valor contable de tan sólo 200 uds. monetarias, se vende por 1.200 uds. monetarias, (suponiendo, por supuesto, que los precios son estables o en otro caso que se han practicado las correcciones oportunas). Esta venta pone en evidencia que las amortizaciones practicadas habían sobrevalorado la pérdida de valor del inmueble que no sólo no se ha producido sino que incluso ha registrado una revalorización.

En estos casos, lo que hacen algunos sistemas fiscales es, **primero**, recuperar el impuesto que se ahorró el sujeto al deducir más amortizacio-

---

9 Caso de aplicarse correcciones monetarias lo adecuado es hacerlo utilizando un índice general de precios que recoja el aumento medio de los mismos. Carecería de sentido utilizar índices de precios para cada elemento pues, en tal caso, nunca aparecerían ganancias de capital que, en definitiva, están causadas por la diferente evolución de los precios del elemento patrimonial de que se trate y el nivel general de precios.

10 Imaginemos que enajenamos un elemento patrimonial que adquirimos hace cuatro años por 1000 unidades monetarias. La inflación registrada, como promedio, en cada uno de esos cuatro años ha sido del 10%. Esto significa que en unidades monetarias de hoy, ese elemento de 1.000 adquirido hace cuatro años valdría 1464,1. Supongamos que lo hemos vendido por 1.500 unidades monetarias con lo que, si no aplicamos corrección monetaria, aparecerá una ganancia de capital de 500 uds. Si dicha ganancia se grava, por ejemplo, a un tipo del 30%, el sujeto deberá pagar 150 unidades monetarias de impuesto quedándole tan solo 1.350 (1.500-150), cantidad inferior al valor actualizado del elemento enajenado lo que significa que el impuesto ha gravado una porción del valor del elemento patrimonial.

11 En el ejemplo de la nota anterior, la corrección monetaria se hubiera hecho actualizando a precios de hoy el precio de adquisición, lo cual nos daría 1.464,1. En tal caso, la ganancia obtenida será tan solo de 35,9 uds. monetarias en lugar de 500 y el impuesto a pagar de 10,77 uds. monetarias en lugar de 150. De esta forma el capital permanecerá intacto.

nes que se han demostrado incorrectas y, **segundo**, gravar la ganancia de capital que, después de lo anterior, pudiera existir.

Esta forma de proceder tiene pleno sentido cuando el tipo impositivo que se aplica sobre los rendimientos sea distinto y mayor que el aplicado sobre las ganancias de capital pues de ser así las amortizaciones deducidas sin causa le habrían reportado al sujeto un ahorro de impuesto superior a lo que ahora tendría que pagar por la ganancia de capital. Por ello lo que se hace es que el sujeto "devuelva" el impuesto que se ahorró, restituir al valor del elemento patrimonial el exceso amortizado y a partir de ese nuevo valor calcular la ganancia de capital que, en su caso, se haya podido registrar y gravarle al tipo correspondiente.

Retomemos el ejemplo anterior y supongamos que el tipo medio en el impuesto sobre la renta que soportó el sujeto durante el período de amortización del inmueble fue del 35%, mientras que las ganancias de capital son gravadas al 20%.

En tal caso, como consecuencia de las cuotas de amortización del inmueble deducidas de la base del impuesto el sujeto habría dejado de pagar 280 uds. monetarias (35% sobre 800). En cambio, si calculamos la ganancia de capital por diferencia, sin más, entre el valor contable actual del inmueble (200) y el precio de venta (1.200) gravaríamos la parte mal amortizada a un tipo del 20% por lo que "recuperaríamos" 160 uds. frente a las 280 ahorradas.

La forma adecuada de proceder sería pues, primero, recuperando las 280 uds. que debió pagar en su momento (cabría incluso plantear el cobro de intereses). A partir de aquí y reintegradas las amortizaciones al valor del inmueble que en este caso nos llevaría a su precio en origen (1.000) calcularíamos la ganancia de capital (1.200 - 1.000 = 200) que gravaríamos al tipo correspondiente (20% sobre 200 = 40). De esta forma el total a pagar no serían 160 uds. monetarias sino 320 (280 + 40).

En principio, las ganancias o pérdidas de capital no solo deberían poderse compensar entre sí, pérdidas contra ganancias, sino también con los otros componentes de la renta. Sin embargo, son muchos los sistemas fiscales que plantean limitaciones a esta posibilidad de compensación, en gran medida consecuencia de haber introducido el criterio de realización pues, con tal criterio, se plantea una asimetría entre las ganancias y las pérdidas dado que, como señalamos anteriormente, los sujetos, en general, no tendrán interés en "realizar" las ganancias pero sí en "realizar" las pérdidas. En consecuencia, si admitiésemos la compensación sin restricciones, podríamos encontrarnos con sujetos que realizaban todas sus pérdidas, con lo que dejaban de tener renta tributable y, al mismo tiempo, tenían en su patrimonio gran cantidad de ganancias de capital acumuladas y sin realizar. Es por esta razón por lo que en la mayor parte de las legislaciones fiscales la posibilidad de compensar pérdidas de capital se limita a hacerlo con ganancias de capital exclusivamente. Al menos, tratándose de ganancias de capital a largo plazo.

En efecto, muchas legislaciones distinguen entre ganancias de capital a corto y a largo plazo según el tiempo transcurrido entre la adquisición y la enajenación del elemento patrimonial. En el caso de las ganancias a

corto -cuyo plazo entre adquisición y enajenación no suele exceder de un par de años- el tratamiento que se les otorga es el mismo que a los demás componentes de la renta. Por tanto, las pérdidas de capital registradas en ese plazo se compensan plenamente con los demás componentes de la renta. En cambio, en el caso de las ganancias (pérdidas) a largo plazo, suelen existir algunas limitaciones por las razones indicadas. Por ejemplo que, durante un tiempo, las pérdidas habidas sólo puedan compensarse con cargo a ganancias y, pasado dicho plazo, si no se han podido compensar, que deba hacerse gradualmente.

Otra posibilidad que cabría considerar cuando se han realizado pérdidas y existen ganancias latentes podría consistir en permitir la compensación de las pérdidas por la vía de regularizar los valores de los elementos patrimoniales con ganancias latentes. En cualquier caso lo que no puede negarse es la posibilidad de que las pérdidas de capital realizadas, pese a las asimetrías, puedan compensarse, en último término, contra los demás componentes de la renta.

El tratamiento tributario de las ganancias de capital dependerá, en primer lugar, del plazo. Tratándose de ganancias a corto, tal como hemos dicho, se integran sin problemas en la base del impuesto y tributan de forma indivisa con los demás componentes de la renta.

El problema, en todo caso, lo suscitan las ganancias a largo plazo, una vez más, como consecuencia de utilizar el criterio de realización y del carácter progresivo de la tarifa del impuesto sobre la renta. Si computásemos la ganancia como renta del período en el que se realiza, el impuesto resultante sería anormalmente elevado y, desde luego, mayor que el que hubiera tenido que pagar de haber obtenido la ganancia regularmente. Para solucionar esta cuestión la alternativa sensata es compleja y las alternativas más sencillas suelen ser un tanto arbitrarias. En nuestra opinión, la solución más ajustada pasa por las técnicas de promediación a que nos referiremos en el último epígrafe de esta lección. Hay países, como se hacía tiempo atrás en Estados Unidos, que reducen la ganancia de capital en un porcentaje e incluyen la ganancia restante en la base ordinaria del impuesto[12]. Y hay países que la solución que adoptan para evitar los promedios -y, al mismo tiempo, para justificar una tributación mas benévola- consiste en hacerlas tributar independientemente a un tipo fijo, bien en el propio impuesto sobre la renta o bien en una figura aparte.

Se trata de un tema importante y por ello debiera prestársele la máxima atención ya que, como hemos visto, si las ganancias de capital reciben mejor trato fiscal que los rendimientos ordinarios, habrá un incentivo para transformar rendimientos en ganancias de capital lo cual, disponiendo naturalmente del capital, resulta bastante sencillo. Con esto podríamos estar abriendo las puertas para que la carga tributaria se escore en contra de los rendimientos del trabajo.

12 A partir de la reforma de 1997 las ganancias a largo plazo (más de dieciocho meses pasaron a tributar a un tipo máximo del 20% que, posteriormente, se redujo hasta el 18%.

10.3. La valoración de los rendimientos

Si lo que pretendemos es determinar la renta realmente obtenida por el sujeto, las transacciones que dan lugar a ingresos y gastos deberán valorarse por el **precio realmente satisfecho**. Y tratándose de transacciones en especie o de rentas imputadas, lo normal será recurrir al **valor de mercad**o. Este debería ser, en nuestra opinión, el criterio general.

El problema que se plantea es que el precio al que "realmente" se ha efectuado la transacción lo declara el propio sujeto y, naturalmente, este puede tener interés en simular precios distintos que reduzcan los precios de venta y con ello sus ingresos y/o aumentar sus precios de compra y por tanto los gastos[13] y por ello es normal que las legislaciones fiscales establezcan, junto al criterio de valoración, algunas cautelas que permitan corregir tales sesgos. Un caso extremo los supondría la inexistencia de contraprestación: un precio cero por las prestaciones realizadas. El sujeto puede trabajar gratuitamente, prestar su capital sin cobrar intereses o regalar los bienes y servicios de su actividad empresarial o profesional y si, en tal caso, aplicamos el criterio del precio real, deberemos admitir la posibilidad de prestaciones sin contraprestación. Así suelen hacerlo, en general, los sistemas fiscales si bien suele requerirse que, dicha gratuidad, pueda probarse, pues de no poderse probar lo normal es que las prestaciones se presuman retribuidas. Pero si el sujeto prueba que no es así, el criterio del precio real prevalece. Se trata, pues, de una presunción "iuris tantum". Excepcionalmente, pueden hallarse casos -normalmente con intereses afines entre los participantes -en los cuales la presunción de rendimiento se haga sin admitir prueba en contrario (iuris et de iure).

Unos precios de venta sensiblemente inferiores a los precios de mercado pueden ser precios falsos o pueden encubrir una liberalidad del sujeto. La consecuencia, en ambos casos, será la misma: una reducción en la renta gravable. Y, de igual modo, unos precios de compra superiores a los precios de mercado pueden encerrar una falsedad o, sin son reales, una transferencia de beneficios en favor de la empresa vendedora, lo cual habría que considerarlo también como una liberalidad.

Cuando se trata de precios falseados y la transacción se ha realizado en un contexto de intereses contrapuestos, cabría esperar que utilizando información cruzada, esto es, la que puede proporcionarnos la otra parte de la transacción, pudiéramos determinar el precio real de la misma aunque formalmente podrían plantearse problemas. Sin embargo, en los casos en que, pese a la distancia que exista entre el precio declarado y el de mercado, resulte que el precio declarado ha sido al que realmente se ha producido la transacción, las posibilidades de la información cruzada no sirven de nada. Por eso lo habitual es que aún estableciendo como criterio general el precio real de la transacción, las legislaciones fiscales introduzcan alguna cláusula que ponga en funcionamiento el **precio de mercado** si entre éste y el precio de la transacción se producen divergencias apreciables.

---

13 Pudiera ocurrir que el interés del sujeto fuera, justamente, en sentido contrario, esto es, a aumentar sus ventas y/o reducir sus gastos con lo que aumentaría formalmente su beneficio. En tales casos habrá que suponer que el sujeto pretende "aflorar" activos ocultos. Por supuesto, sería una forma de "lavar" dinero negro.

Desgraciadamente, el precio de mercado es un dato que únicamente tiene sentido para aquellos bienes o servicios que disponen de mercados regulares. En cambio, cuando se trata de bienes para los que no existen mercados regulares, el precio de mercado no significa nada incluso aunque se haya producido alguna transacción similar. Pensemos, por ejemplo, en la venta de una empresa individual o, si se quiere, societaria pero cuyas acciones no cotizan en bolsa. No cabe duda de que se trata de una transacción singular para la que no existen mercados regulares. En estos casos, hay legislaciones que recurren, por ejemplo, al valor contable de la empresa en cuestión como referencia. Sin embargo, no deja de ser una referencia que puede no tener ningún sentido. Una pequeña empresa familiar puede venderse por cincuenta o cien veces su valor en libros o tener que regalarse porque no tiene ningún futuro.

Como advertíamos anteriormente, al tratar de los gastos fiscalmente deducibles a estos efectos es importante percatarse del contexto en el que se hace la transacción. Si, como cabe esperar, los intereses son contrapuestos, la valoración será sencilla pues el precio real aparecerá con facilidad. Ahora bien, si los intereses resultan coincidentes y además no existen mercados regulares, las dificultades serán grandes. Tratándose de transacciones de cierto volumen, la investigación del patrimonio del vendedor o vendedores pudiera ofrecernos alguna información relevante. Y hay legislaciones que en estos casos han incluido fórmulas tan radicales como reservarse el estado la posibilidad legal de adquirir la cosa negociada por el precio declarado. En todo caso, lo que siempre debe caber a la administración es la posibilidad de plantear una valoración alternativa, pudiendo solventar el conflicto bien mediante el recurso a peritos o, en última instancia, en los tribunales.

El criterio del precio real es aplicable, naturalmente, a las adquisiciones de todos los elementos patrimoniales incluyendo, por tanto, los elementos amortizables y las existencias. Así pues, los elementos patrimoniales amortizables se registrarán por su precio o **valor de adquisición** y las amortizaciones se practicaron sobre dicho valor. Debe notarse que, adoptado el criterio de "realización" para gravar las ganancias de capital, el precio de adquisición es la información que necesitaremos ante una eventual enajenación de cualquier elemento patrimonial.

En el caso de las existencias, el criterio es el mismo aunque, en algunos casos, pueden plantearse problemas prácticos en el caso de que se hayan adquirido diferentes partidas de un mismo bien a diferentes precios. Esta es una circunstancia bastante normal en general y desde luego inevitable en la medida en que los precios de los bienes no sean rigurosamente estables. En tal caso se plantea la cuestión del cuál debiera ser el precio al que deben valorarse las existencias cuando se incorporan al proceso productivo o, sencillamente, sean vendidas. Desde luego la solución inapelable consiste en valorar cada existencia que sale exactamente a su precio de adquisición. Sin embargo, si esto no fuese posible por deficiencias de información -entre mil tornillos iguales adquiridos a diferentes precios no es fácil saber a qué precio se adquirió cada uno- pueden arbitrarse criterios de valoración aproximados. Uno de ellos podría ser utilizar el **precio medio**; otro criterio, muy popular, es el conocido como FIFO (first in, first out) que valora las salidas siguiendo el mismo orden de las entradas y suponiendo que el primero que entró será el primero que salga. Este criterio, razonable en tiempos de estabilidad de precios, puede

resultar menos adecuado en situaciones inflacionistas ya que tenderá a abultar los beneficios. Para evitar este efecto se ha sugerido el método LIFO (Last in , first out) e incluso el NIFO (next in, first out) que consiste en valorar las salidas al precio del último bien entrado (LIFO) o del último bien adquirido -aunque todavía no recibido- (NIFO).

Aunque sin referirnos explícitamente a ello, hasta ahora hemos supuesto que nos movemos en un contexto de relativa estabilidad de precios. En los casos en que esto no es así, es evidente que las valoraciones se dislocan, los costos tienden a rezagarse y los beneficios aparecerán hinchados lo cual es compatible con el paralelo empobrecimiento de la hacienda que siempre recaudará hoy unos impuestos sobre beneficios de ayer y, por tanto, devaluados.

Cuando los procesos inflacionarios son persistentes o intensos o ambas cosas a la vez, la valoración de los diferentes elementos patrimoniales a sus precios de adquisición no ofrecerá una "imagen fiel" de la realidad. Mas bien se tratará de una imagen distorsionada con consecuencias también fiscales ya que las amortizaciones resultarán ridículas y las posibles ganancias de capital al realizar cualquier elemento patrimonial, serán enormes. La consecuencia será que las empresas estarán transformando su capital en beneficios y, además, pagando por ello.

La forma más habitual de enfrentar este problema ha sido mediante la técnica de la **"regularización de balances"** que consiste en valorar, a precios actuales, todos los elementos patrimoniales fijos y en capitalizar el aumento de valor resultante. Naturalmente, sin consecuencias fiscales.

Un balance simplificado podría ser el siguiente:

100	**Activo fijo y participaciones societarias**	**Recursos propios**	150
	Activo circulante	**Deudas**	450
500			
600			600

Para regularizar el balance deberíamos tomar en cuenta la evolución del índice general de precios entre el momento de la adquisición de cada elemento patrimonial y el momento en que se regulariza[14]. Naturalmente, la corrección afectará exclusivamente a los activos fijos y a las participaciones societarias. No tendría que afectar al circulante.

Supongamos que corregidos los valores de cada uno de los elementos regularizables el nuevo valor del conjunto, es de 300 de lo que resultaría un "fondo de regularización" en el pasivo por un importe de 200 que deberíamos capitalizar. De esta forma el balance resultante sería:

14 La corrección del valor debe hacerse aplicando al valor de adquisición de cada elemento patrimonial el aumento registrado en el nivel general de precios, no la variación experimentada por el precio de ese elemento ya que, de hacerlo así, no solo estaríamos actualizando su precio sino incorporando las ganancias o pérdidas patrimoniales reales que hubiera acumulado durante todo ese tiempo.

300	**Activo fijo y participaciones societarias**	**Recursos propios**	150
		Fondo de regularización	200
500	**Activo Circulante**	**Deudas**	450
800			800

Ésta es, en esencia, la técnica que nos permitiría actualizar valores y corregir las consecuencias de la inflación sobre la determinación de los beneficios.

10.4. Delimitación temporal de la renta fiscal

La renta es una variable flujo, enmarcada en un período impositivo.

Como hemos dicho, la renta es una variable flujo, una variable que ha de enmarcarse en un lapso temporal determinado. Este lapso, en términos fiscales, se denomina **período impositivo** y, en la mayor parte de los casos suele coincidir con el año natural. La necesidad de acotar temporalmente la renta plantea varios problemas de los que nos ocuparemos a continuación.

Un primer problema para el que necesitaremos un criterio al practicar este corte temporal nos lo plantean las operaciones a caballo entre dos períodos. Puede suceder que compremos materias primas en diciembre y que no las paguemos hasta enero; otro tanto suele suceder con los alquileres de diciembre que se pagan en enero o con los salarios y así con muchos otros rendimientos. Siendo así, deberíamos arbitrar un criterio que nos permitiese decidir si, en tales casos, la transacción en cuestión debe computarse en el período que finaliza en diciembre o en el nuevo período que se inicia en enero. A este respecto se pueden utilizar dos criterios:

- Uno, el **criterio del devengo** que nos llevaría a imputar la transacción al período en que se formaliza, esto es, al momento en el que surgen derechos y obligaciones exigibles, con independencia de cuando se realice el pago.
- Otro, el **criterio de caja** que imputa las transacciones al momento en que se producen los correspondientes cobros y pagos, esto es, cuando se cumplen los compromisos adquiridos.

Si se repasan las legislaciones positivas, **el criterio predominante es el de devengo**, probablemente por entender que lo decisivo es el compromiso adquirido y que el momento del pago es algo accesorio. Éste es también el criterio generalmente seguido por las normas de contabilidad privada y al que atienden las cuentas nacionales. No obstante, muchos países reconocen, a efectos fiscales, la posibilidad de que los contribuyentes puedan optar entre ambos criterios si bien sin simultanearlos. Al optar por un criterio todas las transacciones que realice el sujeto, deberán atenerse al mismo.

Si bien es cierto que el criterio de caja presenta la ventaja de que cuando se devengue el impuesto siempre dispondremos de efectivo para afrontarlo, el criterio de devengo resulta más ajustado a la realidad de los hechos y facilita que se produzca la correlación entre gastos e ingresos que

aconsejan las normas contables, con lo que el resultado así obtenido reflejará con más exactitud lo realmente acontecido.

Para determinar la renta de un periodo determinado es importante que todos los ingresos y gastos computados se refieran a ese mismo período, esto es, que se tomen en cuenta todos los ingresos que se hayan producido durante el período de referencia y todos los gastos en que se haya incurrido para la obtención de aquellos ingresos de forma que el resultado no aparezca sesgado como sucedería si incluyéramos ingresos y no los gastos que aparejaron. En contabilidad a este principio se le denomina de **"correlación entre ingresos y gastos"** y es razonable su utilización igualmente a efectos fiscales[15]. Sin embargo, en muchas legislaciones fiscales este principio se ha llevado al extremo convirtiéndolo en el principio de "independencia entre ejercicios económicos" en virtud del cual, cualquier gasto que no se haya tenido en cuenta en la determinación de la base impositiva del ejercicio que corresponda no se admitirá como tal gasto en el ejercicio siguiente. Es decir que el criterio de correlación adopta una rigidez tal que es causa de que un gasto que lo es por naturaleza no se compute a efectos fiscales. Tal rigidez, en cambio, no suele aplicarse a los ingresos contabilizados fuera del período en que se produjeron. Aunque entendemos el sentido de la correlación ingreso-gasto para el cálculo adecuado de la renta de especial importancia en el caso de un impuesto con tarifa progresiva -y menor en el caso del impuesto sobre sociedades- no creemos que debiera llevarse a la exageración negándole al contribuyente el derecho de deducir un gasto en el que realmente ha incurrido por extemporáneo. En nuestra opinión esta forma de proceder resulta extremadamente drástica pues no creemos que un gasto deducible debiera dejar de serlo por tal circunstancia.

La mayor parte de los problemas que surgen en relación con los criterios de delimitación temporal del impuesto se deben a su carácter progresivo. Veamos qué sucede en el caso de los sujetos A y B, ambos con la misma renta en dos años, pero mientras que el sujeto A la obtiene regularmente el sujeto B lo hace de forma irregular.

	Año 1	**Año 2**	**Total**
Sujeto A	50	50	100
Sujeto B	10	90	100

Supongamos que la tarifa aplicable es la siguiente:

Porción de base	**Tipo aplicable**
De 0-10	10%
11-20	20%
21-30	30%
>30	40%

En tal caso los impuestos a satisfacer serían los siguientes:

	Impuesto Año 1	**Impuesto Año 2**	**Total Impuestos**
Sujeto A	14	14	28
Sujeto B	1	30	31

15 La correlación entre ingresos y gastos resultará más sencilla de observar si se ha optado por el criterio de devengo para contabilizar unos y otros. En cambio, si el criterio fuera el de caja, en muchos negocios ocurrirá que se cobre antes del cliente, que se pague al proveedor con lo que el principio de correlación entre ingresos y gastos no podría cumplirse a partir de la información contable.

Como puede verse, a pesar de tener igual renta considerando los dos años, en el caso del sujeto B la mayor parte de su renta bienal se ha acumulado en el segundo año, lo que hace que al ser el impuesto progresivo, acabe pagando mayores impuestos que el sujeto A.

Este hecho puede plantear problemas, como acabamos de ver, a aquellos sujetos que obtienen **sus rentas de forma notoriamente irregular en el tiempo**. Un ejemplo característico es el de los deportistas. Es sabido que los deportistas, en general, tienen un período relativamente corto de actuaciones. Los futbolistas, por ejemplo, rara vez suelen jugar mas allá de los treinta y cinco años y, por tanto, puede suceder que durante un lapso relativamente corto de tiempo, por ejemplo, durante diez años, obtengan unos ingresos elevados que después desaparecerán. Así pues durante unos años, este tipo de profesionales disfrutan de rentas elevadas que dan lugar a impuestos igualmente elevados, mientras que el resto de sus vidas sus ingresos pueden ser sensiblemente menores. Es evidente que si sus ingresos se distribuyeran de forma regular a lo largo de toda su vida, los impuestos pagados serían claramente inferiores. ¿Es justo que sea así? ¿Qué podría hacerse para evitar este resultado?

Suele aceptarse, en general, que el cálculo de la renta de una persona solo cabe hacerlo realmente al final de su vida, al igual que los beneficios de una empresa solo pueden determinarse con exactitud en el momento de su extinción. Sin embargo, por razones prácticas es necesario recurrir a períodos más cortos, como el año natural, para medir la renta y esta circunstancia en la que nos plantea algunos problemas. La escala impositiva del impuesto sobre la renta está configurada para sujetos con rentas regulares en el tiempo. Las escalas indican la capacidad de pago que se atribuye -mediante decisión política- a los distintos niveles de renta pero suponiendo, implícitamente, que son expresivos de un determinado nivel de vida y, por tanto, que se trata de rentas regulares. Si esto no es así, como sucede en el ejemplo de los deportistas, la única solución sensata que puede arbitrarse es la de **promediar las rentas irregulares** y en lugar de girar el impuesto sobre la renta obtenida en un año determinado, tomar como base la renta promedio de un conjunto de años. Idealmente de toda la vida, como decíamos, pero si tenemos que ser prácticos, por un período más corto que pueda resultar razonable. El período de prescripción sería el mínimo, en nuestra opinión. Podría, no obstante, utilizarse un período más largo aunque no hay que ocultar que, cuanto más dilatado sea el período en el que se promedien las bases, mayores serán los problemas administrativos[16].

De optarse por promediar, las liquidaciones anuales tendrían durante el período de promediación un carácter de pagos a cuenta que serían corregidos, en su caso, en años sucesivos, procediéndose a reclamar el impuesto adicional debido o a devolver el cobrado en exceso.

Previamente a la solución legal aconsejada, deberíamos pronunciarnos -en la ley, naturalmente- acerca de qué rentas se consideran irregulares y tienen derecho a acogerse a este tratamiento de promediación. Algunas legislaciones califican de irregulares las rentas obtenidas por deter-

16 Lo ideal sería que la promediación se hiciera permanentemente hasta que la renta promediada y la del año corriente estuvieran suficientemente próximas.

minados profesionales -como es el caso de los deportistas- y sólo a estos profesionales les es aplicable la promediación o el régimen especial que se establezca. En nuestra opinión, este planteamiento no tiene demasiado sentido dado que la "irregularidad" de las rentas, aún siendo más característica de determinadas actividades, puede darse en muchas otras y por ello sería más sensato definir la irregularidad atendiendo a las pautas de comportamiento de la propia renta. Por ejemplo, estableciendo que tienen derecho a promediar -y a calcular, en su caso, nuevas liquidaciones- todos aquellos contribuyentes que en los últimos equis años (por ejemplo, el período de prescripción) la renta de algún año hubiese sido superior al doble, por ejemplo, de la renta promedio correspondiente a dicho período. Es cierto que un planteamiento de estas características sería más costoso de gestionar pero no cabe duda de que también sería más equitativo, pues no existe razón alguna para considerar las irregularidades de las rentas de unos determinados profesionales y no tomar en cuenta las que puedan producirse en otros casos[17].

Otro problema conexo aunque diferente es el que se produce en el caso de aquellas **rentas que se generan a lo largo de varios años** como sucede con todos aquellos ciclos productivos que superan el período impositivo. Ejemplos de este tipo de rentas pueden ser la producción forestal, la construcción y venta de edificios, los pagos de intereses acordados por períodos superiores al año o las ganancias de capital realizadas.

En este caso, como en el anterior, también tendremos que llegar a alguna clase de promediación pero no porque se trate de renta que fluye irregularmente en el tiempo sino porque su período de producción excede del año por más que su generación se produzca con toda regularidad. El tratamiento fiscal puede diferir según los casos. Cuando el rendimiento es conocido de antemano el problema es menor dado que cabe promediarlo o, si existe otro criterio mejor, ajustarlo a cada uno de los años durante los cuales se ha generado. Pensemos, por ejemplo, en un título de crédito con un interés del 5% anual pagable a su cancelación o amortización que se producirá en cuatro años. Es evidente, que, en este caso, sabemos con exactitud cuánta renta, rendimientos del capital, se está generando cada año pero, con todo, es cierto que el devengo de los intereses correspondientes, el derecho a percibirlos por parte del propietario del crédito, no se producirá sino al final del período y, por tanto, cabría preguntarse si lo correcto sería:

---

17 Las técnicas aplicables para "aplanar ese perfil irregular de las rentas son técnicas de promediación en virtud de las cuales la renta anormalmente alta (cabría hacerlo igualmente con las anormalmente bajas) se promedia con las correspondientes a los años anteriores y el impuesto se calcula sobre dicha renta promediada. A partir de aquí se podría alternativamente:

a) Utilizar el tipo medio de gravamen correspondiente a la renta promediada para gravar la renta irregular o bien,

b) Proceder a calcular de nuevo el impuesto correspondiente a los años que se utilizan para promediar sobre la base de dicho promedio.

En esta línea de promediación Vickrey propuso hace años que la base del impuesto sea la correspondiente a los años que se promediasen. No cabe duda de que de esta forma se suavizaría el problema -en mayor medida cuanto mayor fuese el número de ejercicios que se promedian- pero, al mismo tiempo, se complicaría notablemente la gestión del impuesto.

- Esperar hasta el momento de devengo de los intereses por entender que sólo cuando éstos se devengan le cabrá a la hacienda reclamar su impuesto sobre ellos.

De proceder así se nos produciría una situación análoga a la que hemos visto con las rentas irregulares sólo que aquí no se habría pagado todavía ningún impuesto por tales intereses. En consecuencia, lo adecuado en este caso sería incluir en la base del impuesto la cuarta parte de los intereses devengados (por los cuatro años) y con ello liquidar el impuesto que corresponda. A continuación, gravar las tres cuartas partes restantes de los intereses al tipo medio resultante del impuesto sobre la renta satisfecho. Veamos un sencillo ejemplo de lo que decimos.

Imaginemos que el sujeto posee obligaciones adquiridas un día 1 de enero por un nominal de 500 unidades monetarias amortizables en cinco años y con intereses pospagables, es decir, que se pagarán junto con la amortización, a un tipo de 5% anual. En el quinto año el sujeto en cuestión ha obtenido rentas netas de trabajo por un importe de 200 unidades monetarias y también ha percibido alquileres por un importe neto de 50 unidades monetarias. Los ingresos del sujeto en este año serían:

Rentas de trabajo	200
Alquileres	50
Intereses (0.05 x 500) x 5	125
	375

Vamos a suponer que la tarifa aplicable en el impuesto sobre la renta es la siguiente:

Tramo de base	**Tipo aplicable**
De 0 - 100	15%
101 - 200	25%
> 200	40%

De acuerdo con la forma de operar indicada, para calcular la base del impuesto sumaríamos las rentas del trabajo (200) más los alquileres (50) más, en este caso, la quinta parte de los intereses devengados, esto es, 25 (125:5) lo cual nos da una base imponible de 275 unidades monetarias. Aplicando a esta base la escala anterior tendríamos:

Tramo de base	**Cuota**
100	15
100	25
75	30
275	70

Si dividimos la cuota resultante (70) entre la base (275) obtendremos el tipo medio de gravamen que es 25,45% y a este tipo podríamos gravar los restantes intereses, es decir, los no incluidos en la base (125 - 25 = 100). La cuota resultante 25,45 habría que sumarla a la anterior (70) y nos daría la cuota total a pagar que sería de 95,45 unidades monetarias.

- La otra posibilidad que cabría considerar consiste en imputar a cada año los intereses generados -que no devengados- incluyéndolos en la base del impuesto. En nuestro ejemplo anterior esta solución nos llevaría a incluir 25 unidades monetarias en concepto de intereses en la base del impuesto cada uno de los cinco años de duración del

crédito. No cabe duda de que es una solución más sencilla para la administración si bien tiene el inconveniente de que hace pagar al sujeto impuestos anticipados por unos rendimientos todavía no devengados.

Pese a todo, en el caso del ejemplo, las soluciones, cualquiera que se adopte, son siempre sencillas dado que disponemos de información acerca del rendimiento total y del ritmo al que se está generando. En otros casos ésta información puede no existir y el problema complicarse. Pensemos, por ejemplo, en un empresario que construye un edificio de apartamientos durante dos años y que después lo pone a la venta. Imaginemos que en el tercer año vende la totalidad de los apartamentos. ¿En qué momento debemos entender que se ha generado el beneficio? ¿Todo en el año de la venta? Si ésta fuese la respuesta estaríamos de nuevo ante un caso similar al de las rentas irregulares pues, suponiendo que repita la operación, el perfil de ingresos de este sujeto sería, dos años con gastos y sin ingresos y el tercer año con beneficios. Es decir obtendría un año cada tres los rendimientos netos correspondientes a su actividad desplegada durante tres años. Por ello tendríamos que esperar al tercer año para conocer la cuantía del rendimiento obtenido y, a continuación, promediar dicho rendimiento neto entre los tres años que, en realidad, requirió su obtención[18]. En este ejemplo de la construcción puede suceder que las ventas de los apartamentos se efectúen con anterioridad a su entrega y, por tanto, el constructor -que suponemos que es también quien vende los apartamentos en nuestro ejemplo- obtiene ingresos durante los años de la construcción y podríamos suponer que también está obteniendo proporcionalmente los correspondientes beneficios. Esta forma de proceder es habitual dado que los constructores suelen financiarse en buena medida con los recursos aportados por los compradores y también sucede, por ejemplo, en el caso de las obras públicas donde el constructor suele ir cobrando por etapas a medida que se certifica que ha construido los elementos comprometidos para cada entrega de dinero. En estos casos en los que existe una clara vinculación de ingresos y costes ya que los pagos efectuados por el cliente del constructor se producen a medida que se alcanzan determinados estadios de la construcción, sería posible calcular el beneficio o rendimiento neto atribuible a cada uno de dichos pagos y de esta forma periodificar el beneficio ajustándolo al perfil de su generación.

La introducción del criterio de "realización" para gravar las ganancias de capital da lugar también a problemas con la escala progresiva del impuesto dado que una ganancia que se ha podido ir generando a lo largo de varios años se "realiza" en un ejercicio dando lugar a un problema similar a los comentados. Determinada la ganancia de capital realizada cabría igualmente proceder a promediarla tomando en cuenta, en lo posible, el período de generación que, en principio, será el transcurrido entre el momento en que el elemento patrimonial en cuestión fue adquirido y el momento en que la ganancia se entendió realizada.

Determinada de esta forma la ganancia atribuible al año de la realización, ésta se sumaría a las restantes rentas del sujeto para determinar la

18 No debemos olvidar que todos estos problemas son consecuencia de la tarifa progresiva del impuesto. Por tanto no se producirán, al menos en igual medida, en el impuesto de sociedades que, normalmente, opera con un tipo fijo.

base imponible. Después, al tipo medio resultante, se podría gravar la parte de la ganancia de capital realizada no incluida en la base.

Finalmente en otros supuestos como sería el caso de una explotación forestal puede suceder que las talas se hagan en períodos más o menos regulares pero no exactos dado que los ritmos de crecimiento de los árboles pueden variar según las circunstancias climatológicas; también ocurrirá que no es posible conocer el precio de venta de los productos hasta que se produzca su enajenación y tampoco los costos. En estos casos la única solución que cabe es esperar al final del proceso y disponiendo de toda la información, proceder a promediar los rendimientos netos obtenidos en la forma anteriormente indicada.

Aunque, como hemos dicho, el período impositivo suele ser de un año, normalmente coincidiendo con el año natural, hay circunstancias especiales que pueden hacer más corto este período. Por ejemplo un nuevo contribuyente que inicia su actividad a mediados del período impositivo, o que fallece o, sencillamente, que cambia su residencia y marcha a vivir a otro país. En todos estos casos en los que, por diferentes razones, **la renta computada no es la anual**, pueden producirse conflictos con la escala de gravamen que está concebida para rentas anuales. En estas situaciones cabe hacer alternativamente:

- Tomar los ingresos realmente obtenidos por el sujeto durante el período impositivo y aplicarles la escala de gravamen, es decir, tratar la renta obtenida como si fuera una renta anual. O bien,
- Tomar la renta obtenida y elevarla proporcionalmente al año. Sobre esta base calcular el impuesto correspondiente y después reducir la cuota proporcionalmente al tiempo real de actividad. Veamos un sencillo ejemplo de esta forma de operar.

Imaginemos que se trata de un directivo de una empresa multinacional que ha trabajado hasta el 31 de enero en el país y, a partir del 1 de febrero ha sido trasladado por la empresa a otro país. La retribución mensual del directivo en cuestión es de 25.000 dólares y, por tanto, si acudimos a la escala de gravamen con 25.000 dólares el tipo impositivo medio resultará notablemente menor que el acostumbrado por este contribuyente. Es probable incluso que no tenga que pagar nada si no supera el mínimo exento. Sin embargo, nada ha cambiado en su nivel de ingresos que justifique este cambio en la tributación. Por eso, para evitar este resultado absurdo una posible solución consistiría en elevar el ingreso mensual (25.000) a anual, lo que nos daría una base de 300.000 dólares (25.000 x 12) y es con esta base con la que deberíamos entrar en la tarifa y determinar la cuota correspondiente. Supongamos que la cuota resultante es de 120.000 dólares. Pues bien, como el tiempo de actividad ha sido un mes, tomaremos la doceava parte de esa cuota y esa será la cantidad a pagar por el contribuyente en cuestión (10.000 dólares). En definitiva, pues, la aplicaríamos al mismo tipo medio que habría soportado de mantener ese nivel de ingresos mensuales durante todo el año.

No cabe duda de que tanto la tarifa como aquellos otros elementos del impuesto sobre la renta que intentan modular la cuota a pagar por el contribuyente están calculados para rentas anuales. Así sucede con la tarifa y también con los mínimos exentos o con las deducciones familiares etc. En condiciones normales cuando se decide políticamente, por ejemplo, que

unos ingresos de 300.000 dólares anuales deben pagar un 40% de tipo medio, estamos diciendo que todo sujeto que gane 25.000 dólares de media al mes debería pagar el 40% de su renta como impuesto. Y del mismo modo cuando se dice que todos los sujetos cuyas rentas no alcancen, por ejemplo, los veinticinco mil dólares estarán exentos de gravamen, se quiere decir veinticinco mil dólares anuales y por tanto resultaría absurdo exonerar del gravamen a un contribuyente que ganase esos veinticinco mil dólares en un mes. Por tanto, lo equitativo, en nuestra opinión, en esos casos en los que el período impositivo se interrumpe siendo inferior a un año, será proceder elevando al año los rendimientos obtenidos, calculando la cuota correspondiente y reduciéndola proporcionalmente al tiempo de actividad.

Debe insistirse en que esta forma de operar solamente será aplicable a contribuyentes cuyo período impositivo resulte inferior al año. No, en cambio, a aquellos contribuyentes que teniendo un período impositivo normal ha obtenido rendimientos solamente durante una parte del mismo. Pensemos, por ejemplo, en un contribuyente que ha sido despedido de su empleo en el mes de julio y no ha encontrado trabajo a fin de año. En este caso el período impositivo está completo y los ingresos obtenidos durante los primeros seis meses son los ingresos que realmente ha obtenido al año.

Una última cuestión relacionada con los problemas que se plantean a causa de la necesidad de acotar la renta en períodos anuales es la **posibilidad de trasladar una base negativa a los ejercicios siguientes**. Imaginemos que se trata de un sujeto cuyos únicos ingresos provienen de una actividad empresarial y que en un año determinado ha registrado pérdidas. Tal como opera habitualmente el impuesto sobre la renta, si bien cuando se obtienen beneficios el impuesto se gira sobre los mismos, en el caso de que aparezcan pérdidas no se practica la correspondiente "devolución" de impuestos. Normalmente las funciones impositivas solamente están definidas para valores positivos. Ahora bien, sin necesidad de proceder a practicar devoluciones de impuestos lo que sí puede hacerse es aceptar que el resultado negativo de un año se pueda compensar con cargo a los resultados positivos de los años siguientes. De igual manera que al determinar la renta de un sujeto en un año se suman algebraicamente los rendimientos positivos y negativos, igual criterio puede aplicarse entre distintos ejercicios dado que, como ya hemos advertido, el corte anual no deja de ser una convención práctica.

La posibilidad de compensar la renta negativa de un año con los resultados positivos de los años siguientes es una práctica generalizada y plena de sentido tanto en el impuesto personal sobre la renta como en el impuesto sobre sociedades.

CONCEPTOS BÁSICOS

Contraprestación en especie. Es el pago en bienes o servicios recibido por quien hace una prestación de trabajo o de capital. Las contraprestaciones en especie se consideran retribuciones al igual que los pagos en dinero.

Retención en la fuente. Se llama así a la cantidad descontada por el pagador de los rendimientos en virtud de una obligación legal. Las retenciones mas frecuentes son aquellas que se practican en los rendimientos del trabajo y en los del capital.

Las retenciones se consideran entregas a cuenta del impuesto sobre la renta que deba pagar quien recibe el rendimiento objeto de retención.

Afectación de elementos patrimoniales. Los elementos patrimoniales que componen el patrimonio del sujeto pueden estar dedicados:

a) A sus actividades profesionales o empresariales en cuyo caso, sus rendimientos formarán parte del rendimiento neto de la actividad o profesión de que se trate.
b) A la obtención de rendimientos del capital
c) Al uso por parte del sujeto en cuyo caso deberían imputarse a éste el valor de los servicios recibidos. Este conjunto de elementos patrimoniales suelen también denominarse bienes duraderos de consumo.
d) Sin destino o afectación concreta.

Activos financieros de rendimiento implícito. Se denominan así a los activos financieros cuya rentabilidad se obtiene exclusivamente por diferencia entre el precio de adquisición y el precio de enajenación, cualquiera que sea la causa de la misma (venta, amortización, canje, etc.)

Precio de mercado. Es la contraprestación que podría obtenerse por un bien o servicio si fuera enajenado libremente y adquirido por persona sin intereses comunes con el vendedor. Resulta sencillo de conocer en todos aquellos bienes o servicios que disponen de mercados regulares.

Precio real. Es la contraprestación verdaderamente obtenida por el vendedor y satisfecha por el comprador de cualquier bien o servicio. En ocasiones puede diferir del precio de mercado.

Actualización de balances. Se llama así a la corrección de los valores de los elementos patrimoniales cuando, como consecuencia de la inflación, éstos han quedado notablemente desfasados. Esto puede suceder con los bienes del activo fijo así como con las participaciones societarias valoradas a sus precios de adquisición.

La actualización de los valores activos genera un fondo en el pasivo cuyo destino debiera ser la capitalización.

Criterio de devengo. Sirve para decidir en qué momento, a qué período debe imputarse una transacción. Si se utiliza el criterio del devengo el momento será cuando se adquiera el compromiso, surja la obligación o se reconozca el derecho.

Criterio de caja. Es un criterio alternativo al de devengo y nos dice que las transacciones deben imputarse al período en que se realizan los correspondientes cobros y pagos.

Rentas irregulares. Como su nombre lo indica son aquellas que no fluyen regularmente en el tiempo. Por ejemplo, una ganancia de juego es una renta claramente irregular. Pero también lo son las rentas obtenidas

por los deportistas o por muchos artistas cuya vida profesional activa resulta relativamente corta.

Existen otras rentas que si bien se generan regularmente en el tiempo, afloran de forma irregular. Por ejemplo, las rentas de la actividad forestal o las propias ganancias de capital al utilizar el criterio de realización.

Las rentas irregulares plantean problemas con las tarifas progresivas construidas para rentas anuales.

Criterio de realización. Se refiere a las ganancias de capital, esto es, a las variaciones de valor registradas por elementos patrimoniales, y nos dice que fiscalmente sólo se computarán cuando se "realicen" , es decir, cuando el elemento que las acumula sea enajenado. Este criterio práctico permite aplazar el impuesto sobre esta vía de acrecentamientos patrimoniales.

Activo fijo. Este término es aplicable a los elementos patrimoniales afectos a actividades empresariales o profesionales y se suelen denominar así a aquellos elementos cuya estancia previsible en el patrimonio excede de la duración del ejercicio económico.

Los elementos que rotan en cada ejercicio constituyen el **activo circulante**.

Actividad

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, tres, dos, una o ninguna. Indique las respuestas que vd. considere acertadas.

1. **Los miembros de los consejos de administración de las sociedades mercantiles perciben habitualmente una retribución por su asistencia. Fiscalmente dicha retribución debe considerarse:**
   - Un rendimiento de trabajo personal
   - Un rendimiento del capital
   - Un rendimiento de una actividad profesional
   - Ninguna de las anteriores

2. **El propietario de una tierra de labor la dedica a producir trigo que vende. El rendimiento obtenido sería, pues,**
   - Una renta irregular
   - Un rendimiento de la tierra y, por tanto, del capital inmobiliario
   - Un rendimiento empresarial
   - Un rendimiento del trabajo

3. **¿Cuál de los siguientes acrecentamientos suele formar parte de la base de un impuesto personal sobre la renta?**
   - Donaciones
   - Ganancias de capital
   - Ganancias de juego
   - Legados

4. **Fiscalmente se considera una liberalidad:**
   - Las donaciones efectuadas por el sujeto
   - Todo gasto fiscal que no sea deducible
   - Las donaciones recibidas por el sujeto
   - Los gastos en juegos de azar

5. **Normalmente las pérdidas de capital a corto plazo:**
   - Solamente se pueden compensar con las ganancias de capital a corto plazo
   - Pueden compensarse con los otros componentes de la renta
   - Se compensan con las ganancias de capital a largo plazo
   - No son deducibles

6. **La forma más adecuada para solventar los problemas que plantean las rentas irregulares es:**
   - Gravándolas independientemente
   - Gravándolas al tipo marginal de la escala
   - Considerarlas como ganancias de capital
   - Procediendo a promediarlas

7. **Se suele considerar "realizada" una ganancia de capital:**
   - Cuando el elemento que la acumula es vendido
   - Cuando el elemento que la acumula es donado
   - Cuando el elemento que la acumula es cambiado por otro
   - Cuando el propietario del elemento cambia de residencia fiscal

8. **Los rendimientos obtenidos por un sujeto que se dedica habitualmente a reflotar viejos galeones con tesoros se deberían calificar como:**
   - Productos del azar
   - Ganancias de capital
   - Rendimientos empresariales
   - Ninguno de los anteriores

9. **Un sujeto que se dedica al comercio, decide actualizar por propia voluntad los valores contables de sus elementos patrimoniales afectos a la actividad empresarial. En tal caso:**
   - El mayor valor se consideraría una ganancia de capital realizada
   - La actualización no tiene consecuencias fiscales al no existir una ley
   - La actualización no tiene consecuencias fiscales al ser solo contable
   - El mayor valor se consideraría un rendimiento empresarial.

10. **Las ganancias de capital no pueden nunca obtenerse:**
    - En bienes del activo circulante
    - En bienes del activo fijo
    - En bienes afectos a actividades empresariales
    - En bienes productores de rendimientos del capital

TRABAJO PRÁCTICO

El sujeto A es comerciante y presenta el día 1º de enero el siguiente estado patrimonial:

Deudas	250.000.-	**Títulos deuda pública**	30.000.-
Inventarios	350.000.-	**Acciones**	50.000.-
Vivienda propia	100.000.-	**Camión**	40.000.-
Efectivo	5.000.-	**Terreno**	80.000.-
Bancos	20.000.-	**Almacenes y oficinas**	150.000.-
Automóvil	20.000.-	**Clientes**	30.000.-
		Proveedores	75.000.-

Durante el ejercicio se han efectuado las siguientes operaciones:

a) Ha pagado intereses por créditos del negocio por 15.000.-
b) Ha comprado mercancías por 450.000.- de las que están pendientes de pago 50.000.-
c) Ha vendido mercancías por 650.000.- de las que no cobrado 30.000.-
d) Ha obtenido intereses de la deuda pública por 2.700.-
e) Ha obtenido dividendos de sus acciones por 3.000.-
f) La amortización de los inmuebles se practica al 2% y la de los restantes elementos amortizables al 10%
g) El 31-XII ha vendido su vivienda por 150.000.- , comprando en el mismo acto otra vivienda por un precio de 250.000.- para lo cual ha tomado un préstamo de 100.000.-
h) El 31-XII ha vendido sus acciones por 35.000.-
i) El sujeto A ha retirado para sus gastos 150.000.- uds. monetarias.

Se pide:

1º) Proceda a ordenar las cuentas y a determinar el neto patrimonial del sujeto A el día 1º de enero.

2º) Determine los distintos rendimientos que el sujeto A ha obtenido a lo largo del año. Comprobará que le falta información para ello: suponga, según su criterio, los datos que precise.

3º) Determine la renta fiscal del sujeto A y comente, en su caso, las diferencias que puedan aparecer con la renta o beneficio contable.

4º) Calcule el patrimonio del sujeto A al final del ejercicio.

ESTRUCTURA BÁSICA DEL IMPUESTO PERSONAL SOBRE LA RENTA 2/2

En la lección anterior hemos estudiado los componentes que integran la renta fiscal y los problemas que apareja su medición. Disponemos pues de los elementos necesarios para poder determinar la base del impuesto personal sobre la renta. En esta lección nos ocuparemos de los restantes elementos del impuesto.

11.1. El sujeto pasivo

Como vimos anteriormente en la novena lección, al definir la materia que va a ser objeto de gravamen, gran parte de las legislaciones la configuran utilizando una doble referencia:

> **Primero,** una r**eferencia personal,** como corresponde a la naturaleza del impuesto que estamos considerando, para someter a gravamen a todas las **personas naturales residentes** en el ámbito de la jurisdicción política de que se trate por la totalidad de su renta, con independencia del lugar donde pueda originarse. Algunas legislaciones fiscales denominan a esta base **renta mundial**. Y
>
> **Segundo**, una **referencia territorial** al incluir también en la materia objeto de gravamen todos los rendimientos -llamados indistintamente, rendimientos o rentas- que se hayan **obtenido en el territorio** que abarca la jurisdicción política de que se trate por personas **no residentes**. Es evidente que, en este caso, no estamos gravando la renta de estos sujetos que, en realidad, desconocemos, sino exclusivamente aquellos rendimientos y, en su caso, ganancias de capital que se hayan producido dentro de un ámbito territorial determinado.

Veamos con algún detenimiento uno y otro caso.

11.1.1. Sujeto residente y renta mundial

El impuesto sobre la renta puede utilizar como sujeto pasivo tanto al **individuo** como a la **familia**. Para referirse indistintamente a uno u otro se acude a la expresión de **unidad contribuyent**e.

11.1.1.1. La unidad contribuyente

Individuo: unidad contribuyente.

En principio, el impuesto aparece concebido pensando en el individuo, en cada individuo y pretende gravar la renta total de cada individuo. Sin embargo, no es menos cierto que la mayor parte de los individuos viven en el seno de familias que operan como auténticas unidades decisionales. En la mayor parte de las familias aunque las rentas de cada uno de sus miembros puedan diferir ampliamente, todos ellos suelen disfrutar de un

nivel de vida similar lo cual evidencia que, entre sus miembros, se producen transferencias de renta de manera regular. Siendo así, si optásemos por tomar al individuo como unidad contribuyente y fuésemos consecuentes con tal decisión, deberíamos valorar todas esas transferencias considerándolas renta -o donaciones- en la persona de su beneficiario sin que el donante pudiera deducirlas como gasto. La complejidad de esta forma de proceder y la necesidad de inmiscuirse en la vida familiar para poder verificar todas estas transferencias, podían aconsejar tomar a la familia como unidad contribuyente.

Familia: unidad contribuyente.

En segundo lugar, la adopción de la familia como unidad contribuyente, también puede defenderse en tanto, que, como unidad económica, no resulta siempre sencillo individualizar los ingresos y gastos entre sus miembros. ¿Deberíamos atenernos para ello al régimen civil del matrimonio o debe la norma fiscal establecer sus propios criterios de imputación? Si aceptamos los criterios civiles -que siempre pueden alterarse por la voluntad de las partes- ¿no estaríamos dejando que fuesen éstas las que decidiesen su capacidad de pago? Ha sido este tipo de dificultades las que llevaron a algunas legislaciones a optar por el gravamen de la familia. Pero es que, además de las razones mencionadas, la adopción de la familia como unidad contribuyente tiene sentido en tanto la vida en grupo proporciona economías de escala que se traducen en una mayor capacidad de pago que no se captaría en la tributación individual. En lo que se refiere a los gastos de vivienda (alquiler, calefacción, agua, servicios comunes, etc.) apenas aumentarán si en lugar de una persona viven dos en la misma casa; y otro tanto puede decirse de los gastos de alimentación como demuestran con claridad las encuestas sobre presupuestos familiares. Esto significa que cuando dos individuos que antes vivían separados pasan a vivir juntos, su capacidad de pago aumentaría, es decir, que viviendo juntos deberían pagar más impuestos -decidir cuánto más será el problema- que pagaban viviendo separados. Pues bien, una forma sencilla de captar esa mayor capacidad de pago sería tomando a la familia como unidad contribuyente.

El problema que normalmente se ha planteado -y de ahí la disensión respecto de cuál deba ser la unidad contribuyente más adecuada- es que si agregamos las rentas de todos los miembros que componen la familia y determinamos lo que podría llamarse **renta familiar** y a esta renta familiar le aplicamos la misma tarifa de gravamen que se aplica a los individuos, el resultado será una cuota a pagar sensiblemente superior a la suma de cuotas que hubieran resultado de considerar individualmente a cada miembro de la familia.

Veamos un sencillo ejemplo con un matrimonio sin hijos. Supongamos que ambos cónyuges trabajan y obtienen rendimientos del trabajo por unas cuantías de 80.000 unidades monetarias al año la esposa y 50.000 unidades monetarias el marido. La escala de gravamen es la siguiente:

Porción de base	**Tipo aplicable al tramo**
De 0 - 10.000	0%
10.001 - 20.000	10%
21.001 - 40.000	20%
40.001 - 60.000	30%
60.001 - 80.000	40%
> 80.000	50%

Si pagasen independientemente las cuotas, en cada caso, serían las siguientes:

ESPOSA			MARIDO	
10.000	.....	0	10.000	0
10.000	.....	1.000	10.000	1.000
20.000	.....	4.000	20.000	4.000
20.000	.....	6.000	10.000	3.000
20.000	.....	8.000		
80.000		19.000	50.000	8.000

Por tanto, el impuesto pagado por los dos, ascendería a 27.000 unidades monetarias (19.000 + 8.000). En cambio, si aplicamos la escala de gravamen anterior a la renta familiar de 130.000 (80.000 + 50.000) el resultado sería el siguiente:

Renta familiar	Impuesto resultante
10.000	0
10.000	1.000
20.000	4.000
20.000	6.000
70.000	8.000
50.000	25.000
130.000	44.000

es decir, que habrían de pagar 44.000 unidades monetarias frente a las 27.000 pagadas anteriormente, lo cual parece excesivo. Si bien es cierto que la vida en común ofrece ciertas economías de escala y con ello una capacidad de pago adicional, no parece que pueda llegar a tanto. Es este efecto de la progresividad sobre la acumulación de rentas lo que ha dado lugar en muchos países a decir que la fiscalidad discrimina en contra del matrimonio. Lo ideal, defienden algunos, sería que la fiscalidad resultase neutral respecto del matrimonio y, en general, respecto de las decisiones de los individuos sobre las formas institucionales de organizar su convivencia. Por nuestra parte creemos que es una pretensión razonable si bien, por las razones expuestas, también nos parecería adecuado que la agrupación de personas aparejase mayores impuestos de forma proporcionada a la mayor capacidad de pago que reportan las economías de escala.

El problema de la no neutralidad fiscal del matrimonio no debiera sorprendernos si es que utilizamos una misma escala de gravamen para los individuos y para los matrimonios. Esto es algo que no tiene sentido. Es como si aplicáramos la escala a la renta semestral e hiciéramos dos liquidaciones de impuestos al año y nos sorprendiéramos de que las cuotas resultantes fueran inferiores a las que proporcionaba la liquidación anual; o hiciéramos lo mismo sobre bases bienales sin caer en la cuenta de que las cuotas así determinadas resultarían mayores que la suma de las obtenidas si hubiéramos liquidado el impuesto cada año. **La tarifa de gravamen está confeccionada atendiendo a unos determinados parámetros y sólo en este contexto tiene sentido.** Si se trata, como hemos supuesto en el ejemplo anterior, de una tarifa diseñada para gravar la **renta anual** de los **individuos**, no debe aplicarse a las rentas de períodos diferentes ni a las rentas familiares, pues el resultado necesariamente será absurdo. Con la tarifa del ejemplo, si utilizamos como base la renta mensual, un individuo que tuviese una renta de 120.000 unidades al año, quedaría

exento. Y si utilizásemos esta misma escala para gravar la renta familiar de nuestro ejemplo, habremos prescindido injustificadamente de un mínimo exento y toda la renta del marido la estaremos gravando al tipo marginal máximo lo cual carece de sentido.

En consecuencia, si se decide tomar a la familia como unidad contribuyente y gravar la renta familiar, lo normal será construir una nueva tarifa de gravamen considerando tales parámetros y no pretender gravar la renta familiar en la misma escala donde se gravan las rentas individuales.

Algunos países, en lugar de elaborar una tarifa especial para la renta familiar, han intentado solucionar el problema aplicando la tarifa individual a una especie de renta media familiar. Esto fue, por ejemplo, lo que se hizo en Estados Unidos a partir de 1948 mediante el procedimiento del "splitting" que consiste en dividir la renta familiar entre dos y sobre el cociente calcular el impuesto correspondiente en la escala individual. La cuota resultante se multiplica por dos y éste sería el impuesto a pagar por dicha renta familiar.

Con este procedimiento siempre que el número de miembros de la familia que obtengan rentas no sea superior a dos, el matrimonio proporcionará ventajas fiscales más allá, por tanto, de la estricta neutralidad dado que, al promediar la renta familiar, una parte de la misma, correspondiente al miembro de mayores ingresos, pasará a tributar a tipos marginales menores. Veámoslo en el ejemplo anterior.

La renta familiar es de 130.000 unidades monetarias. En consecuencia, si dividimos entre dos obtendríamos una renta media de 65.000. Aplicando la escala a una renta de 65.000 nos dará una cuota de 13.000 que multiplicada por dos daría una cuota de 26.000 inferior, por tanto, a la suma de las cuotas que hubieran pagado tributando individualmente. El máximo beneficio de este sistema de "splitting" lo obtienen aquellas parejas en las que sólo un miembro trabaja, pues en tal caso, al promediar, la mitad mas alta de la renta del miembro que trabaja pasará a tributar en los escalones más bajos de la tarifa.

Esta idea de promediación puede generalizarse a todos los miembros de la familia, especialmente si se trata de miembros que obtienen rentas y proceder a gravar estrictamente la renta media. Una versión atenuada en esta línea se ha utilizado en Francia bajo el nombre de "cociente familiar". Desde hace años en Estados Unidos prefirieron construir diferentes tarifas para cada caso. En la actualidad utilizan cuatro tarifas que se aplican a individuos, a matrimonios que declaran juntos, a matrimonios que declaran sus rentas separadamente y a cabezas de familia solas (separados o viudos con hijos, por ejemplo) y que permiten ajustar la tributación a la capacidad económica pudiendo resultar neutrales respecto del matrimonio, cosa que no es posible, como hemos visto, con las técnicas de promediación. Para reforzar la neutralidad pretendida, muchas legislaciones fiscales contemplan la posibilidad de la opción, de que los miembros de la familia puedan, a su elección, tributar como familia o bien individualmente con lo que, si por cualquier razón, la tributación familiar la entendiesen gravosa, siempre podrían optar por la tributación individual con lo que tendremos la seguridad de que nunca el matrimonio acarreará una discriminación fiscal desfavorable, antes al contrario.

Desde el punto de vista de la renta familiar tiene especial relevancia el tratamiento de las rentas en especie que puede proporcionar un miembro de la familia que se ocupe de las tareas domésticas, sobre todo por la discriminación que se introduce si no computamos en la base del impuesto tales rentas. Pensemos, por ejemplo, en el matrimonio del ejemplo anterior y supongamos que se plantea la siguiente alternativa:

- Contratar a una persona que se haga cargo de las tareas domésticas pagándole por ello 50.000 unidades monetarias al año, o bien
- Que el marido deje su trabajo y pase a ocuparse de realizar todas las tareas domésticas.

En principio, desde una perspectiva económica, las dos posibilidades resultan equivalentes. El marido trabaja en los dos casos, suponemos que un número similar de horas, y disfruta del mismo nivel de vida, la misma renta familiar para dedicar a gastos y el mismo nivel de servicios domésticos, solo que en un caso lo presta una persona empleada y, en el otro, es el propio marido quien realiza esta tarea. En consecuencia, el tratamiento fiscal en uno y otro caso debería resultar igual. Sin embargo, eso únicamente será posible si imputamos a la renta familiar el valor de los servicios domésticos prestados por el marido pues, de no hacerlo así, ocurrirá que:

- Cuando ambos cónyuges trabajan fuera, la renta familiar sometida a tributación será de 130.000 uds. monetarias y el pago de los servicios domésticos se entiende que es parte de los gastos de consumo de la familia. En cambio,
- Cuando el marido se ocupase de las tareas domésticas, la renta familiar sería tan sólo de 80.000 uds. monetarias -y, por tanto, pagarían menos impuestos que en el caso anterior- a menos que, como decimos, imputemos a la renta familiar el valor de los servicios domésticos producidos por el marido. Si tales servicios los valoramos en 50.000 unidades monetarias y los incluimos en la renta familiar, ésta volvería a ser de 130.000 unidades monetarias y ambas situaciones soportarían, como deben, los mismos impuestos.

Sin embargo, pese a la evidencia, creemos que ninguna legislación fiscal imputa a la renta familiar el valor de los servicios domésticos prestados por algún miembro de la familia. Para suavizar la clara discriminación que ello supone para aquellas familias que trabajan fuera de casa y han de recurrir al servicio doméstico o a las guarderías de niños e instituciones similares, lo que en algunos casos se hace es aceptar este tipo de gastos como deducibles, es decir, como gastos necesarios para obtener la renta. Si tal deducción se llega a hacer plenamente, en nuestro ejemplo deduciendo las 50.000 uds. monetarias del sueldo del servicio doméstico, el trato igual entre una y otra alternativa quedará restaurado aunque al nivel más bajo de tributación.

Cuando se considera que la familia puede constituir una unidad contribuyente, aunque se permita a los sujetos optar, será necesario definir legalmente qué se entiende por familia a efectos fiscales o, si se prefiere, qué tipo de agrupaciones tendrán la consideración de unidad contribuyente. En principio, la idea de familia que suele manejarse en el ámbito fiscal es la constituida por el matrimonio y los hijos menores. Naturalmente suelen seguir considerándose fiscalmente familias aquellas en la que falta un cónyuge pero existen hijos. Esta idea de familia se ha ido ampliando en

muchas legislaciones fiscales para incluir a uniones de hecho y a personas solteras con hijos. En definitiva, no es la forma cómo se institucionalice la convivencia lo determinante de la calificación fiscal sino la circunstancia de vivir agrupadamente y de forma estable constituyendo una unidad económica y decisional. Ahora bien, para no perderse en problemas de prueba lo normal es que la fiscalidad reclame alguna constancia de aquella circunstancia, una cierta formalización de la vida agrupada. En todo caso, como es obvio, habrá de ser la ley fiscal la que diga con claridad qué grupos pueden ser tratados fiscalmente como unidades familiares.

11.1.1.2. La residencia de la unidad contribuyente

En principio, **se entiende que las personas naturales tienen su residencia fiscal en el lugar donde tengan su domicilio permanente o residan habitualmente**. Sin embargo, aunque la idea parece clara para la mayor parte de los contribuyentes, en ocasiones se pueden suscitar dudas acerca de cuál es realmente el lugar donde reside una persona y con objeto de solucionarlas las legislaciones fiscales suelen incluir, al menos, una par de criterios que nos pueden permitir decidir.

El **primer criterio** nos dice que una persona es residente en un estado si vive en dicho estado la mayor parte del año, en concreto, 183 días al año o más. Es decir, se considera residente del estado donde resida habitualmente aunque pueda tener una casa familiar en otro estado. Pero no siempre resultará sencillo saber cuántos días ha estado un ciudadano en un estado, sobre todo tratándose de estados, como sucede en los países de la UE, en los que no existe ningún control de fronteras. Por eso, junto al criterio de residencia habitual suele situarse **otro criterio** que nos dice que un sujeto puede entenderse que reside en aquel país donde radiquen sus principales intereses económicos, en aquel lugar que sea "centro de sus intereses vitales" como se dice en el Convenio tipo de la OCDE. La definición de qué deba entenderse como centro de sus intereses vitales corresponde a la legislación fiscal y habitualmente suele referirse como el lugar en el que está situada la mayor parte de su patrimonio; donde obtenga la mayor parte de sus rentas; o donde se centralice la gestión de sus negocios o desarrolle las actividades productoras de los rendimientos.

Residencia habitual y centro de los intereses vitales

↓

criterios para decidir la residencia

Residencia habitual y centro de los intereses vitales son pues los dos criterios básicos utilizados para decidir la residencia. También pueden utilizarse criterios complementarios como, por ejemplo, el lugar donde residan la mayor parte de los miembros de la familia e incluso, en algunos casos, el de la nacionalidad.

Dejando al margen países como Estados Unidos que utilizan residencia y nacionalidad para definir el ámbito subjetivo del impuesto, la nacionalidad puede utilizarse como un criterio subsidiario en determinados casos; en aquellos en los que los otros criterios no ofrezcan respuesta. Y también hay legislaciones que utilizan excepcionalmente la nacionalidad como criterio cuando se trata de sujetos que han trasladado su residencia a países considerados paraísos fiscales como forma de limitar la evasión.

El criterio de residencia habitual se quiebra en el caso del personal diplomático y consular. En estos casos, debido a acuerdos internacionales que recogen las respectivas legislaciones nacionales, a pesar de su

residencia habitual en un país extranjero se entiende que son residentes fiscales del país al que sirven.

11.1.2. Tributación de no residentes

Definida la "residencia" en los términos indicados, todo aquel sujeto que obtenga rentas en el territorio de una jurisdicción política, sin ser residente en la misma, estará obligado exclusivamente a pagar los impuestos correspondientes por tales rendimientos. Dicha obligación será la establecida en el territorio de donde los rendimientos proceden o, en su caso, la acordada si existiese un Convenio para evitar la doble imposición suscrito entre el país de residencia del sujeto y el país donde las rentas han sido obtenidas.

En este punto, como vemos, el impuesto personal sobre la renta desaparece, puesto que lo que se gravan son los rendimientos generados en un determinado territorio y se gravan con independencia de quien sea su perceptor. Es la lógica, pues, de la imposición del producto la que aflora en estos casos.

La cuestión relevante para poder instrumentar este gravamen, o mejor podríamos decir, estos gravámenes sobre los rendimientos obtenidos por sujetos no residentes, consiste en definir adecuadamente cuáles son los rendimientos que han de entenderse obtenidos en un determinado territorio. A tal fin suelen emplearse varios criterios conjuntamente de forma que pueda ampliarse todo lo posible el ámbito de rendimientos sometidos a gravamen. Esta forma de proceder, además de permitir mayores ingresos a la hacienda le otorga también mayor capacidad para negociar posibles convenios de doble imposición ya que solo se puede renunciar a gravar aquello que la ley de cada país somete a impuesto. Los criterios habitualmente utilizados son los siguientes:

Primero, suelen entenderse obtenidos en un determinado territorio todos aquellos rendimientos que se han generado en este territorio, o si se prefiere, todos aquellos **rendimientos que proceden de una fuente situada en dicho territorio**.

Encajan en este criterio los rendimientos provenientes de bienes inmuebles, tanto tierra como edificios, y también las ganancias de capital a que estos mismos bienes pudieran dar origen.

De igual manera se suelen entender obtenidos en un territorio los rendimientos del trabajo personal así como de las actividades profesionales, incluidas las artísticas, que se han llevado a cabo en ese territorio. Dado que el sujeto que realiza el trabajo o la actividad profesional no es residente, estarán aquí incluidos aquellos casos en los que un sujeto trabaja por un tiempo limitado -inferior a 183 días al año- en un país que no es el de su residencia habitual. Esto es frecuente cuando se llevan a cabo instalaciones o montajes en un país o se presta asistencia técnica por sujetos no residentes, por cortos períodos de tiempo. También, por ejemplo, las actuaciones de artistas o deportistas en un país que no es el de su residencia tributan de esta forma.

También responde a este mismo criterio el caso de los rendimientos del capital prestado cuando dicho capital se ha utilizado en nuestro territorio de referencia. El gobierno de dicho territorio podría reclamar el gravamen sobre los correspondientes intereses.

Y, tratándose de actividades empresariales desarrolladas por un sujeto no residente se entiende que los rendimientos se han obtenido en un territorio determinado cuando en dicho territorio existe un "establecimiento permanente", una sucursal, si lo preferimos, del sujeto no residente.

El concepto de **"establecimiento permanente"** está acuñado en la legislación fiscal de todos los países y se denomina así a un **centro de actividad empresarial que no tiene personalidad jurídica independiente sino que constituye simplemente una sucursal de una empresa, en nuestro caso de un empresario individual, residente en otro país**. No obstante, a pesar de carecer de personalidad jurídica independiente, el "establecimiento permanente" opera con suficiente autonomía como para poder generar resultados económicos, aunque sus actividades no cierren ciclos económicos completos.

Suele entenderse que constituye un "establecimiento permanente"

- La existencia de una sede de dirección capaz de desarrollar actividades económicas
- Las sucursales, oficinas, tiendas, etc.
- Las fábricas
- Las explotaciones agrarias, forestales, pesqueras, etc.
- Las minas, canteras, pozos de petróleo o gas, etc.
- Las obras de construcción o montaje cuyo plazo de realización sea superior a doce meses

Los rendimientos de las actividades desarrolladas por el establecimiento permanente se determinan con los mismos criterios y aplicando iguales normas a las utilizadas para actividades empresariales. Y asimismo, las posibles ganancias de capital a que pudieran dar lugar los elementos patrimoniales afectos a dicho establecimiento permanente.

Segundo, junto al criterio de la localización de la fuente suele también utilizarse para el caso de rendimientos del capital mobiliario, el criterio de **residencia de la entidad emisora**. Así pues se pueden entender obtenidos en un territorio los dividendos o intereses correspondientes a títulos emitidos por entidades residentes en dicho territorio. Debemos advertir que este criterio puede, pero no necesariamente, resultar equivalente al anterior pero no es el mismo. Una entidad puede residir en un país y generar una parte o la mayor parte de sus beneficios -y, por tanto, de sus dividendos- en otros países. No obstante con este criterio, el país de residencia de la entidad podría gravar los intereses o dividendos satisfechos a personas no residentes.

Tercero, el último criterio que también suele utilizarse para configurar los rendimientos que se entienden obtenidos en un territorio es el lugar donde se **encuentre el pagador de los rendimientos**. Si el pagador se encuentra en dicho territorio los rendimientos podrían entenderse obtenidos en el mismo.

Como es fácil comprobar, de los tres criterios que suelen utilizarse este último es el que podría resultar mas alejado de la lógica territorial que subyace a estos rendimientos.

11.2. La personalización del impuesto

El total de la renta obtenida por cada sujeto durante el período impositivo es, con gran diferencia, el elemento que con mayor rotundidad expresa su capacidad de pago. De ahí, pues, el interés de que las normas legales configuren adecuadamente la base del impuesto sin excluir ninguna vía de acrecentamiento patrimonial. No obstante, el impuesto sobre la renta pretende ser un impuesto personal, adaptado a las circunstancias de cada sujeto que puedan influir en su capacidad de pago. Por eso el impuesto personal toma en cuenta si el sujeto vive solo o tiene otras personas a su cargo, lo cual, como es evidente, vendría a disminuir su capacidad de pago; si ha tenido gastos de enfermedad; si ha tenido un accidente; etc. Son pues, circunstancias que se dan en unos sujetos y no en otros y, por tanto que , si las tenemos en cuenta, nos permitirán ajustar el impuesto a satisfacer a la situación concreta de cada individuo. Ordenaremos todo este conjunto de circunstancias en dos grupos: el de las circunstancias personales y el de las circunstancias familiares.

Repasemos, pues, los contenidos básicos de uno y otro grupo.

11.2.1. Las circunstancias personales

Mínimo exento: volumen mínimo de recursos para vivir, exento de impuestos.

La primera y más evidente circunstancia personal incorporada en todos los sistemas fiscales, parte del reconocimiento de que todos los individuos, cada individuo, precisa de un **volumen mínimo de recursos para poder sobrevivir** y, en consecuencia, dicho volumen de recursos debería quedar al margen del impuesto. Esta **porción de la renta** que, por la razón indicada, **no se sujeta al impuesto** la podemos denominar **mínimo exento o mínimo vital**.

Dada su función, la determinación del mínimo exento es algo que debiera hacerse cuidadosamente, al margen de sus consecuencias recaudatorias, y utilizando los estudios disponibles que puedan existir acerca de los gastos de las familias. En muchos países existen estudios regulares acerca de cuántos recursos son necesarios, como mínimo, para sobrevivir dependiendo del tamaño de la familia y es este tipo de información el que debería utilizarse. En el peor de los casos, de no existir información disponible, valdría la pena, en nuestra opinión, realizar un estudio específico para obtener esta información. El estado debe plantear las relaciones fiscales con limpieza y rectitud si desea pedir un comportamiento similar a los contribuyentes y, desde luego, no parece que pueda avalar esta forma de proceder señalar un mínimo vital absurdamente bajo.

Inevitablemente el **mínimo exento** que se señale **habrá de tener en cuenta las circunstancias económicas y sociales del país de que se trate**. No suele entenderse igual el "mínimo vital" en una sociedad con escasos recursos que en un país rico. Una forma sencilla de incorporar al cálculo este hecho podría consistir en señalar el mínimo exento en pro-

porción a la renta por habitante. No necesariamente en la ley pero sí a efectos de su cálculo.

Decidida la cuantía del mínimo exento nos enfrentamos a la forma de instrumentarlo. La manera más sencilla y quizás más intuitiva de hacerlo sería deduciéndolo, simplemente, de la base del impuesto: si es la renta que necesitamos para sobrevivir, excluyámosla de tributación. Y desde luego, puede hacerse así.

Sin embargo, ante esta forma de proceder algunos podrían objetar que si bien es razonable que se deduzca el mínimo exento a las personas con rentas bajas, tiene menos sentido que se haga lo mismo con personas de rentas elevadas. Excluimos el mínimo exento de tributación para que nadie, después de pagar el impuesto, pueda quedar con una renta disponible inferior a ese mínimo vital lo cual nunca ocurrirá, aunque no dedujéramos el mínimo exento, en los sujetos con altas rentas.

Una forma de aplicar este razonamiento podría consistir en garantizar que el impuesto a pagar nunca podría reducir la renta de ningún contribuyente por debajo del mínimo vital[1]. Veamos un ejemplo. Supongamos que el mínimo vital establecido es de 1.000 uds. monetarias y, para simplificar el ejemplo, que el impuesto opera a un tipo fijo del 30%.

(1)	(2)	(3) = (1) - (2)	(4)	(5)
Renta del sujeto	Cuota bruta (30%)	Renta disponible	Cuota ajustada	Tipo marginal
1.000	300	700	-	-
1.200	360	840	200	100%
1.400	420	980	400	100%
1.500	450	1.050	450	50%

Consideramos cuatro casos, cuatro niveles de renta según puede verse en la primera columna. Aplicando el impuesto (30%) a cada nivel de renta obtendríamos las cuotas de la segunda columna las cuales, deducidas de la renta, nos darían las cifras de la tercera columna que corresponden a lo que sería su renta disponible, esto es, después de pagar el impuesto. Como puede verse la renta disponible en los tres primeros casos está situada por debajo del mínimo vital establecido (1.000) y por tanto habría que reducir la cuota tributaria en la medida necesaria para que, en todo caso, el sujeto conservase una renta disponible de 1000 unidades monetarias. Para que esto sea así, las cuotas a pagar -que son las de la cuarta columna- se han ajustado reduciéndose para que la renta disponible no sea menor al mínimo vital, condición que se cumple, como puede verse, en todos los casos. Para una renta de 1.500 ya no habría problema pues aplicando el impuesto normal, la renta disponible (1.050) excede del mínimo vital.

Esta forma de proceder tiene, sin embargo, un importante inconveniente que se aprecia en la última columna del cuadro que recoge los tipos

1 Obsérvese que en este punto no estamos proponiendo garantizar una renta mínima a los contribuyentes sino solamente que el impuesto pagado no cause una reducción de su renta disponible por debajo del mínimo vital. Más adelante nos referiremos a la posibilidad de que el impuesto pudiera garantizar rentas mínimas a los ciudadanos bajo la forma de lo que se conoce como impuesto negativo sobre la renta.

marginales[2]. Como puede verse, hasta que la renta disponible alcanza el mínimo vital (1.000) el tipo marginal es del 100% lo que significa que el impuesto a pagar es siempre equivalente al exceso ingresado sobre el mínimo vital, lo cual puede tener efectos perturbadores sobre la disposición a trabajar de los individuos: si todo lo que gana de más sobre el mínimo vital se lo lleva la hacienda, es evidente que no tendrá demasiado interés en esforzarse trabajando ya que ello no redunda en una mayor renta disponible. Si se persiste en la idea de que el mínimo exento sólo debe aplicarse a las rentas más bajas pero quiere evitarse el efecto pernicioso anterior, lo adecuado sería utilizar una técnica que nos permita ir reduciendo gradualmente el tamaño del mínimo exento aplicable a medida que aumenta el nivel de renta, de forma que, a partir de determinado nivel, el mínimo exento desapareciese. Es importante hacer desaparecer gradualmente el mínimo exento si queremos evitar que se produzcan "errores de salto".

Volvamos al ejemplo anterior sólo que reduciendo el mínimo exento a partir de 1.000 unidades de renta, por ejemplo, en un 50% de lo que el valor de la base supere a 1.000. En tal caso el resultado sería el siguiente:

---

2 Anteriormente nos hemos referido en alguna ocasión el tipo medio de gravamen y explicamos que era la proporción resultante de dividir la cuota del impuesto entre su base. El tipo marginal es el correspondiente a una porción de la base o dicho con mayor precisión, es la relación que existe entre lo que aumenta la cuota del impuesto al aumentar su base. Veamos un sencillo ejemplo para aclarar este concepto que es de gran utilidad.

Supongamos que vamos a aplicar la siguiente tarifa de gravamen a una renta de 10.000 unidades monetarias.

Tramo de la base	Tipo aplicado al tramo
De 0 – 1000	0%
1001 – 3000	10%
3001 – 6000	20%
6001 – 9000	30%
> 9000	40%

Calculemos, pues, el impuesto

1000	0%	-
2000	10%	200
3000	20%	600
3000	30%	400
1000	40%	400
10.000		2100

Habrá pues, de pagar 2.100 unidades monetarias lo que equivale a un tipo medio (2100 : 10.000) del 21%. Así como el tipo medio es único, el marginal variará según el tramo de renta. Si observamos la liquidación anterior veremos cómo las primeras 1.000 unidades no pagan nada. Diremos pues que su tipo marginal es cero; las siguientes 2.000 unidades monetarias, como vemos, pagarán 200 uds. esto es, el 10% y tal es su tipo marginal; las siguientes 3.000 uds. de renta pagarán 600 uds. de impuesto lo que sigunifica que su tipo marginal es del 20% y así sucesivamente. Como vemos, cuando se trata de una tarifa o escala de gravamen, los tipos marginales aparecen explícitamente en la propia tarifa y se corresponden en los aplicables para cada tramo. Ahora bien en la mayor parte de los casos el tipo marginal no es explícito pero, no obstante, podremos calcularlo relacionando la cantidad en que aumenta la cuota a pagar del impuesto (DT) al aumentar su base (DB). El tipo marginal será igual a DT : DB.

Si nos damos cuenta, la cuota y la base del impuesto pueden relacionarse funcionalmente, esto es, T= f (B). Pues bien, el tipo marginal no es sino la derivada de esta función dT/dB.

Renta del sujeto	Deducción	Base Liquidable	Cuota	Tipo medio	Tipo marginal
1000	1000	-	-	-	-
1200	(1000-200. 0,5)=900	300	90	7,5%	45%
1400	(1000-400. 0,5)=800	600	180	12,9%	45%
1500	(1000-500. 0,5)=750	750	225	15%	45%
.....	.....	.....	.....	.....	
.....	.....	.....	.....	.....	
3000	(1000-2000. 0,5)=0	3000	900	30%	45%
4000	-	4000	1200	30%	30%

En este caso los mayores ingresos obtenidos por el sujeto más allá de mínimo vital repercuten en su renta disponible y, por tanto, no se produce el desánimo observado anteriormente aunque, inevitablemente, el tipo marginal resultará más elevado que para las rentas más altas hasta que desaparezca la deducción del mínimo exento. En nuestro ejemplo, como puede verse, el tipo marginal resultante en los primeros tramos de renta será del 45% -su tamaño depende del ritmo al cual desaparezca el mínimo-mientras que, más adelante, descenderá al 30%.

Si se opta por generalizar la deducción del mínimo exento, esto es, por aplicarla a todos los contribuyentes, como suele ser habitual, cabría discutir si resulta más adecuado realizar dicha deducción de la base del impuesto, como hemos supuesto hasta ahora, o es preferible hacerla en la cuota . La diferencia entre una y otra forma de proceder estriba en que si la reducción se hace en la base supondría un ahorro mayor de impuestos para las personas con rentas altas que para las personas con rentas bajas, dado que todas las deducciones practicadas en la base se hacen, en términos de cuota, al tipo marginal más alto de los aplicados, mientras que si la deducción, en una misma cuantía para todos los sujetos, se practicase en la cuota, aquel efecto no se produciría. En realidad se produciría el inverso pues, en términos de mínimo exento, sería mayor el de los sujetos con rentas más bajas que el correspondiente a sujetos con rentas más elevadas. Veamos un ejemplo.

Vamos a suponer que el mínimo exento establecido es de 1000 uds. monetarias que se deducen de la base. La escala de gravamen es la siguiente:

Tramo de la base liquidable	**Tipo**
De 1000 - 3000	10%
3001 - 6000	20%
6001 - 9000	30%
> 9000	40%

y vamos a calcular el impuesto correspondiente a dos sujetos, uno, el sujeto A, con una renta de 3.500 uds. monetarias y otro, el sujeto B, con una renta de 18.000 uds. monetarias.

Aplicando la escala a la renta de uno y otro sujeto, sin mínimos exentos, tendríamos lo siguiente:

Sujeto A		**Sujeto B**	
Porción base	Cuota	Porción base	Cuota
2.000	200	2.000	200
1.500	300	3.000	600
		3.000	900
_____	___	10.000	4.000
3.500	500	18.000	5.700

Sobre este resultado vamos a ensayar las dos técnicas indicadas para introducir un mínimo exento. La primera consiste en deducir el mínimo exento (1.000) de la base. Con ello la base liquidable pasará a ser de 2.500 para el sujeto A y de 17.000 para el sujeto B y el impuesto que, en tal caso, deberían satisfacer sería:

Sujeto A		**Sujeto B**	
Porción base	Cuota	Porción base	Cuota
2.000	200	2.000	200
500	100	3.000	600
		3.000	900
		9.000	3.600
2.500	300	17.000	5.300

Como puede verse, la introducción de un mínimo exento de 1.000 uds. monetarias ha supuesto para el sujeto A un ahorro de 200 uds. de cuota mientras que para el sujeto B el ahorro ha sido de 400 uds. La razón de tal diferencia estriba en que al deducir el mínimo exento de la base el ahorro que esto representa en términos de cuota para cada sujeto dependerá de cuál sea su tipo marginal. En el caso del sujeto A su tipo marginal -el más alto que le ha sido aplicado- el del 20% y de ahí que se haya "ahorrado" 200 uds. (20% sobre 1.000). En cambio, el tipo marginal de B es del 40% y su "ahorro" en consecuencia de 400 uds.

Este es precisamente el efecto que se quiere evitar cuando se recurre a practicar las deducciones del mínimo exento en la cuota de forma que el "ahorro" sea el mismo para todos los sujetos. Imaginemos en nuestro ejemplo que en lugar de deducir 1.000 uds. de la base en concepto de mínimo exento lo que hacemos es deducir 200 uds. de la cuota. En tal caso el sujeto A pagará lo mismo que con la otra técnica (500 - 200 = 300) con lo que podríamos decir que tal deducción en la cuota resultaba equivalente para él a una deducción de 1000 hecha en la base. En cambio, esta misma deducción de 200 uds. en la cuota, aplicada al sujeto B, equivaldría tan solo a una deducción de 500 uds. en su base, es decir, a un mínimo exento, en términos de renta no gravada, inferior al de A. Ésta es también una forma de aproximarse a la pretensión antes vista de que el mínimo exento pierda fuerza a medida que aumenta la renta de los sujetos.

Cualquiera que sea la opción que se elija para instrumentar el mínimo exento debemos reiterar lo importante de que su tamaño sea realista. Aunque no sea ésta la pretensión, lo cierto es que sólo a través del mínimo exento los perceptores de rendimientos del trabajo dependiente -que constituyen la mayoría de los sujetos sometidos al impuesto- obtienen un reconocimiento fiscal de la necesidad de deducir los gastos de " mantenimiento y conservación" del elemento patrimonial -el ser humano- productor de este tipo de renta. Es pues importante que su cálculo responda a la realidad de consumos mínimos teniendo en cuenta aquellos que pueda proporcionar gratuitamente el estado. Cuantos mas servicios facilite gratuitamente el estado -tales como la sanidad, la educación, etc.- menor será el tamaño requerido del mínimo exento. Así, si llegare el caso, como algunos han propuesto, de que el estado proporcionare a todos los ciudadanos una renta mínima, el impuesto podría funcionar sin necesidad de mínimo exento.

Además del mínimo exento, característico del impuesto personal sobre la renta, las legislaciones fiscales, suelen aceptar otro tipo de gastos, a

deducir de la base, de carácter, digamos, inevitable para el sujeto y que suponen una reducción en su capacidad de pago. Por ejemplo, los **gastos de enfermedad** o los provocados por un **accidente**. Ambas circunstancias se encuentran fuera de la voluntad del sujeto. No se trata de decisiones adoptadas por el sujeto para aplicar a su renta, como son las decisiones de consumo por encima del mínimo vital y también todas las liberalidades. En algún sentido son circunstancias de fuerza mayor que, sin embargo, reducen la renta disponible del sujeto, su nivel de vida, y por ello su deducción parece razonable[3]. Si estas contingencias se encontrasen cubiertas por un seguro, las primas satisfechas deberían tener una calificación análoga a este tipo de gastos y las percepciones obtenidas, en su caso, estimarse como ingreso tal como señalamos en la lección anterior.

Gastos inevitables para el sujeto y que reducen su capacidad de pago ↓ minoran la base del sujeto.

Otro tipo de gasto con estas mismas características son aquellos derivados de las necesidades de cuidados o atenciones especiales de sujetos con **limitaciones físicas y/o enfermedades crónicas**. Los gastos originados por estas circunstancias fuera del control del sujeto deberían tener igual consideración fiscal que los anteriores.

Hay legislaciones que incluyen entre este tipo de gastos determinados **gastos extraordinarios de carácter social**. Gastos "inevitables" desde la perspectiva social del individuo como pueden ser los gastos de boda -propios o de los hijos- y similares. Como en tantas otras cosas del impuesto, sobre todo en lo referente a la modulación de la capacidad de pago, la decisión política es fundamental pues es ahí, en el parlamento, donde se tiene que apreciar en qué medida todas estas circunstancias deben considerarse. De todas formas, no deberíamos olvidar que cuanto mayor sea la nómina de conceptos deducibles mayores serán las dificultades para gestionar el impuesto y los conflictos que puedan producirse. Deberíamos, pues, procurar que los conceptos estuvieran tasados y resultasen claros.

11.2.2. Las circunstancias familiares

El otro tipo de consideraciones que permiten ajustar la carga tributaria en el impuesto sobre la renta son las **circunstancias familiares** y, en general, la **existencia de personas dependientes económicamente del sujeto pasivo**. Al respecto suelen aceptarse en la mayor parte de las legislaciones fiscales la inclusión de:

- Los hijos menores
- El cónyuge
- Los padres

Gastos surgidos por la existencia de personas dependientes económicamente del sujeto ↓ minoran la base del sujeto.

Debe reiterarse que la consideración de estas "circunstancias familiares" en el caso del sujeto tiene sentido en tanto las personas mencionadas dependan económicamente del sujeto. No, desde luego, si obtienen rentas por encima del mínimo vital y, por consiguiente, no se justifica -fiscalmente hablando- la necesidad de un apoyo especial. En tal caso el sujeto no debería poder deducir cantidad alguna por esta razón.

3 Al igual que hemos visto en el caso del mínimo exento también aquí la deducción puede practicarse en la base o en la cuota, con los mismos efectos ya estudiados.

La forma en que fiscalmente deberían considerarse estas "circunstancias" es tomando en cuenta las transferencias que el sujeto ha de hacer en favor de cada una de las personas indicadas para cubrir sus gastos y deducirlas de la base del sujeto. Lo normal es que las legislaciones fiscales establezcan una cantidad fija para evitar discusiones, cantidad que debería aproximar el "mínimo vital" que previamente se hubiera decidido como mínimo exento. Salvo las economías de escala que puedan cosecharse por vivir agrupados, no existe razón alguna que avale la deducción en estos casos de cantidades inferiores al mínimo exento general ya que, como hemos visto, tal sería la cantidad mínima necesaria para que pudiera vivir una persona. Esta deducción, para hacer las cosas bien, debería reducirse en la cuantía de los ingresos que pudiera obtener la persona que da derecho a la misma y de esta forma, si la persona obtuviese ingresos por encima de la deducción, ésta desaparecería automáticamente. Al margen de la deducción por persona dependiente -similar al mínimo exento- también deberían admitirse como gastos para el sujeto, todos los gastos personales antes referidos cuando concurran en cualquiera de las personas dependientes. Por tanto, deberían ser gastos deducibles para el sujeto los de enfermedad, accidente, cuidados especiales, etc. de cualquier persona considerada fiscalmente dependiente del mismo.

En esta misma categoría de gastos deberían de incluirse, en su caso, las ayudas familiares que el sujeto estuviese obligado a prestar, así como los pagos establecidos en favor del cónyuge en caso de divorcio. Como es sabido, muchas legislaciones civiles establecen la obligación de prestar ayuda a aquellos miembros de la familia que se encuentren en estado de necesidad aunque no se trate de personas fiscalmente dependientes. Por ejemplo, un hijo mayor de edad. En tanto se trate de transferencias legalmente obligatorias deberían considerarse gastos para el sujeto al igual que las pensiones que tuviera que satisfacer al otro cónyuge, por decisión judicial, en caso de separación o divorcio.

11.3. El cálculo del impuesto a pagar

Si deducimos de la base del impuesto los gastos personales y los atribuibles a las circunstancias familiares, tendríamos la **base gravable o liquidable**, esto es, la magnitud sobre la que aplicaremos la escala o tarifa correspondiente. No obstante, el impuesto que realmente habremos de pagar por nuestra renta no será probablemente el que se deduzca de la tarifa.

En efecto, el impuesto sobre la renta suele determinar la cantidad a pagar teniendo en cuenta, al menos, las tres circunstancias siguientes:

- Primero, el tamaño de la renta y ésta es la función que realiza la escala de gravamen.
- Segundo, la composición u origen de la renta gravando en mayor medida las rentas no ganadas y los acrecentamientos socialmente no productivos. Y,
- Tercero, el destino que se le da a la renta, fundamentalmente en la opción entre consumir y ahorrar.

Debemos ser concientes de que lo importante es la forma en que se estructura la tributación sobre el conjunto de los acrecentamientos patrimoniales lo cual, como sabemos, puede hacerse tanto en el impuesto sobre la renta como en otros tributos complementarios.

Comentemos cada una de las vías referidas y de qué forma influye en la determinación del impuesto a pagar.

11.3.1. La discriminación de las rentas por su origen

De acuerdo con los dos criterios que utilizamos anteriormente en la lección novena -esfuerzo y contribución productiva- establecimos fundadamente una ordenación de las distintas vías de acrecentamiento patrimonial con consecuencias en su capacidad de pago. La ordenación era la siguiente:

Rentas de trabajo	<	Beneficios empresariales	<	Rentas de capital	<	Ganancias de capital	<	Donaciones y Herencias	<	Azar

De acuerdo con esta ordenación el tratamiento más benigno debiera corresponder a las rentas del trabajo que se obtienen mediante el esfuerzo del sujeto y además contribuyen a la producción social; y el acrecentamiento relativamente maá y tampoco contribuye a la producción social, es un enriquecimiento del sujeto que no se corresponde con un enriquecimiento social.

Pues bien, la forma en que se ha intentado discriminar en contra de las rentas del capital depende del sistema tributario sobre la renta de que dispongamos. Cuando se opera con un sistema de impuestos de producto, la cuestión es sencilla pues basta aplicar tipos impositivos diferentes a los distintos rendimientos, más elevados naturalmente a medida que nos desplazamos hacia la derecha en la escala anterior. El problema, como sabemos, surge porque en la imposición de producto no se someten a gravamen las ganancias de capital con lo que la serie queda rota.

Esta diferenciación de tipos no es posible si operamos con un impuesto único sobre la renta total. Como sabemos, en este caso toda la renta es gravada al mismo tipo, con la misma escala. Y, por tanto, si queremos introducir discriminaciones por el origen de la renta deberemos recurrir a otras fórmulas. Una fórmula razonable y utilizada por bastantes países, que anteriormente apuntamos, consiste en introducir un impuesto sobre el patrimonio neto para discriminar contra las rentas del capital y también contra las ganancias de capital. Así el impuesto único y sintético gravará a todas las rentas por igual mientras que el impuesto sobre el patrimonio -formal sobre el patrimonio y real sobre las rentas del patrimonio, esto es, sobre las rentas del capital- se añadiría como un gravamen complementario que recaería exclusivamente sobre las rentas del capital, del capital que se cede pero también sobre el capital que se utiliza en actividades profesionales o empresariales, y, desde luego, sobre el capital que genera ganancias de capital.

Así como las rentas del capital aparecen de forma indivisa junto a las rentas del trabajo en los rendimientos de las actividades profesionales y en los beneficios empresariales, los productos de azar, en el sentido aquí utilizado, aparecen claramente identificados y por tanto no hay problema para establecer en el propio impuesto sintético un recargo específico que recaiga sobre este tipo de acrecentamiento patrimonial.

Finalmente, en lo que se refiere a las donaciones y herencias, sin perjuicio de que se graven en un impuesto independiente, deberían ser objeto de tributación, cuanto menos, con tipos similares -mejor algo mayores- a los aplicados a las otras vías de acrecentamiento patrimonial. Ciertamente que esto, como veremos mas adelante, es un propósito cuya instrumentación presenta algunos problemas pero, de momento, conviene que retengamos la idea.

11.3.2. La discriminación por el tamaño de la renta: la escala de gravamen

La escala de gravamen constituye el instrumento político por excelencia del impuesto. Hay un concepto económico de renta y desde tal perspectiva un impuesto puede configurarse con más o menos acierto, puede criticarse técnicamente. En cambio, la escala de gravamen es algo que surge -debe surgir- de una valoración política cuya pretensión pudiera ser que individuos con rentas diferentes hagan el mismo esfuerzo, es decir, que el impuesto pagado por cada uno de ellos les suponga a todos el mismo esfuerzo. Y para decidir esto, no existe otro algoritmo que el parlamentario.

Lo cierto, si nos remitimos a la realidad, es que el tratamiento desigual a desiguales exigido por la equidad nos ha llevado abrumadoramente a escalas progresivas, esto es, a tarifas que aumentan el tipo impositivo aplicable a medida que aumenta el nivel de renta de su base. Son pues, tarifas con tipos marginales crecientes hasta un punto y en las que los tipos medios se elevan asimismo aproximándose asintóticamente al tipo marginal máximo. En la práctica, las tarifas suelen presentarse de la siguiente forma:

	CUOTA A PAGAR			
Base comprendida	**Acumulada**		**Tipo**	**Lo que excede de**
Entre 0 y 1000	0	+	10%	0
1001 y 3000	100	+	20%	1.000
3001 y 6000	500	+	30%	3.000
6001 y 10000	1.400	+	40%	6.000
Más de 10.000	3.000	+	50%	10.000

En la primera columna se indican, como sabemos, los sucesivos tramos de renta de forma que el contribuyente pueda saber inmediatamente cuál es el tramo que le corresponde. Imaginemos que se trata de un contribuyente cuya renta es de 7.500 unidades monetarias con lo que deberá situarse en el tramo "Entre 6001 y 10.000". En la segunda columna se indica cuál es el impuesto acumulado hasta el límite máximo del tramo anterior con objeto de facilitar el cálculo. En nuestro ejemplo podemos ver que para 6.000 unidades monetarias hay un impuesto acumulado de 1.400. Pues bien, a ese impuesto acumulado le tendremos

que sumar el correspondiente a la renta de nuestro sujeto que exceda de 6000, esto es, el correspondiente a 1.500 uds. monetarias que, como se indica en la misma línea, se les aplica el tipo del 40%. Así pues, 40% sobre 1.500 son 600, lo que sumado a las 1.400 acumuladas nos ofrece un total de 2.000 uds. monetarias que sería la cuota a pagar por el sujeto de nuestro ejemplo.

Esta es la forma más frecuente de presentar la tarifa, **por tramos**. Cabría también presentarla en forma de **función de los tipos medios** y la base si se tratase de una función lineal, aunque habría que seguir haciendo, como en la escala por tramos, una multiplicación y una suma para calcular la cuota. Y desde luego si la función no fuese lineal, el cálculo resultaría más complicado. Además, es más fácil de entender, en general, el significado de la tarifa por tramos que el de una función, por tanto no es extraño que, aunque la tarifa responda a una función matemática exacta, ésta rara vez aparezca de forma explícita.

Más frecuente es que la tarifa aparezca calculada por tramos minúsculos de forma que, sin excesivo error, pueda darse cuantificada la cuota resultante. Esto lo hacen algunos países para facilitar el cálculo a los contribuyentes. Es cierto que el número de tramos tiene que multiplicarse extraordinariamente pero también es cierto que cuando el contribuyente entra en su tramo se le ofrece la cuota a pagar sin necesidad de realizar cálculo alguno y desde luego resulta más sencillo buscar un tramo de renta que efectuar los cálculos que, en otro caso, requiere la determinación de la cuota.

Anteriormente ya hemos advertido, pero conviene insistir, en que la tarifa se elabora con dos parámetros de referencia: uno es el período impositivo -anual- y el otro es el número de personas cuya renta se considera. Cuando políticamente se deciden los tipos impositivos que deben aplicarse para cada nivel de renta ambos parámetros subyacen y debemos ser conscientes de ello. Si políticamente se dice que un sujeto que tenga una renta, por ejemplo, de 300.000 dólares al año debiera pagar al menos un 30% pues se trata de una persona acomodada -y algo así es lo que se dice cuando el parlamentario aprueba una tarifa- no hay que olvidar que se trata de la renta de un solo sujeto y por tanto no tendría sentido aplicar ese mismo tipo si la renta computada es de una familia entera con cinco miembros obteniendo rentas. Es evidente que en este caso la capacidad de pago es claramente inferior. Y lo mismo puede decirse del período de tiempo utilizado. Si queremos mantener las proporciones deberíamos calcular tarifas adecuadas a cada caso. Así puede verse, por ejemplo, en el caso de Estado Unidos que, como dijimos, utiliza cuatro tarifas distintas según se trate de un individuo, de un matrimonio que declara juntos, de matrimonios que declaran separados o de cabezas de familias. La amplitud de los tramos -para iguales tipos marginales- son exactamente el doble cuando se trata del matrimonio declarando juntos que cuando declaran separados y en este último caso más parecidos -aunque algo más estrechos- que en el caso del soltero.

Teniendo esto en cuenta el ámbito político debe **adoptar tres decisiones importantes**. **Una** es la del mínimo exento, el nivel de renta a partir del cual se empiezan a pagar impuestos; **la segunda decisión** es cuál debe ser el tipo marginal máximo que se quiere aplicar y para qué nivel de renta; y, finalmente, **la tercera decisión** es cómo se desea que evolucio-

ne la progresividad hasta ese nivel máximo. El mínimo equivale a señalar la ordenada en el origen de la función impositiva; el tipo marginal máximo nos muestra el valor al que se aproximarán asintóticamente los tipos medios; pero, desde uno a otro punto, se pueden llegar por diversos caminos: los tipos marginales pueden elevarse a un ritmo constante; puede elevarse suavemente al principio y mas rápidamente para niveles más altos de renta o hacerlo al revés de forma que la limitación del tipo marginal se alcance de forma suave. Estas son decisiones que deberían proponerse por el gobierno y adoptarse en el parlamento. Lo que el experto puede y debe ofrecer en esta materia son los datos correspondientes a la recaudación y el patrón distributivo que proporciona cada una de las tarifas que se hallen sometidas a consideración. En ocasiones las necesidades recaudatorias hacen que las tarifas aceleren su progresividad nada más superar el mínimo exento con objeto de gravar a tipos significativos al segmento de contribuyentes donde se concentra la mayor parte de la renta y, superado este tramo, los tipos marginales suavizan su progresión en su camino hacia el máximo.

Así como existen criterios claros para decidir el mínimo exento o punto de arranque de la tarifa, no sucede lo mismo en lo que se refiere al tipo marginal máximo. Es más, podría defenderse que el tipo máximo no debería limitarse, sino que debiera alcanzar el 100%. Si se acepta que el tercer millón de renta ofrece más capacidad de pago que el segundo millón y el cuarto más que el tercero, no existe razón aparente para limitar el crecimiento del tipo marginal, pues siempre el millón siguiente tendría mayor capacidad de pago que el anterior. Esto supondría, como decimos, que los tipos marginales alcanzasen el 100% lo cual equivale a decidir un nivel máximo de renta disponible para cualquier ciudadano ya que, a partir de tal nivel, todo aumento de renta pasaría a ser impuesto a pagar.

Por más que esta conclusión pueda resultar lógica, muchos dirían que constituye un atentado en contra de los incentivos de los sujetos para esforzarse, arriesgarse, invertir, etc. ya que los frutos del esfuerzo adicional serían confiscados por la hacienda. Lo cierto es que el grado de progresividad que vaya a aplicarse en la tarifa del impuesto siempre habrá de ser el resultado de un acuerdo político y por tanto, los puntos de visita enfrentados deberán ceder para lograr dicho acuerdo aunque, en ocasiones, la cesión nos lleve a incurrir en alguna inconsistencia. El hecho claro es que todos los sistemas fiscales limitan la progresividad y es más, en los últimos años, la tendencia general es a reducirla.

Esta corriente de reducción de la progresividad que ya hemos comentado en otra parte ha estado frecuentemente acompañada de la idea de simplificar el sistema tributario -que ya hemos estudiado -y de simplificar la propia tarifa del impuesto asociando la "simplificación" a la reducción del número de tramos. Las tarifas utilizadas en la mayor parte de impuestos sobre la renta apenas hace un par de décadas solían tener bastantes tramos, de diez a quince o más, mientras que ahora se tiende a elaborar tarifas con muchos menos tramos, cinco o seis, destacando que se trata de tarifas más sencillas. Desde esta perspectiva el ideal sería probablemente que la tarifa no tuviese mas allá de tres o cuatro tramos[4].

4 Sin contar con los defensores del “flat tax” que, como sabemos, defenderían un tipo fijo.

Debemos decir que nos parece absurdo asociar la "sencillez" de la tarifa o del impuesto con el número de tramos que se incluyan en la escala de gravamen. Sean tres o sean cuarenta, lo que deberá hacer el sujeto para determinar su cuota -si es que existe autoliquidación- será siempre exactamente lo mismo:

a) localizar su tramo, de acuerdo con su base;
b) anotar la cuota acumulada;
c) calcular la cuota adicional que corresponda y
d) sumar ambas cuotas. Lo mismo da, pues, el número de tramos de que se componga la tarifa.

Por su parte, desde la perspectiva de la gestión, gran parte de los problemas que plantea el impuesto, como hemos visto, es consecuencia de su carácter progresivo y la irregularidad de algunas rentas. Pero tal carácter progresivo no desaparecerá al reducir el número de tramos de la tarifa. Por tanto los problemas seguirán siendo los mismos con veinte tramos que con tres.

Lo que sí sucederá, en cambio, es que cuanto menor sea el número de tramos y más amplio, por tanto, el recorrido de cada uno de ellos, mayores "saltos" se producirán en los tipos marginales, es decir, menor continuidad tendrá la función impositiva lo cual, sin ser muy grave, es peor que mejor.

Una cuestión que debe tenerse en cuenta cuando se opera con una tarifa progresiva, como sucede en el impuesto sobre la renta, es que la inflación es causa de mayores impuestos dado que, aumentos puramente nominales en las rentas debidas exclusivamente a la inflación , se traducen como consecuencia de la progresividad de la tarifa en más impuestos reales. A este efecto automático de las tarifas se le conoce como **"progresividad en frío"**. Veamos un ejemplo para aclarar el concepto.

Imaginemos que un sujeto ha obtenido en el período 1 una renta de 1000 unidades monetarias; en el período 2, obtiene la misma renta real sólo que el nivel general de precios ha aumentado un 10% respecto del período anterior y, por tanto, nominalmente el sujeto habrá obtenido una renta de 1100 sin que ello signifique, obviamente, que ha mejorado su capacidad de pago. Pues bien, veamos qué sucedería si graváramos esta renta con un impuesto fijo, por ejemplo del 30%, y qué sucedería al utilizar un escala progresiva.

Período 1		**Período 2**
Renta nominal	1000	1100 (precios 10%)
Renta real (base período 1)	1000	1000
*** Impuesto tipo fijo 30%**		
Cuotas	300	330
Cuota real	300	300

Con un tipo de 30% el sujeto pagará 300 uds. monetarias en el período 1 y 330 uds. en el período 2. No obstante si descontamos la inflación (330:1,10) comprobaremos con el impuesto pagado que sigue siendo el mismo en términos reales que el satisfecho anteriomente.

Supongamos ahora que en lugar de un tipo fijo utilizamos la siguiente tarifa:

Tramo de renta	Tipo aplicable
0 - 200	0%
201 - 500	20%
501 - 800	40%
>800	50%

En tal caso las cuotas resultantes serían de 280 uds. monetarias en el primer período y 330 en el segundo. Si corregimos esta última cuota para eliminar el efecto de los precios (330 : 1,1) nos da una cuota, en términos reales, de 300, es decir, que estaría pagando 20 uds. monetarias (del período 1) más, sin haber aumentado su capacidad de pago.

Para evitar este efecto deberíamos proceder a ajustar la tarifa, por ejemplo, ampliando los tramos para incorporar las consecuencias de la inflación. Si ésto, como suponemos en nuestro ejemplo, es del 10% los tramos de la nueva tarifa debieran resultar un 10% mayores y en tal caso el efecto de la "progresividad en frío" desaparecería. Veamos cómo quedaría la tarifa corregida:

Tramo de renta	Tipo
0 - 220	0%
221 - 550	20%
551 - 880	40%
> 880	50%

Aplicando esta tarifa a la renta del periodo 2 (1100) nos dará una cuota de 308 que corregida por la inflación (308 : 1,1) nos da una cuota en términos reales de 280, exactamente igual a lo pagado en el ejercicio anterior.

11.3.3. La discriminación por el destino de las rentas

En la mayor parte de los sistemas fiscales se discrimina el tratamiento tributario de las rentas de acuerdo con su destino favoreciendo -por ejemplo, mediante deducciones en la cuota- la parte de la renta que se ahorra frente a la que se consume. En general suele aceptarse que tras el ahorro está la inversión que garantizará el crecimiento futuro de la economía y por tanto, al igual que parece razonable animar a comportamientos socialmente productivos también lo es hacerlo con aquellas decisiones, como el ahorro, que posibilitan el bienestar futuro de toda la sociedad.

Aunque esta idea de proteger el ahorro es perfectamente defendible su instrumentación concreta no siempre lo será, como veremos inmediatamente.

Quizá lo primero que haya que advertir a este respecto es que la propia estructura del sistema tributario ya supone, en sí misma, un estímulo al ahorro dado que, a grosso modo, la imposición directa grava toda la renta y la imposición indirecta vuelve a gravar el consumo. Por tanto, el consumo resultará gravado dos veces, una por los impuestos directos y otra vez por los indirectos, mientras que el ahorro lo será sólo una sola vez. Es

cierto que en la imposición directa, básicamente imposición sobre la renta, se aplican mínimos exentos que, en parte, atenúan esta doble imposición sobre el consumo pero mas allá de esto el argumento sigue siendo válido.

En consecuencia, aún sin introducir tratamientos preferenciales en la imposición sobre la renta, podemos afirmar que en la generalidad de los sistemas fiscales existe un estímulo estructural al ahorro. El tamaño del mismo dependerá del peso relativo de unos y otros impuestos siendo mayor cuanto mayor sea relativamente el peso de la imposición indirecta. En el caso, bastante generalizado, de que los ingresos tributarios se dividan, aproximadamente, por mitades entre los impuestos directos y los indirectos, la parte de la renta que se consume soportará estructuralmente casi el doble de impuestos que aquella otra parte que se ahorra.

Como todo tratamiento preferencial, la justificación de la protección fiscal al ahorro sólo puede hallarse en las ventajas que como resultado de ese comportamiento que se favorece puedan derivar para el conjunto de la sociedad. Tienen, pues, que darse dos circunstancias para explicar tal discriminación. **Primero**, que el trato preferencial incite un comportamiento por parte del sujeto beneficiado que éste no observaría en el caso de no existir dicha ventaja; y, **segundo**, que ese comportamiento inducido por el estímulo fiscal redunde en beneficio de todos aquellos que, en definitiva, están soportando el coste del beneficio fiscal concedido. De no concurrir ambas circunstancias los tratamientos preferenciales del ahorro carecerían de justificación ya que su única consecuencia consistiría en reducir la progresividad que soportan las rentas más altas.

Sabemos que los incentivos al ahorro-inversión cumplen el primer requisito referido, esto es, influyen positivamente en las decisiones de ahorrar de los sujetos siempre que lo efectivamente ahorrado sea superior a lo que el sujeto beneficiario hubiera ahorrado en otro caso, esto es, de no existir el tratamiento fiscal preferente. Es precisamente ese "esfuerzo" ahorrador lo que el incentivo pretende provocar y lo que lo justifica.

A partir de aquí, si no deseamos introducir más discriminaciones, el tratamiento fiscal preferente debería proporcionarse a ese ahorro "adicional" independientemente de cuál sea su destino, dejando en las manos de cada sujeto las decisiones de inversión que le parezcan más convenientes.

Frente a este planteamiento, la mayor parte de sistemas fiscales proporcionan incentivos a determinadas inversiones de los contribuyentes. Mayoritariamente en vivienda y en planes de pensiones. Pero también en otros tipos de inversiones. No al ahorro, en general. Y lo que es peor, dichos incentivos, aunque limitados a una porción de la base del impuesto, suelen hallarse referidos al volumen total de lo ahorrado e invertido por el contribuyente sin tomar en consideración el "esfuerzo" que ello puede suponer a cada uno.

Como es bien sabido, las decisiones de ahorro de los sujetos dependen fundamentalmente de su nivel de renta. Las personas con rentas bajas no ahorran o apenas pueden ahorrar pues han de dedicar todos sus ingresos al consumo; a medida que aumentan los niveles de renta, los sujetos suelen ahorrar una porción cada vez mayor de la misma y para

niveles muy altos podríamos decir que el ahorro resulta poco menos que inevitable. En consecuencia, la razón de los incentivos fiscales, su justificación, consiste en elevar esas cuotas de ahorro induciendo a los sujetos a ahorrar más de lo que ahorrarían normalmente. Si el incentivo resulta eficaz incitará a los sujetos a esforzarse en ahorrar, a aumentar su propensión al ahorro y es precisamente ese mayor ahorro, ese esfuerzo adicional, el que debería utilizarse para modular el incentivo. Carece de sentido conceder un incentivo por todo el ahorro. Lo que ha de incentivarse es el ahorro que supera la propensión media a ahorrar correspondiente a cada nivel de renta dado que una misma proporción de ahorro, digamos el quince por ciento de la renta, puede suponer un esfuerzo notable en un sujeto con un nivel de renta medio o bajo mientras que resultaría ridículo para sujetos con niveles de renta muy elevados y, por tanto, carecería de sentido, concederle, además, un tratamiento privilegiado. Un ahorro del quince por ciento en un sujeto que tiene una renta anual, digamos, de diez millones de euros, no merece exactamente una bonificación fiscal. Por tanto, lo que el incentivo habría de tomar en consideración no es el ahorro decidido, sino el ahorro que excede de la propensión media a ahorrar para el nivel de renta correspondiente. Esto parece bastante claro si, como dijimos, lo que pretendemos es favorecer el ahorro de los ciudadanos y no abrir una vía de escape para eliminar la progresividad del impuesto.

Desde esta perspectiva de favorecer el ahorro social que es, en definitiva, la que interesa, podría incluso plantearse si conviene o no favorecer todo el ahorro individual, independientemente de cual sea el origen de la renta que lo nutra. Hay algo que resulta del todo evidente cual es que para gozar de un incentivo al ahorro, dicho ahorro debería haberse producido realmente, al menos a nivel individual. Esto quiere decir que el patrimonio del sujeto habrá aumentado, al menos, en el importe de lo ahorrado. Ahora bien, puede haber aumentado más aún si, por ejemplo, durante el período considerado hubiera recibido una donación o una herencia. Sin embargo en estos casos no opera, como es natural, el incentivo ya que si bien ha aumentado el patrimonio del sujeto en cuestión, la sociedad en su conjunto no ha visto aumentar sus recursos. Y si esto debe ser así en el caso de las donaciones y herencias, podría también plantearse excluir aquel ahorro individual que procede de ganancias de capital que, como sabemos, son rentas que no tienen reflejo en la contabilidad nacional.

En resumen, pues, en lugar de otorgar como sucede en la actualidad en muchos sistemas fiscales un tratamiento fiscal privilegiado en el impuesto sobre la renta a determinadas inversiones, parecería más sensato:

- Incentivar el esfuerzo ahorrador, concediendo ventajas fiscales a aquellos sujetos que, de su renta corriente, ahorren una proporción mayor que la correspondiente, como media, a su nivel de renta.
- Verificar el ahorro incentivado a través del correspondiente aumento del patrimonio, no aplicando incentivos, como puede suceder hoy, a simples modificaciones de la estructura patrimonial. Y finalmente,
- Dejar en libertad a los sujetos que ahorran para decidir la colocación de sus ahorros eliminando así las discriminaciones que hoy existen.

11.4. Impuesto sobre la renta y protección social: el impuesto negativo

El impuesto sobre la renta, como hemos podido ver, está normalmente definido para los valores positivos de la renta: los sujetos no pagan nada si no alcanzan el mínimo exento y a partir de ahí empiezan a pagar el impuesto de forma progresiva.

Sin embargo, en muchos países, todos aquellos sujetos que por su nivel de renta no alcanzan a pagar el impuesto pueden ser beneficiarios de diversas prestaciones sociales cuya oportunidad y cuantía suele venir determinada por el "grado de necesidad" del sujeto. Es pues una relación de doble dirección la que se establece entre el estado y los ciudadanos regulada por su nivel de renta y que, en unos casos, dará lugar a transferencias del estado en favor de los ciudadanos mientras que, en otros, sucederá lo contrario: serán los ciudadanos quienes - a través del impuesto -deban transferir recursos al estado. Pues bien, la clave para que esta relación defina siempre posiciones equitativas y no introduzca distorsiones en las conductas de los sujetos es que resulte continua: los sujetos situados por debajo de un determinado umbral de renta reciben transferencias del estado, transferencias que se van reduciendo a medida que aumenta su nivel de renta y, a partir de ese umbral, dejan de recibir transferencias y pasan a pagar impuestos. La lógica, pues, del mecanismo exige **definir una función continua sobre la renta** que dará valores positivos (impuestos) o negativos (transferencias) dependiendo del nivel de renta de cada sujeto. Esta es la vieja idea del impuesto negativo sobre la renta que pretende definir la función impositiva tanto en el cuadrante norte como en el sur. Pero, como veremos, existen diversas formas de instrumentar esta idea.

Los esquemas protectores de la seguridad social operan, parcialmente, con la lógica de un seguro y, por tanto, las percepciones obtenidas tendrán siempre un componente de contraprestación por razón de las primas (cotizaciones) satisfechas. En consecuencia, la percepción obtenida por un beneficiario de la seguridad social, en cualquiera de sus esquemas protectores, podría desagregarse en dos componentes:

> **Uno**, el correspondiente a la **contraprestació**n del seguro, calculada actuarialmente, y
> **Dos**, el resto, que es lo que constituye, en sentido estricto, la **transferencia del estado** tendiente a garantizar una renta monetaria mínima.

Al realizar este cálculo podría ocurrir que en el caso de algunos beneficiarios la prestación obtenida de la seguridad social resultase inferior a la contraprestación del seguro, calculada actuarialmente, que pudiera corresponderle. Pensemos, por ejemplo, en el esquema de pensiones. De acuerdo con las cantidades aportadas a lo largo de su vida (cotizaciones del empleado más las correspondientes del empleador) y los cálculos actuariales oportunos, cada beneficiario tendría derecho a una determinada pensión vitalicia. Si esta pensión así determinada, resultase inferior a la señalada por la seguridad social, la diferencia en más percibida, habría de atribuirse a la política pública de garantía de rentas monetarias mínimas; en cambio, si sucediese lo contrario, si la pensión actuarialmente

calculada fuese superior a la señalada por la seguridad social, esa diferencia bien podría considerarse como una especie de impuesto implícito que vendría a financiar la política de rentas mínimas que instrumenta la seguridad social.

Por otra parte, el estado instrumenta políticas puras de garantía de rentas, sin seguros obligatorios, como sucede con las denominadas, rentas de inserción o con las pensiones no contributivas. En estos casos nos hallamos ante políticas exclusivamente solidarias moduladas por criterios de necesidad y en tal sentido de una naturaleza igual a las que, de forma indivisa, instrumenta la seguridad social complementariamente con su actividad de seguros.

Pues bien, si deseamos dar coherencia a todo este conjunto de tratamientos y, a la vez, situarlos en un continuo en relación con el impuesto sobre la renta, el primer paso que, en nuestra opinión, deberíamos dar consistiría en separar el componente de seguro, de contraprestación actuarial , que existe en cada prestación de la seguridad social, diferenciándolo del otro componente que es el que medirá, en sentido estricto, su acción protectora. Conceptualmente es importante aislar la actividad de seguro de la seguridad social, con sus primas y sus contraprestaciones, de la actividad protectora que desarrolla instrumentando la política de rentas mínimas del estado. En lo que se refiere a la actividad de seguro y a las contraprestaciones a satisfacer en virtud de las primas y riesgos asumidos, se trata de derechos de sus beneficiarios y no existe componente redistributivo ni solidario. A partir de aquí es cuando el gobierno debería decidir cuáles son las rentas mínimas que quiere garantizar, atendiendo fundamentalmente a criterios de necesidad, lo cual dará lugar a un mecanismo de transferencias que se modulará atendiendo a la renta de los sujetos, a toda su renta, en la cual deberíamos incluir las contraprestaciones actuariales de la seguridad social a que pudieran tener derecho. Esta política de rentas mínimas debería subsumir pues, la que hoy se hace dentro de los esquemas de la seguridad social, más la correspondiente a las rentas de inserción y pensiones no contributivas, enlazándose coherentemente en el impuesto sobre la renta.

11.4.1. La instrumentación de una política de renta mínima

Existen diversas fórmulas para garantizar una renta monetaria mínima a los ciudadanos. La forma quizá más sencilla de hacerlo, después de decidir el nivel de renta garantizado, podría consistir en complementar la renta de todos aquellos ciudadanos que no alcanzasen dicho nivel y más allá de este punto empezarían a soportar impuestos. En consecuencia, la función impositiva aparecería desdoblada: habría una función para los niveles de renta inferiores al mínimo donde el impuesto (negativo) (T) sería equivalente a la diferencia existente entre la renta del sujeto (RN) y la renta mínima garantizada (RMG). Por tanto, el impuesto correspondiente al sujeto i sería:

$$T_i = RN_i - RMG \qquad [1]$$

En cambio, para los niveles de renta superiores a la RMG la función impositiva adoptaría la forma siguiente:

$$T_i = (RN_i - RMG)\ t \qquad [2]$$

donde el término entre paréntesis sería la base del impuesto y t el tipo o escala aplicable.

Se trata, como puede verse, de una fórmula sencilla e intuitiva pero que, no obstante, plantea o puede plantear un problema de incentivos dado que, si nos fijamos, veremos que para los niveles de renta situados por debajo de la RMG el tipo impositivo marginal es del cien por cien, es decir, que todos los aumentos en los ingresos (RN) que pudiera obtener el sujeto hasta alcanzar el nivel de la RMG quedarían absorbidos por la fórmula ya que su renta disponible seguiría siendo siempre la misma e igual a la RMG. Con tal esquema los sujetos con niveles de renta situados por debajo de la RMG carecerían de incentivos para aumentar el nivel de sus ingresos. Sólo a partir de rentas superiores a la RMG el tipo marginal sería t y esta anomalía desaparecería.

En realidad, para hacer desaparecer la discontinuidad comentada bastaría con utilizar una función impositiva digamos convencional y aplicarla a todos los niveles de renta aceptando su resultado, sea éste positivo o negativo.

En efecto, una función impositiva convencional sobre la renta toma una base, descuenta el mínimo exento (ME) y sobre la diferencia aplica el tipo o la escala de gravamen correspondiente. Esto es

$$T = (RN - ME)\ t = t\ RN - tME \qquad [3]$$

En una función de estas características el término tME equivaldría al nivel de renta mínimo garantizado a todos los sujetos sometidos al impuesto. Imaginemos, para simplificar, que el impuesto opera con un tipo fijo del 25% y que se desea garantizar una renta mínima a todos los sujetos de cinco mil unidades monetarias anuales. Esto equivaldría sencillamente a señalar un mínimo exento por un importe de 20.000 unidades anuales y operar de la forma habitual aceptando, eso sí, que un resultado negativo en la función impositiva equivale a una transferencia en favor del sujeto en cuestión.

Veamos qué resultaría con las cifras de este ejemplo

Cuadro Nº 10.1.
Un ejemplo de función impositiva continua

(1) **Nivel Renta Neta**	(2) tRN	(3) tME	(4) = (2) - (3) T	5= (1) - (4) Renta disponible
0	0	5.000	(5.000)	5.000
2.000	500	5.000	(4.500)	6.500
4.000	1.000	5.000	(4.000)	8.000
10.000	2.500	5.000	(2.500)	12.500
20.000	5.000	5.000	0	20.000
40.000	10.000	5.000	5.000	35.000
80.000	20.000	5.000	15.000	65.000
100.000	25.000	5.000	20.000	80.000

Como puede verse en el cuadro anterior el nivel de **renta mínima garantizada** (5000) es el que percibiría un sujeto sin ninguna renta. A partir

de aquí su nivel de renta disponible aumentará en la medida en que consiga aumentar sus ingresos. Dicho en otros términos, el sujeto sigue percibiendo el importe de la RMG aunque, al mismo tiempo, tiene que pagar el impuesto correspondiente a los ingresos que obtiene por su trabajo o actividad. Mientras los impuestos correspondientes a estos ingresos no superen el nivel de la RMG, el sujeto en cuestión seguirá recibiendo una transferencia neta del estado cuya cuantía decrecerá a medida que aumenten sus ingresos. Para unos ingresos de 20.000 euros el sujeto del ejemplo dejaría de recibir transferencias y tampoco tendría que pagar impuesto alguno. Se trata pues del **mínimo exento** como habitualmente se entiende y, sólo a partir de aquí, para ingresos superiores, el sujeto pasaría a ser contribuyente neto. Como puede comprobarse, de esta forma desaparecen los saltos en los tipos marginales y, por tanto, los posibles efectos desincentivo antes comentados. Junto a esta evidente ventaja existe el inconveniente de que para una misma RMG, la fórmula de una función continua resulta más costosa para el estado que la discontinua, lo cual suele obligar a utilizar niveles más moderados de RMG y, frecuentemente también, a acotar los colectivos a los cuales será de aplicación.

Las propuestas de una renta básica universal no son, en definitiva, sino una fórmula de estas características aplicada a todos los ciudadanos. En efecto, si suponemos que todos los ciudadanos reciben del estado una renta básica (RBU) y que, además, han de pagar impuestos por sus ingresos netos, la función impositiva sería de este estilo:

$$T = RN.\ t - RBU \qquad [4]$$

o bien

$$T = (RN + RBU)\ t - RBU \qquad [5]$$

según entendamos que la RBU forma parte o no de la base del impuesto sobre la renta.

En cualquier caso, tanto la [4] como la [5] son funciones estructuralmente idénticas a la [3]. En consecuencia, la propuesta de una RBU puede instrumentarse sencillamente con un impuesto convencional, a través de su mínimo exento y, eso si, aceptando que un resultado negativo supone una transferencia a favor del sujeto y que todos los ciudadanos deben ser sujetos pasivos del impuesto en estas condiciones.

La utilización de una fórmula de estas características -un impuesto negativo sobre la renta -permitiría subsumir en la misma todos los recursos que hoy utiliza el estado en la **acción protectora** de la Seguridad Social e igualmente los aplicados a aquellos **otros esquemas que operan exclusivamente con criterios de necesidad** (rentas de inserción, pensiones no contributivas). Y, desde luego, en la medida en que su aplicación se generalizase, permitiría absorber igualmente **un amplio conjunto de gastos sociales, ayudas familiares, becas de estudios**, etc. dando coherencia a todo ese conjunto de gastos

CONCEPTOS BÁSICOS

Unidad contribuyente. Constituye la referencia subjetiva imprescindible para poder determinar la renta y por tanto, la base del impuesto.

Puede ser unidad contribuyente el individuo, o bien la familia. En este último caso la base del impuesto será la suma de rentas correspondientes a todos los miembros de la familia.

La mayor parte de sistemas fiscales reconocen ambas posibilidades y establecen un mecanismo de opción.

Renta mundial. Se denomina así frecuentemente la renta total del individuo con independencia del lugar de donde proceda o se haya obtenido. Coincide con la idea de renta que hemos venido desarrollando.

Renta obtenida en un territorio. Se refiere a los rendimientos obtenidos por un sujeto en un ámbito territorial determinado. Suelen entenderse rendimientos obtenidos en un territorio:

a) Los rendimientos y las ganancias de capital generados por inmuebles situados en dicho territorio.
b) Los rendimientos del trabajo y de la actividad profesional desarrollado en el referido territorio.
c) Los rendimientos y las ganancias del capital correspondientes a:
  ✓ Títulos emitidos por entidades residentes en dicho territorio
  ✓ Intereses de capitales utilizados en el territorio
d) Los rendimientos pagados en dicho territorio
e) Los rendimientos y las ganancias de capital obtenidos por establecimientos permanentes radicados en dicho territorio.

Residente. Es la persona que tiene su residencia habitual en un territorio determinado o el núcleo de sus intereses económicos. Las personas residentes tributan en el país de residencia por su renta mundial.

Mínimo exento. Es la cantidad de renta que se considera que, como mínimo, necesita un individuo para vivir en condiciones socialmente aceptables. También se denomina "mínimo vital":

El mínimo exento queda libre de tributación y, normalmente, se deduce de la base de todos los contribuyentes a efectos de calcular el impuesto a pagar.

Circunstancias personales. Son aquellas circunstancias que concurren en el sujeto y que son causa de gastos sobre los cuales el sujeto carece de capacidad de decisión y reducen, por tanto, su renta disponible de libre disposición. Forman parte de este tipo de gastos, los de enfermedad o accidente que, por su naturaleza, escapan a la voluntad del sujeto; también las pensiones a cargo del sujeto y en favor de personas de su familia, establecidas por decisión judicial.

Circunstancias familiares. Se denomina así a las personas tales como, cónyuge, hijos u otras dependientes económicamente del sujeto, cuyos gastos ha de sufragar a costa de su renta disponible. Se trata de gastos que el impuesto considera y vienen a minorar la base del sujeto.

Tarifa o escala de gravamen. Es el instrumento que permite determinar la cuota del impuesto sobre la renta. Aparece estructurada por tramos de renta y nos dice, para cada tramo, cuál es el tipo impositivo aplicable.

Tipo marginal. Es el tipo impositivo que se aplica a cada tramo de renta. En consecuencia, en la tarifa de gravamen figuran todos los tipos marginales aplicables.

Con frecuencia se utiliza la expresión "tipo marginal" para referirse al aplicable al tramo más elevado de la tarifa o al soportado por la porción más alta de la base.

Impuesto negativo sobre la renta. Se llama al impuesto que está definido tanto para valores positivos (impuesto a pagar por el sujeto) como para valores negativos (prestaciones a cobrar por el sujeto) en una misma función.

Un impuesto negativo puede integrar todas las prestaciones sociales, tanto de la seguridad social como otras, dándoles coherencia y estableciendo un continuo con el impuesto positivo de forma que se eviten incoherencias o efectos desincentivo.

Actividad

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, tres, dos, una o ninguna. Indique las respuestas que Ud. considere acertadas.

1. **El impuesto que recae sobre los no residentes**
   - Grava su renta
   - Grava un parte de su renta
   - Recae exclusivamente sobre los rendimientos obtenidos en un territorio determinado
   - No debería ser progresivo

2. **Si se opta por la familia como unidad contribuyente**
   - Deberá incluirse en la base la renta de todos sus miembros
   - Solo se incluye en la base la renta de los miembros menores de edad
   - Se excluye a los hijos con rentas
   - Debe computarse también la renta de los abuelos

3. **Cuando un cónyuge se hace cargo de las tareas domésticas**
   - Se lo debe excluir de la unidad contribuyente
   - Deberíamos imputar a la familia el valor de tales servicios
   - El tratamiento fiscal normalmente resulta beneficioso
   - Pierde el derecho a las deducciones por hijos

4. **Normalmente tributan por la totalidad de su renta**
   - Los residentes sólo si son nacionales
   - Los extranjeros que residan habitualmente en el país en cuestión
   - Los residentes, cualquiera que sea su nacionalidad
   - Los que obtienen rentas en el país

5. **El mínimo exento en el impuesto sobre la renta**
   - Se aplica a las personas con bajos niveles de renta
   - Debe determinarse atendiendo al costo de la vida
   - Se aplica a todos los contribuyentes
   - Se aplica solamente a los residentes que tributan por su renta mundial

6. **La tarifa del impuesto sobre la renta**
   - Tiene carácter progresivo
   - El tipo medio crece al aumentar la renta
   - Hay un tipo marginal máximo
   - El tipo medio nunca estará por encima del marginal

7. **Se llama "progresividad en frío"**
   - A la que se deduce exclusivamente de la tarifa
   - A la que supone el tipo marginal del tramo
   - Al aumento del tipo medio por el aumento de los precios
   - Al aumento de la cuota del impuesto consecuencia del aumento de precios

8. **El número de tramos que tiene una tarifa**
   - Es indicativo del grado de progresividad
   - Es indicativo de la complejidad de la misma
   - Es indicativo de la progresión de la progresividad
   - No indica nada de lo anterior

9. **Con un impuesto negativo sobre la renta**
   - Sólo quedarían afectados los sujetos con rentas más bajas
   - Todos los sujetos deberían hallarse sometidos al mismo
   - La función impositiva sería continua
   - Mejoraría la recaudación

10. **La instrumentación de un impuesto negativo sobre la renta**
    - Simplifica notablemente el impuesto sobre la renta
    - Daría coherencia al continuo prestaciones-impuesto
    - Permitirá integrar la gestión del impuesto con la de la seguridad social.
    - No es posible, hoy por hoy

EJERCICIO PRÁCTICO

1. Construir una tarifa impositiva, progresiva, con las siguientes características:
   a) Para un individuo
   b) Para la renta anual
   c) Con un mínimo exento de 24.000 uds. monetarias anuales
   d) Con un tipo marginal máximo de 50% para rentas anuales superiores a 480.000 uds. monetarias

2. Construir otra tarifa equivalente a la anterior para gravar rentas mensuales

3. Construir otra tarifa equivalente a la 1. para una familia compuesta por un matrimonio e hijos menores. Explicar las decisiones adoptadas.

IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES

12.1. Introducción

El impuesto sobre sociedades es un tributo simétrico al impuesto personal sobre la renta que acabamos de estudiar sólo que, en este caso, el objeto de gravamen es la renta obtenida por las personas jurídicas. De hecho también se le conoce bajo la denominación, más genérica, de impuesto sobre la renta de entidades jurídicas y, alternativamente, de impuesto sobre los beneficios de sociedades, puesto que la mayor parte de entidades sometidas a este impuesto suelen ser sociedades mercantiles.

Similitudes entre impuesto personal sobre la renta y el impuesto de sociedades.

El impuesto de sociedades debe configurarse de manera complementaria con el impuesto personal sobre la renta de forma que, entre ambos, no se produzcan huecos. Uno y otro impuesto debieran constituir un tejido continuo que recoja cualquier vía de acrecentamiento patrimonial habida cuenta de que éstos o bien afluyen a una persona natural o a una persona jurídica. En consecuencia, pudiéramos decir que el impuesto de sociedades debería someter a gravamen todos los acrecentamientos patrimoniales que no se hallen gravados por el impuesto personal sobre la renta y viceversa: cualquier acrecentamiento patrimonial que no fluya hacia una entidad jurídica tendrá que hacerlo, necesariamente, hacia una persona natural. Con este planteamiento, pues, es como deberíamos diseñar el sujeto pasivo y el objeto del impuesto sobre sociedades.

Tratándose de una entidad jurídica es evidente que no podrá, por definición, obtener rendimientos del trabajo personal pero sí cualquier otra vía de acrecentamiento patrimonial incluidas las herencias y donaciones que, como hemos advertido, en el caso de que el beneficiario sea una entidad jurídica se suelen someter a tributación en el propio impuesto de sociedades. En consecuencia, la renta de una entidad jurídica puede nutrirse de las siguientes vías de acrecentamiento patrimonial:

- Rendimientos de actividades empresariales o profesionales
- Rendimientos del capital
- Ganancias (pérdidas) de capital
- Donaciones y herencias o, si preferimos una denominación más abstracta, transferencias, es decir, transacciones sin contraprestación.

Conceptualmente la renta de una entidad jurídica es igual a la de una persona natural aunque sin olvidar que, en el caso de las sociedades, no cabe hablar de consumo personal como ocurre con las personas naturales. En el caso de las sociedades, la magnitud equivalente sería la distribución de beneficios o, excepcionalmente, la retirada por parte de los socios de una parte del capital social: ninguna de ambas disminuciones patrimoniales se considerarían a efectos de cálculo de la renta; por otra parte, en el caso de las sociedades su patrimonio puede aumentar a causa de aportaciones efectuadas por los socios y tal incremento patrimonial

tampoco habría que considerarlo al determinar la renta[1]. Con estas matizaciones fruto de la separación que existe entre la entidad jurídica y sus socios, la renta de una sociedad es coincidente con la idea de renta que hemos venido manejando.

Al igual que hemos visto que ocurría en el caso de las personas naturales, también el impuesto de sociedades suele distinguir a las entidades residentes en el país de que se trate y a estas las grava por su renta mundial; además, el impuesto suele someter igualmente a gravamen a las entidades que, sin ser residentes, obtengan rendimientos en el territorio de que se trate[2].

Existen argumentos en contra del impuesto de sociedades, por ejemplo: riesgo de doble tributación.

Ahora bien, a pesar de las similitudes formales que existen entre el impuesto de sociedades y el impuesto sobre la renta, lo bien cierto es que su aceptación no es, ni mucho menos, tan amplia como sucede con éste. A muchas personas que les parece bien el impuesto personal sobre la renta entienden, en cambio, que el impuesto de sociedades es redundante y, por ello, que carece de sentido. Las sociedades -razonan- sólo son una ficción jurídica ya que en el fondo no existen más que las personas naturales que son las que, a fin de cuentas, poseen todo el patrimonio de las personas jurídicas. La personalidad independiente que se atribuye a las sociedades resulta útil desde una perspectiva jurídica pero si hablamos de realidades económicas, de capacidad de pago, hay que rasgar ese velo de la personalidad jurídica y tras él veremos las personas físicas que son las únicas entidades que disponen de verdadera capacidad de pago. Entonces, si esto es así, ¿qué sentido tiene atribuir capacidad económica a las sociedades y someterlas a gravamen independientemente de las personas naturales que las integran? Es más, si gravamos el beneficio de las entidades jurídicas en el impuesto sobre sociedades y a continuación, cuando este beneficio se distribuye entre los accionistas en forma de dividendos lo volvemos a gravar, como tales dividendos, en el impuesto personal sobre la renta del accionista, ¿no estaremos gravando dos veces la misma materia?

Hay que reconocer que la anterior es una observación seria, tan seria que, como vemos, pone en cuestión la propia existencia del impuesto sobre sociedades. Es importante, pues, que antes de analizar sus elementos, nos detengamos a considerar estas objeciones.

---

1 Las aportaciones de los socios a la sociedad, a pesar de tratarse de personas jurídicas distintas, no deben confundirse con transferencias (donaciones, por ejemplo) que, como tales, habrían de integrarse en la base del impuesto. Las aportaciones de los socios no son “transferencias” en tanto con ellas el socio adquiere derechos sobre el patrimonio social. Se trata, pues, de transacciones con contraprestación, cosa que no sucede cuando una sociedad es beneficiaria de una donación o herencia.

2 Dado que el gravamen de entidades no residentes, al igual que ocurría en el impuesto personal sobre la renta, tiene lógica territorial y distinta, por tanto, a la de los impuestos personales en algún país, como es el caso de España, la tributación de los no residentes, sean personas naturales o entidades, se ha sacado de los respectivos impuestos personales y se ha llevado a un impuesto independiente.

12.2. ¿Doble tributación de dividendos? Relaciones con el impuesto sobre la renta

No cabe duda de que los argumentos en contra del impuesto sobre sociedades que acabamos de sintetizar son importantes y, desde luego, han tenido influencia en la conformación legal del impuesto en muchos países. Las posiciones más radicales abogarían por la supresión del impuesto y algunos, sin llegar a tal extremo, si aconsejan eliminar totalmente cualquier riesgo de doble tributación. Como se recordará, el informe Carter, al que nos referimos en la tercera lección, era partidario de hacer desaparecer, de hecho, el impuesto de sociedades imputando directamente a sus socios los beneficios obtenidos por la sociedad.

Sin embargo, también existen argumentos a tener en cuenta que entienden que el impuesto sobre sociedades debe permanecer como un tributo independiente. **Una razón** que suele aducirse en favor del impuesto independiente es que, de no existir, los beneficios sociales no distribuidos nunca serían objeto de gravamen. Lo serían en tanto se distribuyesen como dividendos, pero no en otro caso, con lo que tales acrecentamientos patrimoniales quedarían exentos de tributación.

Existen argumentos a favor del impuesto de sociedades, por ejemplo: su carácter regulador, evita acumulaciones patrimoniales y excesivas de poder.

No obstante, esta afirmación no es necesariamente cierta. Anteriormente, al estudiar los rendimientos de las acciones, vimos que los beneficios obtenidos por una sociedad repercutían por una doble vía en la renta del socio o accionista. **Por una parte**, a través de los dividendos; pero, **por otra**, mediante la ganancia de capital acumulada en las acciones por los beneficios no distribuidos. Cuando esta ganancia se realice los beneficios serán gravados a pesar de no haberse distribuido. Por tanto, si se define adecuadamente el concepto de realización, incluyendo toda modalidad de transmisión, la razón aducida desaparecería.

Otro argumento que se ha utilizado en defensa de un impuesto sobre sociedades independientes es su posible carácter regulador. Es cierto que el impuesto de sociedad puede utilizarse como instrumento de política económica con el propósito de influir en la coyuntura, por ejemplo, tratando de incentivar la inversión o el empleo y que en caso de no existir este impuesto el estado perdería un instrumento valioso. Ahora bien, tratar de fundamentar el impuesto sobre este argumento resulta muy débil.

Más sentido tendría intentar justificarlo como un instrumento cuyo propósito fuese evitar acumulaciones patrimoniales y de poder excesivas. Si los mercados fuesen perfectamente competitivos, el beneficio empresarial consecuencia de la competencia, tendería a desaparecer, a diluirse en forma de menores precios con la consiguiente ventaja para los consumidores. En consecuencia, la presencia de beneficios muestra que los mercados son poco o nada competitivos y, en tal caso, una forma de alternativa de hacer llegar esos beneficios a los consumidores podría ser a través del impuesto. De esta forma el impuesto cumpliría una función equivalente a la competencia en los mercados y, al igual que ésta, impediría la acumulación de poder y permitiría que los beneficios alcanzasen a todos los ciudadanos.

Los argumentos anteriores, tanto los que intentan justificar el impuesto como los contrarios al mismo, parten de la premisa que el impuesto de

sociedades es realmente soportado por los beneficios sociales. Sin embargo, si el impuesto de sociedades en lugar de soportarlo los beneficios fuese trasladado hacia delante en los precios de los bienes y servicios vendidos por las empresas, toda la argumentación anterior perdería sentido. Ya no cabría hablar de doble imposición de dividendos ni tampoco de que el impuesto juegue un papel sustitutivo de la competencia. En el caso de traslación, el impuesto de sociedades pasaría a ser una especie de impuesto indirecto que recae sobre los bienes y servicios producidos por el sector societario empresarial lo cual no dejaría de ser una discriminación, aunque desde otra óptica. Lamentablemente no es sencillo dilucidar si el impuesto de sociedades se traslada en los precios o, como hemos venido suponiendo, es soportado por los beneficios societarios. Este último supuesto es el que corresponde a la que pudiéramos llamar **hipótesis clásica de traslación que supone que el mercado de cualquier bien o servicio es atendido por un conjunto de empresas –suponemos sociedades– con diferentes funciones de costos de acuerdo con sus respectivos niveles tecnológicos y organizativos**. En este mercado el precio –que es único– lo determina la empresa marginal que es la última oferente para abastecer el mercado de que se trate y que es, a la vez, la que tiene los costos más elevados. La empresa marginal no tiene beneficios ni pérdidas y, por tanto, no tendrá que pagar nada por el impuesto sobre sociedades. Siendo así, su costos no se verán afectados ni tampoco su precio y si no varía el precio de mercado quiere decir que no hay traslación posible y que el impuesto de sociedades lo soportarán realmente los beneficios obtenidos por las empresas intramarginales.

Naturalmente, existen otras estructuras de mercados que nos podrían llevar a conclusiones diferentes lo que nos recuerda que la traslación del impuesto se producirá o no dependiendo, probablemente, de cada mercado. Ésta es, al parecer, la conclusión que cabe derivar de los diferentes estudios empíricos que se han realizado sobre el tema. La dispersión de resultados en esta materia es enorme y podemos hallarlos desde los que corroboran la hipótesis clásica pasando por los que encuentran que el impuesto sobre sociedades se traslada en distintas proporciones, hasta aquellos que concluyen en que la traslación es total o incluso amplificada. La presencia o no de traslación depende de las circunstancias que concurren en cada caso y no cabe ofrecer una postura concluyente y general en la materia. Y por tanto, tampoco puede ser concluyente la tesis de la doble imposición de los dividendos.

Un argumento que se ha utilizado en favor de un impuesto sobre sociedades independiente se relaciona, en cierta manera, con el principio del beneficio. La forma societaria de organización –establecida y defendida por el estado– es causa de grandes ventajas para quienes la utilizan. Entre otras permite separar el patrimonio de la sociedad del correspondiente de los socios y, sobre todo, limitar la responsabilidad de estos últimos a las cantidades comprometidas. Esta limitación de responsabilidad, que no existe en el empresario individual, constituye una ventaja de tal magnitud que es la que mejor explica el éxito de la institución societaria en el ámbito mercantil. Y dicha ventaja concedida por las normas del estado vendría a justificar un impuesto sobre la renta societaria como contraprestación del beneficio recibido.

Es claro que el impuesto de sociedades no ha surgido por este camino ni se ha concebido como tal instrumento pero, a pesar de ello, la argumen-

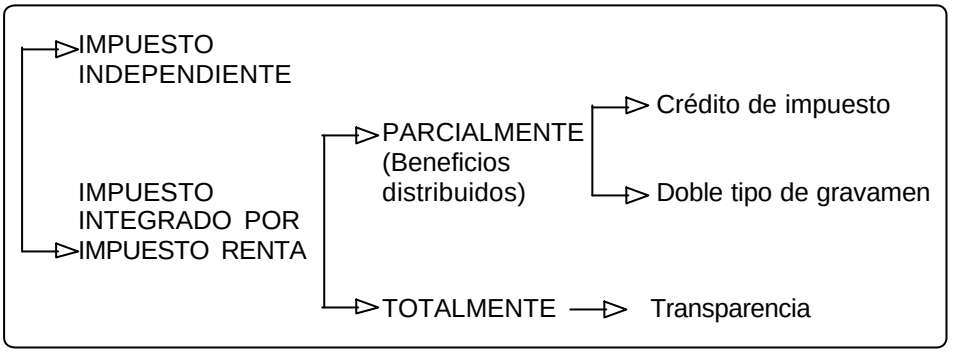
tación es consistente. Pero, sobre todo, no existe mejor argumento que la propia realidad y ésta nos muestra, con absoluta contundencia, que la forma societaria es la preferida en el mundo de los negocios. Las sociedades mercantiles han proliferado y se han desarrollado hasta niveles inimaginables lo cual no resulta compatible con la idea que parece transmitir la tesis de la doble tributación de ser una institución discriminada tributariamente.

Con un sistema de tributación aparentemente tan gravoso para las sociedades no es fácil explicar su enorme pujanza y la clara preferencia de los empresarios por esta fórmula organizativa a menos que las ventajas que proporciona la institución societaria excedan –como afirma el argumento anterior–, a sus posibles inconvenientes o, simplemente, que tal discriminación no exista. Lo cierto es que el argumento de la doble imposición de los dividendos ha cobrado mayor presencia en aquellos sistemas fiscales donde la presión fiscal sobre la renta es importante y ha operado como vía para reducir dicha presión fiscal en los niveles medios y altos de renta, en definitiva pues, como un recurso para moderar la progresividad del gravamen sobre la renta. Rara vez se ha intentado verificar si el impuesto sobre sociedades era objeto de traslación en cada caso, dando por buena la incidencia formal del impuesto. Esta forma de proceder, como decimos, permite suponer que los mecanismos instrumentados para evitar la doble tributación de los dividendos han operado en mayor medida como vías para atenuar la progresividad del impuesto sobre la renta –como vimos que sucedía con los incentivos al ahorro o con muchos tratamientos de las ganancias de capital– que por razones de neutralidad.

La aceptación de la tesis de la “doble tributación de los dividendos” en muchos sistemas fiscales ha llevado a recurrir a diversas fórmulas que permitan conjurarla. Es de notar, no obstante, que en ningún caso la solución adoptada haya sido la desaparición formal del impuesto sobre sociedades, lo cual, en nuestra opinión, es atribuible a la capacidad que tiene este impuesto para proporcionar información útil. Como hemos visto anteriormente, el proceso económico-contable que hay que seguir para calcular el beneficio de una unidad económica, pasa por un conjunto de información (ventas, compras, salarios, intereses, etc.) que constituye la base de otros impuestos del sistema y de ahí que la desaparición formal del impuesto de sociedades comportase la destrucción de una pieza informativa esencial para el sistema. Por eso, incluso en aquellas fórmulas que, como veremos, hacen desaparecer, de hecho, al impuesto de sociedades, formalmente sigue operando y proporcionándonos toda la información.

Si, como decimos, aceptamos que el impuesto de sociedades lo soportan los beneficios empresariales y que no existen otras razones para un gravamen independiente, habría que intentar evitar la doble tributación que se produciría con el impuesto personal sobre la renta, y esto es lo que da lugar a las distintas fórmulas de integración entre uno y otro impuesto. Teniendo en cuenta esta circunstancia la realidad del impuesto sobre sociedades podremos hallarla bajo alguna de las modalidades que se recogen en el cuadro 12.1. a continuación.

CUADRO 12.1. MODALIDADES DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES



Como puede verse, existen tres modalidades básicas, tres formas distintas de articulación del impuesto sobre sociedades con el impuesto personal sobre la renta. **La primera** consiste en dos **impuestos independientes** cada uno gravando los acrecentamientos patrimoniales correspondientes. **Ésta** sería la fórmula adecuada si entendiésemos que no se produce doble tributación de los dividendos o que, aún produciéndose dicha doble tributación en alguna medida, las ventajas de que disfrutan las sociedades o las conformaciones de los mercados, alejadas de la competencia, justifican la presencia de un impuesto independiente sobre los beneficios empresariales.

Alternativamente, podemos llegar a la conclusión de que, en efecto, se produce doble tributación de los dividendos y, en consecuencia, que la institucionalización societaria de las empresas aparece discriminada respecto de la empresa individual, del empresario persona natural, que únicamente está sometido al impuesto sobre la renta. En tal caso disponemos de una doble opción. En primer lugar, podemos intentar evitar la doble tributación en lo que se refiere a los beneficios distribuidos escogiendo alguna de las fórmulas que existen de integración parcial entre ambos impuestos. La más habitual consiste en que los beneficios distribuidos incorporen **un crédito de impuesto**, por el impuesto de sociedades que soportan tales beneficios y que dicho crédito pueda descontarse de la cuota del impuesto sobre la renta que deba pagar el socio o accionista. Veamos un sencillo ejemplo de cómo operaría la integración en este caso.

Supongamos que el sujeto A posee acciones de la sociedad X y que ha recibido dividendos por un importe de 70 uds. monetarias. Dicho sujeto A tiene otras rentas, de trabajo e intereses, que ascienden a 300 uds. monetarias. El impuesto sobre sociedades tiene un tipo impositivo del 30% y el impuesto sobre la renta opera con la siguiente escala de gravamen:

Tramo de base	**Tipo**
De 0 – 50	0%
51 – 100	10%
101 – 300	20%
301 – 600	30%
> 600	40%

Como vemos, el sujeto A ha obtenido 70 uds. monetarias de dividendos. Si queremos hacer las cosas bien deberíamos calcular cuál es el beneficio íntegro del que proceden tales dividendos ya que, si vamos a considerar al impuesto sobre sociedades como un pago a cuenta del impuesto sobre la renta, en la base de este último deberíamos computar el

rendimiento íntegro, antes de impuestos, como se hace con cualquier otro rendimiento sometido a retención en la fuente. Por tanto, si el dividendo obtenido es de 70 uds. y el tipo del impuesto de sociedades es del 30% es claro que el beneficio íntegro son 100 uds. monetarias. Ésta es pues la renta que deberemos computar para calcular la base de su impuesto sobre la renta. Si a las 100 de dividendos íntegros sumamos las otras rentas (300) obtendremos la renta total que constituye la base del impuesto sobre la renta que, en este caso, son 400 uds. monetarias.

Aplicando la escala de gravamen anterior la cuota íntegra resultante asciende a 75 uds. monetarias y es sobre esta cantidad sobre la que deberíamos deducir el crédito de impuesto de 30, correspondiente al impuesto de sociedades soportado por los beneficios de los que proceden los dividendos. De esta forma el impuesto de sociedades desaparecería convirtiéndose, como vemos, en una especie de retención en la fuente del impuesto personal sobre la renta[3].

La segunda posibilidad utilizada para evitar la doble tributación de los beneficios societarios distribuidos consiste en **no gravarlos en el impuesto sobre sociedades**. Esta solución obliga a utilizar un doble tipo de gravamen en el impuesto sobre sociedades –el normal para los beneficios no distribuidos y el tipo cero para los distribuidos– y a conceder también un crédito de impuesto a la sociedad cuando los beneficios distribuidos sean con cargo a reservas que, en su día, fueron objeto de gravamen. Evidentemente, si los beneficios distribuidos no se gravan en el impuesto sobre sociedades nada será necesario hacer en el impuesto personal sobre la renta del accionista.

Entre ambas fórmulas las preferencias, en general, han favorecido a la primera de ellas, a la del crédito da deducir de la cuota del impuesto sobre la renta, y ello por la sencilla razón de que dicho crédito solamente suele concederse a los residentes. En cambio, si se utiliza la fórmula del doble tipo resultarían también beneficiados de la misma los no residentes lo cual interesa menos a cualquier hacienda.

Las dos fórmulas comentadas han sido expuestas de forma que evitasen plenamente el riesgo de doble tributación respecto de los beneficios distribuidos pero en la realidad de los sistemas fiscales podemos hallar, inspiradas por estas fórmulas, variantes menos precisas bien por deficiencias técnicas o bien por el deseo de no eliminar totalmente el riesgo de doble tributación sino tan solo de atenuarlo. Cuando no se tiene la seguridad de que dicha doble tributación se produzca o cuando se sospeche que el impuesto de sociedades puede trasladarse, siquiera parcialmente en los precios, la doble tributación de los dividendos ya no será plena sino tan solo parcial y, en consecuencia, también podría ser parcial su eliminación lo cual puede hacerse recurriendo a las mismas fórmulas anteriores. Por ejemplo, aceptando un crédito de impuesto del 50% del impuesto sobre sociedades; o señalando un tipo de gravamen para los

3 Lo normal en este ejemplo es que las otras rentas que hemos considerado (trabajo e intereses) hubieran sido objeto de retención en la fuente y por tanto que, primero, les hubiéramos computado por sus valores íntegros, esto es, sin tomar en cuenta la deducción en la fuente practicada y, segundo, que de la cuota del impuesto sobre la renta deducido igualmente el importe de las cantidades retenidas.

beneficios distribuidos inferior al normal pero positivo, no cero. Las variantes en este sentido, como es natural, pueden ser múltiples.

La tercera modalidad que puede adoptar el impuesto sobre sociedades es su **integración total** con el impuesto personal sobre la renta. En esta variante todo el beneficio social se entiende obtenido directamente por los socios o accionistas, como si la sociedad no existiera, y por eso se conoce también como sistema de **transparencia** queriendo significar con ello que el sistema fiscal puede ver a través de la sociedad, como si ésta fuera un objeto transparente, a los socios o accionistas como únicos titulares de los beneficios sociales obtenidos. Procediendo de esta forma el impuesto de sociedades dejaría de existir como gravamen, por más que formalmente hubiera que seguir determinando el beneficio social a efectos fiscales con objeto de poderlo imputar a sus socios o accionistas lo cual hace necesario, naturalmente, conocer quiénes sean éstos. En parte por esta razón los sistemas de transparencia solamente suelen utilizarse en sociedades con pocos socios, frecuentemente de tipo personalista. El sistema de transparencia apareja que en el socio o accionista vamos a gravar, en su impuesto sobre la renta, toda su alicuota del beneficio societario con independencia de si estos beneficios se han distribuido o no. Por ello, lo correcto, en nuestra opinión, sería imputar el beneficio no distribuido como mayor valor de las acciones o participaciones sociales, de forma que en caso de que fueran enajenadas no se produzca una situación de doble tributación que es, precisamente, lo que estamos pretendiendo evitar. Veamos un sencillo ejemplo para mostrar lo que estamos diciendo.

Pensemos en una sociedad con un capital social de 6000 uds. monetarias representado por 600 acciones de 10 uds. monetarias de valor nominal cada una y que, en el ejercicio que estamos considerando, ha obtenido unos beneficios de 900 uds. monetarias. Esta sociedad tiene cuatro socios que, por partes iguales, poseen la totalidad del capital social. La sociedad ha decidido distribuir entre los socios 600 uds. monetarias de los beneficios obtenidos dejando, por tanto, sin distribuir, 300 uds. Veamos, pues, cómo funcionaría en este caso el sistema de transparencia.

Los beneficios obtenidos por la sociedad (900) se consideran obtenidos directamente por los socios. Por tanto, a cada socio le correspondería la cuarta parte de tales beneficios (1,5 uds. monetarias por acción x 125 acciones que tiene cada socio) esto es, 225 uds. monetarias que deberían incorporar a la base de sus respectivos impuestos sobre la renta. Ahora bien, como se ha dicho, una parte de los beneficios (300) no han sido objeto de distribución con lo que cabe esperar que, al aumentar en esa cifra el neto patrimonial de la sociedad, haya aumentado proporcionalmente el valor de las acciones, concretamente en este ejemplo, 0,5 uds. monetarias por acción.

Siendo así, lo adecuado, en nuestra opinión, sería aumentar en dicho importe el valor de cada acción a efectos fiscales con objeto de que si cualquier socio decide vender sus acciones o, de cualquier otra forma, se enajenan, al determinar la posible ganancia de capital no consideremos como tal la atribuible a los beneficios no distribuidos en tanto que ya han sido gravados en el impuesto sobre la renta. De no hacerse así, los beneficios no distribuidos serían doblemente gravados en el impuesto sobre la renta: primero, al ser imputados al socio por el régimen de transparencia

y, después, como ganancia de capital cuando se produjese la enajenación de las acciones, en la medida en la que los beneficios no distribuidos contribuyen a aumentar el valor de las acciones. Para evitar que esto ocurra es para lo que, en nuestro ejemplo, cada accionista –que posee 150 acciones– debería aumentar el valor de adquisición de su cartera en 75 uds. monetarias (0,5 por acción) –ya gravadas– a efectos de calcular, en su momento, la posible ganancia (pérdida) de capital realizada.

Todos estos tratamientos referidos para evitar la doble tributación de los beneficios societarios no sólo deberían ser aplicables, en su caso, cuando los socios o accionistas sean personas naturales sino también, como puede suceder, cuando se trate de personas o entidades jurídicas. En el mundo empresarial, como sabemos, es habitual que las sociedades sean propietarias de otras sociedades, que tengan paquetes de acciones de otras sociedades por razones diversas y por tanto, también en este caso se producirá una situación de doble tributación a la que deberíamos darle el mismo tratamiento que el otorgado a los socios personas naturales. De esta forma podríamos evitar el riesgo de doble tributación aún cuando los beneficios que afluyan a una persona natural procedan de un conjunto de sociedades encadenadas.

12.3. Elementos básicos del impuesto

12.3.1. El sujeto pasivo

Si como hemos dicho anteriormente, el impuesto de sociedades debe configurarse complementariamente respecto del impuesto personal sobre la renta de forma que ningún acrecentamiento patrimonial quede sin ser gravado, éste debería ser el criterio para **definir el ámbito subjetivo del impuesto**, esto es, **las entidades jurídicas que habría que considerar sometidas al impuesto**. Desde esta perspectiva el impuesto sobre sociedades debería sujetar a gravamen a todos los entes jurídicos que no fueran personas naturales y que obtuvieran alguno de los rendimientos, ganancias de capital o transferencias que constituyen el objeto de gravamen del impuesto.

En este planteamiento, que es el coherente con el esquema tributario que hemos desarrollado, carece de relevancia que el ente sujeto al impuesto disponga o no de personalidad jurídica que es, no obstante, la perspectiva adoptada por algunas legislaciones fiscales. La personalidad es algo que confiere el marco jurídico y, dependiendo del país, puede suceder que en unos casos se reconozca u otorgue la personalidad de un determinado ente y en otros no. En cambio, el criterio que proponemos es universal en tanto que, con independencia de las singularidades jurídicas de cada país, sometería a tributación a las mismas entidades en todos ellos lo cual resultaría más coherente si el criterio para gravar utilizado, como es el caso, es la capacidad de pago[4].

4 Nuestro planteamiento es relevante en tanto existan entes sin personalidad jurídica que, no obstante, puedan obtener rendimientos. De no ser así, es decir, si solamente las entidades con personalidad jurídica fueran las que pudieran obtener rendimientos ambos criterios se confundirían.

Por tanto, en principio, deberían quedar sometidos al impuesto todos los entes jurídicos que no sean personas naturales y que puedan obtener alguno de los rendimientos u otros acrecentamientos patrimoniales antes referidos. A partir de aquí, de hecho, únicamente tributarían aquellos que, en efecto, obtuvieran tales rendimientos o acrecentamientos patrimoniales.

Un caso particular: las entidades cuya finalidad no es obtener beneficios para distribuir entre sus socios.

Antes que la personalidad jurídica que, como hemos visto, no debiera constituir un factor relevante para decidir la sujeción al impuesto sobre sociedades, tiene interés atender al caso de aquellas **entidades cuyo propósito no consiste en llevar a cabo actividades empresariales o mejor, cuya finalidad no es obtener beneficios para distribuirlos entre sus socios o partícipes**. En cualquier país la gama de esta clase de entidades puede resultar muy variada[5].

En primer lugar, tendríamos aquí a las **entidades públicas** grupo compuesto, a su vez, por diversos tipos de entes. Desde las entidades políticas como pueden ser los distintos niveles de gobierno y demás órganos constitucionales que constituyen los poderes del estado, pasando por los distintos entes públicos más o menos autónomos, hasta finalizar en las fundaciones públicas.

En segundo lugar podremos hallar a aquellas **entidades constituidas para satisfacer intereses no económicos de sus miembros**. Habría que situar aquí a las entidades religiosas, culturales o deportivas, a las asociaciones y partidos políticos, a las organizaciones sindicales etc.

Y, en tercer lugar, en todos los países existen **entidades cuyo propósito es altruista**. Son las entidades antes conocidas como instituciones sin fines lucrativos y hoy como organizaciones no gubernamentales. En este caso se trata, como sabemos, de entidades cuya actividad consiste en aplicar los recursos obtenidos mediante transferencias públicas o de benefactores privados a sus finalidades benéficas. No son pues entidades de producción, sino más bien entidades canalizadoras de recursos hacia determinadas aplicaciones o determinados consumos.

A pesar de que ninguna de las entidades comprendidas en los tres grupos anteriores pretende obtener beneficios para sus socios o partícipes puede suceder, si las leyes del país no lo impiden, que desarrollen alguna actividad empresarial cuyos resultados destinen a sus finalidades; que obtengan rendimientos del capital con igual destino; que realicen ganancias (pérdidas) de capital o que sean beneficiarias de donaciones o herencias. Como todo ello es posible, deberíamos preguntarnos cuál es el tratamiento que debería otorgarse a tales acrecentamientos patrimoniales en estos casos, si deberíamos seguir el criterio general y someterlos a gravamen o quizás deberíamos exonerarlos atendiendo al carácter especial de estas entidades.

Aunque la solución que se alcance dependerá, como es evidente, de las valoraciones políticas de cada país, pueden darse algunos criterios orientativos al respecto.

---

5 Entre la variedad de entes jurídicos existentes cabe mencionar, por su singularidad, las masas de bienes pendientes de adscripción y, por tanto, sin finalidad. La masa hereditaria sería un ejemplo.

En primer lugar, si estas entidades jurídicas desarrollasen actividades empresariales o profesionales parecería razonable que tales rendimientos fueran sometidos al impuesto dado que, de no hacerse así, las empresas mercantiles y los empresarios individuales que operasen en los mismos mercados podrían quejarse, con razón, de tratamiento discriminatorio sin causa.

Cuestión distinta es que estas entidades puedan proporcionar bienes o servicios gratuitamente a los ciudadanos, bienes o servicios que sean también producidos y vendidos en el mercado por empresas mercantiles. Aparentemente también en este caso las empresas mercantiles podrían sentirse incómodas pero, en nuestra opinión, la situación es distinta a la anterior. Y es distinta porque aplicando el criterio del precio real que, como vimos en la lección anterior, es el aplicable con generalidad, estas entidades no tienen beneficios que pudieran gravarse y, en tal sentido, que no paguen impuesto de sociedades no es algo que pueda considerarse discriminatorio.

En segundo lugar, tampoco cabría plantear sensatamente por las empresas mercantiles una cuestión de falseamiento de competencia o similar, dado que lo normal es que los bienes y servicios ofrecidos gratuitamente por estas entidades se dirijan exclusivamente a personas con escasos recursos, a personas que, por carecer de recursos, no pueden demandarlos a su precio en el mercado. En consecuencia, la oferta gratuita de los mismos en nada influirá sobre la cantidad de demanda solvente del bien o servicio de que se trate.

Apurando el argumento desde el punto de vista fiscal, la oferta gratuita de tales bienes y servicios podría considerarse como una donación y, por tanto, como una vía de acrecentamiento patrimonial sujeta a gravamen. Esto es cierto, pero no debemos olvidar que, siendo los beneficiarios individuos con escasos recursos, cabe suponer que, aún incluyendo este tipo de donaciones, su renta no superase el mínimo exento y, por tanto, estuviese plena y coherentemente justificado no gravar tales donaciones.

Las instituciones objeto de análisis también pudieran obtener rendimientos del capital. La probabilidad de que tal cosa ocurra es grande por cuanto en algunos casos se puede tratar de entidades de naturaleza fundacional cuyos recursos, al menos en parte, suelen provenir de capitales invertidos. En otros casos los rendimientos pueden deberse a situaciones más o menos transitorias de tesorería o simplemente a intereses de cuentas bancarias. Lo más sencillo en este caso consistiría en aceptar, cuanto menos, el impuesto correspondiente a la retención en la fuente. Cuanto más, debería considerarse un rendimiento sujeto a gravamen pleno por el impuesto.

En este punto resulta inevitable tomar en cuenta la naturaleza concreta de la entidad que nos ocupa. Tratándose de entidades públicas, esto es, de entidades cuyos rendimientos constituyen ingresos presupuestarios, parecería razonable establecer una exención en su favor, una exención, como decimos, que limitase el gravamen de los rendimientos del capital a las retenciones practicadas lo cual simplificaría la cuestión y dejase al margen de tributación cualquier ganancia de capital que pudiera obtenerse así como cualquier donación o herencia de la que pudieran resultar beneficiarias.

Un tratamiento análogo podría otorgarse a las ONG's en razón del destino dado a sus recursos y siempre que, de acuerdo con su normativa, en caso de disolución no quepa distribuir su patrimonio entre sus socios, fundadores o partícipes.

Finalmente, tratándose de entidades constituidas para atender necesidades no económicas de sus miembros es difícil ofrecer un criterio general que pueda ampararlas a todas y lo más sensato sería considerar la decisión en cada grupo de ellas.

CUADRO 12.2. ¿DEBEN GRAVARSE CON EL IMPUESTO?

ENTIDADES / ACRECENTAMIENTOS	ENTIDADES PÚBLICAS	ENTIDADES ASOCIATIVAS	ONG's
Rendimientos actividades empresariales	Si	Si	Si
Rendimientos de capital	Retención	Retención	Retención
Ganancias de capital	Exención	(?) Depende	Exención
Donaciones y herencias	Exención	(?) Depende	Exención

Aunque formalmente es claro que los rendimientos de las actividades empresariales desarrolladas por personas naturales son objeto del impuesto personal sobre la renta junto con sus otros acrecentamientos patrimoniales, debe prestarse atención para que las normas que determinan estos rendimientos sean coincidentes con las aplicadas para determinar iguales rendimientos en el impuesto sobre sociedades. En algunos sistemas fiscales la imposición sobre la renta se halla ordenada en un solo impuesto sin perjuicio de que, a partir de la base, los tratamientos de las personas naturales y las personas jurídicas se bifurquen. Esta homogeneidad en lo que se refiere a la configuración fiscal de la base imponible que debe cuidarse en todos sus elementos, tiene, si cabe, especial relevancia en el caso de los rendimientos profesionales y empresariales puesto que ambos tipos de empresas, individuales o societarias, concurren en los mismos mercados.

12.3.2. Ámbito objetivo

Al igual que vimos en el caso del impuesto personal sobre la renta también aquí los acrecentamientos patrimoniales objeto del impuesto dependerá de si son entidades jurídicas con domicilio fiscal en el país o jurisdicción política de que se trate, en cuyo caso serán sometidas a gravamen por su renta mundial, o si son entidades que no tienen su domicilio fiscal en el país o jurisdicción política de que se trate, en cuyo caso limitarán su tributación a los acrecentamientos que hayan obtenido dentro de aquel territorio. La concepción es paralela a la vista en el caso de las personas naturales si bien, tratándose de entidades jurídicas, en vez de hablar de residencia –que también puede hacerse– suele hablarse de **domicilio fiscal.**

Criterios para decidir el domicilio fiscal de una entidad

- Lo más habitual es que el domicilio fiscal coincida con la sede social de la entidad. Pero puede no ser así. No hay que olvidar que el domicilio social resulta relativamente sencillo cambiarlo de un lugar

a otro sobre todo si las circunstancias fiscales animan a ello. Por eso las legislaciones suelen preferir para decidir el domicilio fiscal recurrir a elementos más estables como pudiera ser el lugar desde donde se dirige la organización.

- Son muchas las legislaciones fiscales que se pronuncian, en el caso de que sede social y dirección no coincidan, a favor del lugar donde esté la **dirección efectiva**, el núcleo decisional de la organización, en definitiva, su cabeza.
  Así como la sede social constituye una circunstancia objetiva clara e indisoluble pues cuando se tiene en un país determinado significa que la entidad jurídica se habría constituido de acuerdo con las leyes de ese país y que se hallará inscrita en los correspondientes registros oficiales, decidir dónde se encuentra la dirección efectiva de una gran organización puede resultar, en ocasiones, menos sencillo.
- Un tercer criterio para señalar el domicilio fiscal de una entidad es el lugar en el que se hallen situados sus activos o la mayor parte de sus activos y, en consecuencia, donde se desarrolla la mayor parte de su actividad.

12.3.3. La base impositiva

Conceptualmente la base del impuesto de sociedades es igual a la base del impuesto personal sobre la renta añadiendo los acrecentamientos procedentes de donaciones y herencias que, como sabemos, en el caso de personas naturales, suelen tributar por razones históricas en un impuesto independiente.

La base del impuesto de sociedades es igual a la base del impuesto personal sobre la renta añadiendo los acrecentamientos procedentes de donaciones y herencias que, como sabemos, en el caso de personas naturales, suelen tributar por razones históricas en un impuesto independiente.

En el cuadro 12.3 presentamos una visión comparada de los componentes de la base en uno y otro impuesto.

CUADRO 12.3. COMPONENTES DE LA BASE
(Comparación entre personas naturales y sociedades)

		PERSONAS NATURALES	ENTIDADES JURÍDICAS
Δ	RENDIMIENTOS TRABAJO PERSONAL	SI	-
Δ	RENDIMIENTOS CAPITAL	SI	SI
ΔV	RENDIMIENTOS Y ACTIVIDADES PROFESIONALES Y EMPRESARIALES	SI	SI
ΔV	GANANCIAS (PÉRDIDAS) CAPITAL	SI	SI
Δ	DONACIONES RECIBIDAS	SI	SI
V	DONACIONES EFECTUADAS	NO	NO
Δ	HERENCIAS RECIBIDAS	SI*	SI
Δ	APORTACIONES DE SOCIOS	-	NO
Δ	RECUPERACIÓN DE LAS APORTACIONES	-	NO
Δ	CONSUMO	NO	-
Δ	DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS	-	NO

D Acrecentamiento patrimonial
Ñ Decrecimiento patrimonial
\- No es posible
* Normalmente en tributo independiente

Como puede verse, la estricta igualdad se extiende a los acrecentamientos contenidos en el rectángulo sombreado que, con la excepción de los rendimientos del trabajo personal, coinciden con los correspondientes a las personas físicas.

Quedan al margen las relaciones entre los socios y la sociedad –que no caben en el caso de las personas naturales– donde, tanto si representan un acrecentamiento patrimonial para la sociedad (aportaciones) como un decrecimiento patrimonial (distribución de beneficios o devolución del capital a los socios) no se consideran a efectos de determinar la base del impuesto sobre sociedades.

Por lo que se refiere a los componentes comunes, su configuración es idéntica en ambos casos por lo que vale aquí todo lo dicho al respecto en las dos lecciones anteriores. Es más, en el caso de los rendimientos de las actividades empresariales debe extremarse su tratamiento igual en ambos impuestos para evitar cualquier causa de discriminación entre empresas individuales y empresas societarias.

12.3.3.1. Resultado de las actividades empresariales

La técnica de determinación de la base en el impuesto de sociedades presenta la singularidad de que suele hacerse a partir de la información que proporciona la contabilidad, normalmente a partir del propio resultado contable. Las entidades jurídicas en general y muy especialmente las sociedades mercantiles que constituyen la mayor parte de los sujetos pasivos del impuesto, suelen estar obligados a llevar registros contables de acuerdo con planes y normas aprobadas legalmente. No obstante, dado que las normas fiscales –que son autónomas –pueden diferir en algunos puntos de las normas contables, la forma de determinar la base del impuesto suele consistir en repasar todos los registros y anotaciones que han conducido hasta el resultado contable y sobre dicho resultado realizar los **ajustes** oportunos que serán reflejo de las diferencias existentes entre la normativa fiscal y la contable.

Tales ajustes pueden referirse o bien a determinados **elementos** o partidas que tiene diferente consideración fiscal que contable o bien tener su causa en diferentes **criterios de valoración**. Consideremos algunos ejemplos relevantes al respecto.

12.3.3.1.1. Ajustes de partidas

En lo que se refiere a discrepancias en la calificación de partidas es frecuente que algunos gastos contables no gocen de igual calificación desde la perspectiva fiscal. Hablando en términos generales las normas contables tienden a ser bastante conservadoras y tratan de evitar que los balances puedan incorporar sobrevaloraciones de los distintos elementos patrimoniales del activo o puedan olvidar la incorporación de riesgos o compromisos que pudieran afectar al neto patrimonial. Así, por ejemplo, las normas contables pueden obligar a regularizar una cartera de valores si, al finalizar el ejercicio, su precio de mercado –su cotización en bolsa– resulta inferior al valor contable. Es una medida precautoria para ajustarse a la “imagen fiel” que pretende ofrecer la contabilidad pero, en cambio, tal

criterio pugnará con el de realización que, como sabemos, es el que nos permite tomar en cuenta fiscalmente las pérdidas y ganancias de capital. Por tanto, en este caso, habría que producir un ajuste positivo aumentando el resultado contable en el importe de la regularización practicada en la cartera de valores.

En esta misma línea también las **provisiones** suelen dar lugar a ajustes por discrepancia de criterios. Por ejemplo, es frecuente que las empresas constituyan provisiones por razón de posibles impagados en un porcentaje a tanto alzado de sus ventas y puede ocurrir que las normas fiscales, aún aceptando el concepto, sean más severas y solo admitan la provisión cuando existan indicios de impago. Por ejemplo, que el deudor haya entrado en mora o que se hayan iniciado actuaciones para cobrar sin resultado. De nuevo aquí el conservadurismo de los criterios contables podría chocar con un planteamiento mas ajustado de las normas fiscales a veces dominado por el criterio de "ejercicios independientes" tan habitual en las legislaciones fiscales. En efecto, a diferencia de lo que sucede con las normas contables uno de cuyos principios fundamentales es el de "empresa en funcionamiento" que transmite la idea de continuidad o permanencia de la empresa y resalta, en alguna forma, la ficción de las evaluaciones anuales de beneficios, la perspectiva fiscal se ha centrado en el "período impositivo" y nada parece existir mas allá o mas acá del mismo olvidando que el impuesto se liquidará año tras año y que las empresas sujetas al mismo suelen ser "clientes" vitalicios de la hacienda y que en consecuencia, gran parte de los problemas solo son de periodificación.

Un elemento que claramente es causa de diferencia entre las normas contables y las fiscales es la atribución fiscal de los beneficios de las **sociedades transparentes** que, en cambio, no cabe hacer desde una perspectiva contable si no es por vía de la consolidación de balances. Como dijimos anteriormente, las sociedades transparentes, fiscalmente hablando, trasladan o imputan sus beneficios (pérdidas) a sus socios y se entienden obtenidos directamente por estos últimos. Si el socio de una sociedad transparente es una entidad jurídica, el resultado contable de ésta, habría de incrementarse (reducirse) en el importe de los resultados de la sociedad transparente que le correspondan para calcular la base impositiva.

La transparencia que antes hemos mencionado como una fórmula para evitar totalmente la posible doble imposición de los dividendos es un mecanismo con diversos usos en los sistemas fiscales. Puede utilizarse, efectivamente, para eliminar el riesgo de doble tributación entre sociedades y renta; en otros casos, en cambio, es un recurso para que los rendimientos obtenidos por entes sin personalidad jurídica puedan atribuirse a las personas naturales o jurídicas que están tras ellos. Pensemos, por ejemplo, en una comunidad de bienes. Existen legislaciones fiscales en las que a este tipo de entidades, en lugar de someterlas a tributación en el impuesto de sociedades, se les aplica una especie de régimen de transparencia que no es sino el reflejo fiscal de la norma civil, en virtud del cual los rendimientos de la comunidad se atribuyen a sus miembros. Y, también, pueden darse casos en los que la transparencia se imponga como un régimen obligatorio. Esto puede ocurrir en sistemas fiscales donde exista gran distancia entre el tipo impositivo del impuesto sobre sociedades y el tipo marginal máximo del impuesto sobre la renta. En estos casos a los contribuyentes con rendimientos muy elevados les puede interesar interponer una sociedad que sería la que obtendría la mayor parte de los ren-

dimientos –todos aquellos que normalmente se ahorran– pagando por ellos el impuesto de sociedades en lugar del tipo marginal de renta con lo que, de momento, se ahorrarían la diferencia. Si en algún momento posterior el sujeto precisase de los recursos ahorrados, podría distribuir los beneficios de la sociedad y, si existe algún mecanismo de integración, compensarse del impuesto sobre sociedades pagado o si el impuesto de sociedades es independiente podría hacerlos efectivos enajenando las acciones de la sociedad cuyo tratamiento fiscal, probablemente, resultará mas benévolo que el otorgado a la renta ordinaria.

Otro ejemplo de discrepancia entre fiscalidad y contabilidad puede ofrecerlo la **retribución de los administradores** de las sociedades. Habitualmente su retribución consiste en una participación en los beneficios sociales por lo que contablemente aparecerá en la distribución de los beneficios obtenidos. En cambio, fiscalmente, la retribución de los administradores es un costo de personal y como tal un gasto deducible para determinar la base del impuesto.

También deberíamos anotar como causa de discrepancia las posibles **exenciones fiscale**s que hayan podido establecerse y que permitan omitir del cómputo de la base del impuesto determinados ingresos, por ejemplo, que sí se consideran como tales desde el punto de vista contable.

12.3.3.1.2. Diferencias en criterios de valoración

Además de este tipo de partidas con diferente calificación contable y fiscal que darán lugar a los correspondientes ajustes, el otro ámbito de discrepancias suele surgir de los criterios de valoración. La fiscalidad, como la contabilidad, acepta normalmente el precio real de la transacción y tales serán los valores que figuren en la contabilidad. Sin embargo, la fiscalidad suele incluir medidas precautorias en lo que se refiere a las valoraciones de las transacciones en aquellos casos en los que no existe una clara oposición de intereses entre las personas que realizan la transacción o cuando la valoración la propone la propia entidad jurídica que ha de pagar el impuesto. Así sucede, por ejemplo, en el caso de las denominadas “operaciones vinculadas” esto es, las transacciones efectuadas entre sociedades con intereses comunes como sucede por ejemplo, entre una matriz y su filial; o en el caso de las amortizaciones o en el de las provisiones. Veamos, con algún detenimiento cada uno de los ejemplos mencionados.

a) Sociedades vinculadas y precios de transferencia

Decimos que dos sociedades están vinculadas cuando, directa o indirectamente, una posee capacidad de decisión en la otra. La forma más obvia de disponer de capacidad de decisión en una sociedad es siendo propietario de una parte del capital social. Claramente si es la mayoría; pero sin necesidad de detentar la mayoría del capital se puede igualmente disponer de la mayoría del consejo de administración o de un poder significativo en la toma de decisiones. Los grupos de empresas están integrados por sociedades vinculadas y con frecuencia las grandes decisiones se adoptan por la cabeza del grupo y afectan a todas las sociedades.

Pues bien, cuando estas sociedades vinculadas negocian entre sí, se adquieren elementos patrimoniales, bienes y servicios de su actividad ordinaria o se prestan asistencia técnica, por ejemplo, los precios convenidos para tales operaciones suelen dar origen a suspicacias por parte de la hacienda y al establecimiento, mediante las correspondientes normas legales, de mecanismos de cautela dado que se trata de transacciones en las que no existen intereses contrapuestos y, por tanto, en las que los "precios reales" pueden comportar transferencias. Así, por ejemplo, si una sociedad residente en un país adquiere bienes y servicios a su sociedad matriz que es residente en otro país y acuerda unos precios "elevados," puede estar transfiriendo por esta vía una parte de sus beneficios a la sociedad matriz con lo que evitaría pagar por ellos el impuesto de sociedades correspondiente y el que pueda recaer sobre la distribución de los dividendos.

La posibilidad de acordar los precios en operaciones vinculadas permite situar el beneficio obtenido por las sociedades vinculadas en la sociedad donde más convenga. Por ejemplo, en una sociedad que tenga pérdidas; o en una sociedad residente en un país de escasa tributación como podría ser un paraíso fiscal. Este puede ser el interés de las sociedades vinculadas en su estrategia como grupo, un interés que pugna con el de la hacienda, especialmente si la vinculación existe con empresas no residentes. A los precios acordados entre empresas vinculadas residentes en distintos países se les conoce como «**precios de transferencia**» y existe una amplia literatura fiscal sobre cómo puede afrontarse el problema.

La manera más habitual de afrontar la valoración de las operaciones vinculadas es estableciendo que se aplicará el precio de mercado sin que quepa admitir prueba en contrario ya que no se trata de una presunción sino de un criterio de valoración que se aplica a las operaciones vinculadas. El problema, la mayor parte de las veces, consistirá en averiguar cuál es el precio de mercado del bien o servicio de que se trate pues, con frecuencia, serán bienes o servicios, digamos, singulares. A veces las transacciones entre empresas vinculadas consisten en bienes que solamente produce la empresa en cuestión; otras veces se trata de la cesión de licencias, patentes, nombres comerciales, marcas, etc. que son únicas y, por tanto, sin mercados adonde recurrir para su valoración. Por eso resulta difícil muchas veces decidir si el precio de la transacción, presentado por la sociedad vinculada, se ajusta o no al precio de mercado requerido.

Cuando no existan mercados regulares de los bienes y/o servicios negociados entre sociedades vinculadas, hay, no obstante, circunstancias que pueden advertirnos que los precios de transferencia pueden estar alejados de los precios de mercado. Por ejemplo, una sociedad residente que negocia con su matriz residente en el extranjero y que obtiene escasísimos beneficios o incluso que registra pérdidas con carácter habitual. Este factor de sospecha se acrecienta si la matriz reside en un país de menor tributación que la filial o en un paraíso fiscal.

También pueden producirse transferencias de beneficios mediante situaciones de infracapitalización de la sociedad filial cuya financiación mayoritaria procede de préstamos de la matriz. El diferente tratamiento fiscal en el impuesto sobre sociedades de los rendimientos del capital propio y de los intereses del capital ajeno favorece esta estrategia.

Como vimos en el caso de los empresarios individuales los rendimientos del capital propio constituyen parte indivisa de sus rendimientos netos junto con los rendimientos de su trabajo. Tratándose de sociedades en las que no cabe la aportación del trabajo por parte de la sociedad, todo el rendimiento neto obtenido, todo su beneficio, constituye un rendimiento de su capital. En cambio, los rendimientos de los capitales ajenos que pueda utilizar la sociedad en su actividad empresarial tienen la consideración de gasto fiscalmente deducible, al igual que lo tenían en el caso de los empresarios individuales.

La consecuencia de este diferente tratamiento, inserto en la lógica de la definición de renta, lleva a que si la empresa matriz aporta capital a su filial obtendría su contraprestación vía beneficios –gravados en el impuesto sobre sociedades –mientras que si lo que hace es prestarle dinero, obtendría a cambio intereses que no han soportado el impuesto de sociedades. Siendo así la estrategia para la matriz pudiera consistir en infradotar de capital a la filial facilitándole la financiación que precise a través de préstamos con un tipo de interés conveniente para la matriz. De esta forma la matriz conseguiría retirar sus beneficios de la filial en forma de intereses y, por tanto, sin pagar impuesto de sociedades alguno por ellos.

Como decíamos anteriormente, el problema fundamental de los precios de transferencia consiste en poder determinar –sin conflictos interminables– el precio de mercado que haya de aplicarse para valorar fiscalmente la transacción. El camino inmediato, de no existir mercados regulares del bien o servicio transaccionado que será lo normal, consistirá en recurrir a un producto similar lo cual puede seguir siendo una tarea complicada.

Una alternativa que cabría utilizar en determinados casos es partir del precio de reventa del bien por parte de la empresa adquiriente siempre que se trate exactamente del mismo bien sin aditamentos ni transformaciones. En tal caso podría descontarse del precio de reventa un margen equivalente al beneficio atribuible a la empresa vinculada revendedora y la diferencia podría considerarse el precio de mercado que estamos buscando.

También en determinadas circunstancias podría intentar aproximarse el precio de mercado buscado a partir de los beneficios obtenidos por el grupo en el bien o servicio de que se trate y, a partir de dicha cifra, atribuir una parte proporcionada de tales beneficios a la sociedad residente. Sin embargo, para poder seguir este camino las dificultades pueden ser enormes: **en primer lugar**, porque no es fácil disponer de la información necesaria ya que gran parte de ella se hallará fuera del país; y, **en segundo lugar**, porque tratándose de un bien o servicio que ha podido constituir una materia prima de otro bien o servicio que junto a otros muchos integran el quehacer del grupo empresarial en cuestión, habrá que admitir que no es sencillo habilitar un criterio que nos permita atribuir una parte del beneficio a la empresa residente. Esto sólo sería posible si todas las empresas del grupo desarrollasen la misma actividad y vendiesen los mismos productos.

Pese a todo quizás la vía más sensata para orientarnos pudiera consistir en recurrir a la rentabilidad de los capitales invertidos obtenida por otras entidades de una actividad similar. Pensemos, por ejemplo, en un laboratorio de productos farmacéuticos que adquiere un principio activo a su

matriz residente en otro país. El problema estriba en saber cuál es el precio de mercado de ese principio activo –que es una patente del grupo– para el cual no existe mercado alguno. Supongamos que por la información de que disponemos sabemos que las industrias farmacéuticas obtienen, como media, unos beneficios equivalentes al 25 – 30% de sus recursos propios. Pues bien, trasladando esta información a nuestro caso podríamos determinar el precio de mercado del principio activo en cuestión que sería aquel que pudiera proporcionar la rentabilidad indicada.

A la vista del conjunto de dificultades señaladas es normal que tanto las haciendas como las grandes empresas multinacionales o las que se les plantee con frecuencia el problema de los precios de transferencia hayan indagado caminos prácticos capaces de minimizar los conflictos. Tales caminos consisten, esencialmente, en discutir y alcanzar **acuerdos previos** sobre el importe adecuado, a efectos fiscales, de los precios de transferencia, acuerdos que se producen formalmente entre la administración de impuestos y las sociedades vinculadas. Tales acuerdos suelen alcanzarse amistosamente y sólo pueden revisarse cuando surjan circunstancias que lo aconsejen.

Una última cuestión sobre la que reparar es el tratamiento que deba darse, en su caso, a las diferencias de precio que pueda surgir entre el declarado por la sociedad vinculada y el establecido finalmente por la administración, sobre todo en el caso de que ambas empresas –la que adquiere y la que vende– sean residentes. Está claro que un mayor precio de venta deberá considerarse fiscalmente un mayor ingreso en la sociedad que vendió pero ¿deberá también considerarse fiscalmente como un mayor costo de adquisición para la empresa que compró? Dicho en otros términos, el ajuste del precio ¿debe ser unilateral o bilateral?

Lo coherente, no cabe duda, es que el ajuste sea bilateral y al afectar al precio del bien o servicio transaccionado tenga las consecuencias fiscales que corresponda, tanto en el comprador como en el vendedor. Y así debiera ser cuando las empresas vinculadas residan ambas en la misma jurisdicción; sin embargo, en el caso de empresas residentes en diferentes países lo único que cabe es practicar el ajuste en una sociedad, la residente, ya que la otra sociedad quedará fuera de la jurisdicción del país de que se trate.

b) Amortizaciones

Otro motivo de discrepancia valorativa entre contabilidad y fiscalidad pueden ser las amortizaciones cuya valoración, en principio, hace la propia empresa sin que exista contraparte. En el interés de la sociedad estará proceder cuanto antes a amortizar los elementos amortizables pues un periodo de amortización más corto equivale a un aplazamiento en el pago del impuesto[6]. En esta misma línea suelen situarse los criterios contables

6 La amortización es una forma de diluir el coste del elemento que se amortiza en varios periodos impositivos. En la medida en que las amortizaciones se anticipen, los resultados serán menores .../... .../...al principio y mayores después ya que considerando el conjunto del período de amortización el valor amortizado y los resultados serán en todo caso los mismos.
Veamos dos secuencias de amortización:

no por razón de aplazar el impuesto de sociedades sino por el carácter conservador de las normas contables que se inquietan mucho más ante activos ficticios que ante reservas ocultas. Aunque la forma de proceder resulta similar, en lo que se refiere a pérdidas de valor de elementos patrimoniales con reflejo contable las hay de tres clases, a saber

* Las amortizaciones de elementos del inmovilizado material o inmaterial;
* Los gastos que son imputables a varios ejercicios, y
* Las depreciaciones o pérdidas experimentadas por los elementos patrimoniales en el mercado.
  Veamos, pues de qué se trata cada una de ellas y cuál es la consideración fiscal en cada caso.
* La pérdida de valor debido al uso o al envejecimiento de los elementos del inmovilizado material (edificios, maquinaria, instalaciones, etc) es lo que tratan de recoger las amortizaciones. Y, por igual razón, cabe amortizar aquellos elementos del inmovilizado inmaterial (licencias, patentes, etc.) que pierdan valor por el transcurso del tiempo como sucederá, por ejemplo, si tienen un plazo de uso determinado o razonablemente, puede entenderse que después de unos años habrán perdido su valor[7].

Una vez más el problema aquí consiste en evaluar adecuadamente esa pérdida de valor sin disponer del contraste del mercado. Sólo el conocimiento experto podrá decirnos cuál es el período de vida útil del elemento amortizable y con esta información habremos de seleccionar una secuencia de pérdida de valor.

Si el elemento amortizable tiene algún **valor residual**, esto es, algún valor de mercado al finalizar su vida útil, deberíamos descontarlo de la cantidad a amortizar. Son varias las técnicas o secuencias de amortización que suelen utilizarse y caben, desde luego, muchas más. Las más frecuentes son la amortización lineal o de cuotas iguales; la amortización

---

		Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	TOTAL
S_1	Beneficio bruto	100	100	100	100	100	500
	Amortización	66,7	53,3	40,0	26,7	13,3	200
	Beneficio neto	3,3	46,7	60	73,3	86,7	300
S_2	Beneficio bruto	100	100	100	100	100	500
	Amortización	40	40	40	40	40	200
	Beneficio neto	60	60	60	60	60	300

En la primera secuencia (S_1) la amortización es degresiva mientras que en la segunda (S_2) es lineal. Al final tanto lo amortizado como los beneficios –y por tanto, el impuesto pagado –son iguales en ambos casos pero, en la S_1 , a causa de la amortización, los beneficios son inferiores durante los dos primeros años a los de S_2 , resultan iguales en el tercer año y son superiores en los dos últimos años, por igual razón. En consecuencia la S_1 implica respecto a la S_2 un aplazamiento en el pago del impuesto de sociedades.

7 Nunca serán pues objeto de amortización aquellos elementos patrimoniales que no pierdan valor con su uso como, por ejemplo, sucede con la tierra.
En todo caso, es evidente que aceptar las amortizaciones como gasto fiscalmente deducible supone quebrar el principio de realización como criterio de cómputo de las pérdidas de valor experimentadas por los elementos patrimoniales.

degresiva a porcentaje constante y la degresiva por dígitos[8]. En todos los casos, debemos entender que se trata de secuencias que intentan captar al auténtico perfil de pérdida de valor del elemento amortizable, es decir, que se trata de determinar cuotas de amortización que reflejen con exactitud la pérdida de valor realmente experimentada por el elemento que se amortiza. Cualquier secuencia que amortice a mayor ritmo habría que considerarle una **amortización acelerada**. Muy próximos a la amortización existen dos fenómenos específicos de pérdida de valor que deben también considerarse desde la perspectiva fiscal. Uno es el **agotamiento** de yacimientos minerales o de pozos de petróleo; el otro es la **obsolescencia**. Es evidente que una mina o un pozo de extracción de petróleo o de gas tienen un valor hasta que se agoten y, por tanto, el costo del derecho de explotación que haya tenido que afrontarse habría que amortizarlo durante los años de explotación. La obsolescencia es un fenómeno distinto pero de consecuencias similares: se trata de la pérdida de valor relativamente súbita de un elemento patrimonial –normalmente de una patente, licencia, maquinaria o instalación– como consecuencia del avance tecnológico. La aparición de una nueva maquinaria o de un nuevo procedimiento de fabricación hace que las máquinas existentes en ese momento dejen de tener valor y dicha pérdida deberá aceptarse fiscalmente. No obstante, muchos pensarían que en este caso la pérdida de valor podría constatarse con relativa facilidad recurriendo a la realización del elemento patrimonial obsoleto.

La dificultad que existe para reconocer fiscalmente todas las pérdidas de valor que suponen las amortizaciones (así como las derivadas del ago-

---

8 Veamos con un ejemplo las tres técnicas de amortización referidas. Supongamos que se trata de amortizar una máquina cuyo costo de adquisición ha sido de 500 uds. monetarias y cuya vida estimada es de cinco años. Al final de su vida útil se estima que, como chatarra, tendrá un valor residual de 50 uds. Con esta información vemos que habrá que amortizar 450 uds. (500 – 50) en cinco años.

Sistema lineal. Supone que la amortización se produce en cantidades iguales durante cada año de la vida útil. En nuestro ejemplo esto significa amortizar el 20% cada año de la cantidad a amortizar. Por tanto, amortizaríamos 90 uds. monetarias (20% sobre 450) cada año.

Sistema degresivo a porcentaje constante. Supone que la pérdida de valor es mayor al principio y desciende gradualmente los años siguientes. Para ello aplica un porcentaje constante -mayor que el lineal- sobre el importe pendiente de amortización de cada año. Supongamos que el porcentaje que aplicamos es el 40% en cuyo caso la secuencia sería la siguiente:

	Año 1 (40% sobre 450)	**Año 2** (40% sobre 270)	**Año 3** (40% sobre 162)	**Año 4** (40% sobre 97,2)	**Año 5**	**TOTAL**
Cuota de amortización	180	108	64,8	38,9	58,3	450
Valor pendiente	450-180=270	270-108=162	162-64,8=97,2	97,2-38,9=58,3	-	

en la que el último año hemos amortizado la totalidad del valor pendiente.

Sistema degresivo por dígitos. Traza también una secuencia de mayores cuotas al principio y en descenso. La cuota de amortización de cada año se calcula como proporción entre el dígito correspondiente a cada año y la suma de todos los dígitos, invirtiendo la secuencia.

En nuestro ejemplo la vida útil son cinco años. Así pues la suma de dígitos (1+2+3+4+5=15) nos da 15. Las cuotas serán pues 1/15, 2/15,3/15, 4/15, 5/15 para cada uno de los cinco años solo que empezando por la mayor 5/15 en el primer año y así sucesivamente. La secuencia, pues, sería la siguiente

	Año 1 (5/15 sobre 450)	**Año 2** (4/15 sobre 450)	**Año 3** (3/15 sobre 450)	**Año 4** 2/15 sobre 450)	**Año 5** (1/15 sobre 450)	**TOTAL**
Cuota de amortización	150	120	90	60	30	450

tamiento o de la obsolescencia) es que se trata de pérdidas “no realizadas” , no contrastadas por el mercado y, en consecuencia, su valoración siempre resultará problemática. La fiscalidad suele pedir que las amortizaciones que hayan de computarse sean efectivas, es decir, que respondan a la auténtica pérdida de valor experimentada durante el ejercicio por el bien que se amortiza y en esa exigencia es donde estriba la dificultad dado que es prácticamente imposible conocer con exactitud esa pérdida de valor. Con objeto de simplificar los procedimientos y, sobre todo, de evitar conflictos entre contribuyentes y administración, las legislaciones fiscales han optado pro establecer **tablas de amortización** en las que se recogen todos los elementos amortizables y para cada uno de ellos se fija un período máximo y otro mínimo de vida útil y se ofrecen criterios para trazar el perfil de las cuotas. Pues bien, siempre que las amortizaciones practicadas se muevan dentro de los límites de las tablas se entenderá que son efectivas. En otro caso la carga de la prueba recaerá sobre el sujeto.

En la medida en que la amortización contable exceda de la admitida fiscalmente, o bien el sujeto deberá probar su efectividad o dará lugar a un ajuste en el resultado contable para hallar la base del impuesto.

Un caso especial de amortización es el que se produce **en los arrendamientos financieros** (leasing), donde a través de las cuotas –que se consideran gasto deducible– suele introducirse un mecanismo de amortización acelerada. Imaginemos que una sociedad ha adquirido un automóvil en “leasing” obligándose a pagar cuatro cuotas anuales de 9.000 unidades monetarias y pudiendo al final de los cuatro años ejercer una opción de compra por otras 5.000 uds monetarias.

La forma habitual de tratar fiscalmente este tipo de arrendamiento financiero es considerar como gasto deducible la cuota anual satisfecha y, si se ejerce la opción, amortizar el valor de compra por el que se ejerció la misma. Esto significa que en cuatro años hemos deducido como gasto –a través de las cuotas– todo el valor del automóvil a excepción de las 5.000 uds. que costó ejercer la opción, es decir, que hemos amortizado el automóvil en cuatro años cuando su vida útil puede ser del doble.

En las cuotas anuales que se pagan existen dos componentes claramente diferenciables; **uno**, es una porción del valor del automóvil; el **otro**, son los intereses que carga la empresa arrendadora. Pues bien, en la medida que el primer componente exceda de la cuota de amortización que sea aplicable al bien en cuestión, al deducir como gasto lo pagado por el “leasing” estaremos aceptando, de hecho, cuotas de amortización superiores a las fiscalmente admisibles. Esto constituye una ventaja discriminatoria de la que suelen gozar las empresas dedicadas al “leasing” que, para hacer las cosas bien, debería traducirse en un ajuste fiscal corrigiendo tal diferencia.

***** El segundo concepto antes referido son los **gastos plurianuales**, gastos en que se ha incurrido en un momento dado pero cuya imputación debería hacerse a varios ejercicios. Por ejemplo, los gastos de constitución y establecimiento de un nuevo negocio. Estos gastos permiten el funcionamiento indefinido de la sociedad y, por tanto, no parece que tenga sentido imputarlos totalmente al ejercicio en que se produjeron. Sería más razonable imputarlos a varios ejercicios diluyendo así su costo. En estos

casos puede ocurrir que el criterio de imputación sea claro –por ejemplo, el costo de un permiso para operar durante tres años –o bien que no lo sea, como ocurre en el ejemplo de los gastos de constitución que, en realidad, serían imputables a todos los años de vida de la empresa, en cuyo caso lo preferible es establecer en la norma fiscal un período máximo.

Junto a este tipo de gastos que no deben plantear problemas, en ocasiones pueden aparecer conceptos que contablemente se tratan como gastos plurianuales pero que, en realidad, son activos inmateriales. Un ejemplo de lo que pretendemos señalar lo constituye el **fondo de comercio**[9] pagado al adquirir un negocio en marcha. Las normas contables con su tendencia conservadora, suelen promover una rápida amortización del fondo de comercio pagado como si se tratase de un activo ficticio. Sin embargo, esto no es así y las normas fiscales no deberían admitir tal amortización ya que el fondo de comercio no tiene por qué reducir su valor con el transcurso del tiempo. Es más, probablemente lo aumentará. La verdad de lo que ocurra con este elemento patrimonial sólo lo sabremos con certeza en el momento de su realización.

Un tercer grupo de **correcciones de valo**r practicadas sobre elementos patrimoniales que suelen aceptar las normas contables son aquellas que se realizan **cuando el valor de mercado del elemento patrimonial resulta inferior a su valor contable**. De nuevo aquí el carácter precautorio de las normas contables aconseja ajustar el valor en libros al de mercado con objeto de evitar activos ficticios y que facilitará que la contabilidad ofrezca una imagen fiel del patrimonio. Este tipo de ajustes valorativos se recomienda, por ejemplo, en el caso de las carteras de títulos o en el caso de las existencias; en realidad desde la perspectiva contable, serían aconsejables siempre que el mercado nos ofrezca información fehaciente de precios que permita realizar tales ajustes con solvencia.

Desde una perspectiva fiscal es evidente que este tipo de ajustes infringen el principio de realización dado que el elemento patrimonial que la pérdida de valor experimentada no se ha realizado, y, además, el criterio contable no es siquiera simétrico ya que no aconseja reflejar en libros los posibles aumentos de valor que, de igual forma, hayan podido producirse. ¿Qué puede, pues, hacer la fiscalidad? ¿Cuál debería ser la postura?

No cabe duda de que ateniéndonos al principio de realización tales correcciones valorativas no deberían tenerse en cuenta para determinar la base del impuesto y si se han efectuado contablemente debieran dar origen a los correspondientes ajustes fiscales. Y tal suele ser el criterio observado por las legislaciones fiscales si bien podemos hallar excepciones, especialmente cuando se trata de elementos del activo circulante con influencia en la formación de costos como sería el caso de las existencias en determinados casos. Por ejemplo, cuando se trata de existencias depreciadas que llevan varios ejercicios en el almacén y que tienen difícil salida como sucede con algunos fondos editoriales o con bienes que, por cualquier razón, pasaron de moda. A veces en estos casos las leyes fisca-

9 Se denomina fondo de comercio al exceso pagado sobre su valor neto contable al adquirir un negocio en funcionamiento. Dicho exceso puede atribuirse a que se trata de un negocio con alta rentabilidad, con buenos beneficios, lo cual no tiene reflejo en el balance.

les aceptan la depreciación como gasto deducible a pesar de que con ello incumplen el principio de realización que exigiría que la pérdida de valor se computase en el momento en que se produjese la enajenación del elemento patrimonial que la hubiera experimentado.

c) Provisiones

Anteriormente vimos que pueden hacerse provisiones contables que no tengan el carácter de gasto fiscalmente deducible. Pero también sucederá que, en ocasiones, aún admitiéndose el carácter deducible de una provisión, pueden aparecer discrepancias respecto de su cuantía, es decir, en su valoración. Una vez más, por las razones tantas veces reiteradas, la contabilidad suele aceptar, incluso obligar a realizar provisiones cuya realidad puede ser discutible, al menos en su cuantía.

Además de las provisiones por insolvencias a que anteriormente nos hemos referido y las provisiones a que pueden dar lugar las correcciones valorativas que acabamos de estudiar, las provisiones más frecuentes suelen encaminarse a cubrir riesgos previsibles que puedan comportar pérdidas patrimoniales. Por ejemplo, el riesgo de ser objeto de una demanda por operaciones de tráfico o el de que se produzcan grandes reparaciones en el aparato productivo de la empresa. El punto de vista fiscal frente a estos gastos contables suele ser, como es habitual, más medido, algo más cauto e intenta identificar los riesgos ciertos y cuantificables distinguiéndolos de las puras previsiones de gastos. Tratándose de riesgos ciertos y cuantificables –por ejemplo, un cliente ha interpuesto una demanda que podría dar lugar a una indemnización a pagar por la sociedad– las legislaciones fiscales suelen aceptarlos como gastos deducibles; no así en los demás casos.

Por su naturaleza las provisiones son gastos llamémosles “provisionales” ya que el gasto real puede diferir de la cantidad prevista. En consecuencia, si el gasto real resulta inferior, el exceso de provisión se considerará ingreso fiscal en el ejercicio en que se produzca efectivamente el gasto e igual tratamiento tendrán aquellas provisiones que no se hubieran destinado a la finalidad para la que se constituyeron.

12.3.3.2. Los restantes componentes de la base

Además de los resultados o rendimiento neto de las actividades profesionales o empresariales, la base imponible del impuesto de sociedades incluye, como sabemos, los posibles rendimientos del capital que pueda obtener la entidad jurídica así como las ganancias (pérdidas) de capital realizadas y, eventualmente, las donaciones o herencias que pudiera recibir.

En el caso de los rendimientos del capital su cómputo no presenta diferencias respecto de lo dicho cuando estudiamos el impuesto personal sobre la renta. Y otro tanto cabe decir de las ganancias (pérdidas) de capital con la particularidad de que en este caso su tributación resultará más sencilla ya que, normalmente, el impuesto sobre sociedades opera con un tipo fijo lo cual obvia todos los problemas derivados de las escalas progresivas que estudiamos en la lección décima.

La novedad que en esta materia puede producirse es la referencia a las ganancias o pérdidas de capital que puedan ponerse de manifiesto en **operaciones entre la sociedad y sus socios**, especialmente cuando los socios son, a su vez, otras sociedades. Repasemos siquiera sea brevemente algunas de las operaciones más características en este terreno y veamos cuáles serían sus consecuencias fiscales.

Empezaremos considerando las **aportaciones de los socios al capital social**. Éstas pueden hacerse en dinero o bien en forma de elementos patrimoniales. Para la sociedad que recibe la aportación no tiene, como sabemos, consecuencias fiscales en lo que al impuesto sobre sociedades se refiere. En cambio, tratándose de aportaciones en especie, deberán considerarse como un supuesto de realización de las posibles ganancias (pérdidas) de capital acumuladas en la persona –natural o jurídica– del aportante. La valoración, tratándose de una operación vinculada, debería hacerse por el precio de mercado y la ganancia, en su caso, realizada, debería tributar en el impuesto sobre la renta o sobre sociedades, según corresponda, del aportante.

La operación equivalente inversa sería la **reducción de capital** con devolución a los socios. Esta operación puede producirse con carácter general, afectando a todos los socios y también en caso de **separación** de algún socio. En el límite de esta operación podríamos situar la disolución de la sociedad con distribución de su neto patrimonial entre los socios proporcionalmente a sus participaciones. En todos estos casos si se produce una transmisión de elementos patrimoniales de la sociedad al socio o socios, debería tener la consideración de realización a efectos de determinar las posibles ganancias de capital obtenidas por la sociedad. A partir de aquí lo recibido por los socios tendrá una doble consideración, según se trate de la recuperación del capital social o de las reservas. La devolución del capital social no tiene consecuencias fiscales en la imposición sobre la renta ni para la sociedad ni para el socio; en cambio, la distribución de reservas tendrá la consideración de distribución de beneficios y, por tanto, será objeto de tributación en el socio.

Una operación característica de una sociedad es la compra de un paquete de acciones para **tomar una posición de control** en otra sociedad. Y lo mismo puede hacer, naturalmente, una persona física. Es posible que tratándose de un paquete de control el precio pagado por las acciones supere su cotización bursátil. Pese a ello, el total pagado, el precio realmente satisfecho, se debería considerar costo de las acciones. Esta compra no tiene ni reflejo ni consecuencias en la sociedad cuyas acciones se han adquirido (a los accionistas) ni tampoco tiene consecuencias fiscales para el adquiriente, sea éste persona natural o sociedad.

Una operación posible, exclusivamente entre sociedades, es la **fusión** que puede producirse bien por absorción de una o varias sociedades por otra o bien por **integración** de las sociedades que se fusionan en una entidad de nueva creación. En todos los casos la operación de fusión puede poner de manifiesto las ganancias (pérdidas) de capital que pudieran estar acumuladas en las cuentas de las sociedades que se fusionan y, por tanto, debería considerarse como una causa de realización.

El último componente de la base imponible del impuesto son las **donaciones y los legados o herencias que puedan hacerse en favor**

de la sociedad. Esta vía de acrecentamiento patrimonial no plantea problemas específicos de tributación siempre que el impuesto sea proporcional. Tratándose de sociedades mercantiles la posibilidad de resultar beneficiarias de donaciones suele restringirse al caso de subvenciones públicas al que ya nos referimos anteriormente o a las posibles ayudas que puedan prestarse entre empresas del mismo grupo.

12.3.3.3. Compensación de pérdidas de ejercicios anteriores

El criterio fiscal de independencia entre ejercicios suele quebrarse –como debe– al aceptar que de la base del impuesto puedan deducirse pérdidas correspondientes a ejercicios anteriores. Esta deducción, contemplada en la mayor parte de sistemas fiscales, suele hacerse por un plazo determinado, un número de años máximo, y lo que es objeto de compensación son las bases fiscales negativas de ejercicios anteriores.

En cuanto al plazo máximo para practicar la compensación, únicamente razones prácticas de gestión pueden aducirse pero, desde luego, suele existir en todas las legislaciones.

12.3.4. Tipos de gravamen, cuota y deducciones

Lo más frecuente en el impuesto sobre sociedades es que los tipos impositivos aplicables sean fijos y la cuota impositiva resultante sea proporcional a la base. Ésta debería ser la regla general, lo cual no significa que sea la única que se utilice en la realidad. Hay casos de países con sistemas fiscales modernos, como sucede, por ejemplo, en Estados Unidos, donde se aplica una escala progresiva que se gradúa en función de la cuantía de los beneficios con el propósito de conceder un trato más favorable a las pequeñas empresas. Sin embargo, desde un punto de vista técnico esta forma de proceder tiene poco sentido.

Si aceptamos que la capacidad de pago únicamente la detentan las personas naturales y desconocemos quiénes van a ser los perceptores de los beneficios de una sociedad, gravarlos progresivamente podría llevar a resultados absurdos. Pensemos, por ejemplo, en un sujeto que posee un conjunto de pequeñas empresas, de tiendas dedicadas al comercio minorista de las que obtiene, en conjunto, unos resultados de 800.000 uds. monetarias al año. Alternativamente pensemos en una viuda que tiene un pequeño paquete de acciones de una gran sociedad obteniendo de ellas un rendimiento anual de 20.000 uds. monetarias como único ingreso. ¿Tiene sentido que los beneficios de las tiendas de nuestro primer sujeto soporten un impuesto inferior al soportado por los dividendos de la viuda? Desde luego que no, y es que no es fácil fundamentar la progresividad en el impuesto sobre sociedades tomando como referencia la cuantía absoluta de los beneficios.

Frente a este planteamiento de la progresividad han surgido propuestas para utilizar como criterio de modulación del gravamen no el valor absoluto de los beneficios obtenidos sino la proporción que estos representan respecto de los recursos propios, gravando con mayores tipos aquellos beneficios cuya proporción sea mayor. Con este planteamiento se atri-

buiría mayor capacidad de pago, a igualdad de resultados, a las empresas más rentables lo cual si bien pugna con la idea de capacidad de pago que hemos manejado, tendría mejor justificación que atendiendo exclusivamente al tamaño del beneficio.

Desechando la utilización de escalas progresivas y aceptando por las razones indicadas la conveniencia de utilizar un tipo fijo, pudiera plantearse, no obstante, si todas las entidades jurídicas debieran tributar al mismo tipo o tendría sentido utilizar tipos distintos según su naturaleza jurídica. Hay sociedades mercantiles en las cuales el componente personal es muy fuerte, como sucede en las sociedades colectivas o en las limitadas, mientras que en otras sociedades, como suele ser el caso de las sociedades anónimas, lo que domina es el capital. Por esta razón podemos presumir que en las también denominadas **sociedades personalistas** los rendimientos netos tiene una parte atribuible al trabajo (al margen de que los socios puedan percibir sus retribuciones que se descontarían como gasto) como sucede en el caso de los empresarios individuales y por tal motivo serían merecedores de un trato fiscal mas benigno que el aplicado a los beneficios de las **sociedades capitalistas** donde no existe tal componente. Estableciendo los límites con claridad, esta forma de proceder podría tener sentido y resultar coherente con el mejor tratamiento fiscal que entendemos que deben tener las rentas ganadas frente a las no ganadas. Esta diferenciación de gravamen en beneficio de las sociedades personalistas pudiera también extenderse al caso de las entidades cooperativas por iguales motivos.

De la cuota del impuesto sobre sociedades deberemos deducir, al menos, los créditos que puedan haberse establecido para evitar la doble tributación de los dividendos y, en su caso, los que corresponde para evitar situaciones de doble tributación internacional. También suelen deducirse de la cuota los incentivos a la inversión y/o el empleo que pudieran establecerse en el impuesto amén de las retenciones y pagos a cuenta que se hubieran establecido.

12.3.4.1. Doble tributación

Si se decide evitar el riesgo de doble tributación de los dividendos habrá que hacerlo igualmente cuando el accionista sea una sociedad. En consecuencia, de la cuota del impuesto de sociedades deduciremos, como crédito de impuesto, el impuesto de sociedades atribuible a los beneficios de los que los dividendos distribuidos proceden, en la forma anteriormente indicada.

También puede suceder que entre los ingresos de la sociedad los haya procedentes de otros países, de otras jurisdicciones fiscales y que han sido gravados en el lugar de donde proceden. Si se trata de otro país con el que tenemos un convenio para evitar situaciones de doble tributación internacional, nos atendremos a lo acordado y deduciremos aquello que estemos obligados a deducir de acuerdo con los términos del convenio.

Si no existe convenio sería razonable, no obstante, arbitrar un procedimiento para evitar la doble tributación. Una forma habitual de hacerlo, como ya hemos apuntado anteriormente, podría consistir en deducir de la cuota del impuesto la menor de las dos cantidades siguientes:

* El impuesto realmente satisfecho en el extranjero para las rentas integradas en la base del impuesto.
* El impuesto que tales rentas hubieran pagado en el país de residencia de haberse obtenido en este país.

La idea, como puede verse, es no volver a gravar el rendimiento ya gravado pero aceptando que prevalezca la tributación del país donde sea más elevada.

12.3.4.2. Incentivos

Tradicionalmente el impuesto sobre sociedades ha solido utilizarse como un instrumento para llevar a determinadas políticas económicas por parte de los gobiernos dado el lugar estratégico que ocupan las empresas en la actividad económica y en los procesos de crecimiento.

En ocasiones lo que se pretende al establecer regímenes especiales es allanar el camino de forma que las empresas no dejen de hacer cosas que hubieran hecho a no ser por sus consecuencias fiscales. En esta línea es frecuente que los sistemas fiscales incluyan tratamientos favorables para las plusvalías que se pongan de manifiesto al enajenar activos con objeto de renovar y modernizar el aparato productivo y también en los casos de fusión empresarial. Las ganancias de capital realizadas en estos casos suelen exonerarse de tributación siempre que el importe de la venta –no solo la plusvalía– se reinvierta en activos productivos de interés para la economía. La dificultad de valorar cuándo una fusión puede, en efecto, aparejar beneficios para la economía ha llevado a algunos países a configurar la exoneración de las plusvalías de fusión como un acto discrecional de la administración lo cual si bien tiene sentido, no está exento de riesgos.

Junto a este tipo de tratamientos especiales también suelen existir otros estrictamente incentivadores, esto es que pretenden animar a las empresas a determinadas conductas que no llevarían a cabo de no existir el incentivo tributario. Hay que reconocer que en los últimos años la tendencia dominante en la mayor parte de los sistemas fiscales ha sido la de revisar críticamente este tipo de tratamientos y a hacerlos desaparecer en gran medida, a consecuencia de las dudas que suscita su efectividad. Hablando en términos generales los incentivos y demás tratamientos privilegiados pueden ser de dos tipos:

* Los que pretenden incentivar determinadas **magnitudes económicas** con carácter general como por ejemplo, la inversión, los gastos en investigación y desarrollo o el empleo, y
* Los que pretenden incentivar determinadas **actividades** empresariales o sectores productivos o bien determinadas **áreas geográficas**.

Los incentivos del primer grupo suelen ofrecer reducciones impositivas vinculadas a que las empresas inviertan, investiguen o creen empleo. Lo interesante y, a la vez, más difícil es saber si realmente han invertido, investigado o creado más empleo de lo que hubieran hecho de no existir el incentivo. Y, sin embargo, poder responder a esta cuestión es fundamental por razones obvias.

Los incentivos del segundo tipo aunque se refieran a determinadas actividades o zonas, también podrían configurarse en función de las inversiones, investigación o empleo, como los anteriores. No obstante no es infrecuente que en estos casos se propenda a establecer reducciones impositivas sin contrapartida lo cual se asemeja más a un premio que a un incentivo.

La gran proliferación de incentivos y regímenes especiales existentes en otros momentos, como decíamos, llevó a algunos países a establecer, como sucede, por ejemplo, en el caso de Estados Unidos, **impuestos mínimos** sobre los beneficios empresariales.

12.4. La tributación de los grupos de sociedades

Existen legislaciones fiscales en las que se contempla la posibilidad de que los grupos de sociedades puedan someterse al impuesto de acuerdo con sus **resultados consolidados**, es decir, de acuerdo con los resultados del conjunto de las empresas que integran el grupo. Para las empresas esta forma de liquidar el impuesto tiene la ventaja, **en primer lugar**, de que evita todos los problemas fiscales que pueden enfrentar, como hemos visto, las operaciones vinculadas y, **en segundo lugar**, de que en virtud del proceso de consolidación desaparecen los beneficios que hayan podido obtener las empresas en operaciones internas al grupo con lo que la base consolidada resultará menor, normalmente, que la suma de bases correspondientes a cada una de las empresas que integran el grupo.

La principal cuestión que plantea la tributación de los grupos es la de definir qué es lo que debe entenderse por grupo a efectos fiscales dado que identificadas las empresas que vayan a integrar el grupo las normas fiscales aplicables a cada empresa, serán las mismas que se utilizarían sin consolidación y las técnicas para consolidar resultados están claramente acuñadas por la contabilidad.

La configuración del grupo a efectos fiscales suele tener dos características básicas. **La primera** que se trate de sociedades con unos niveles de dominio muy elevados. Podría pensarse en dominios directos o indirectos no inferiores al 90%. Incluso, en una primera etapa, podría limitarse el derecho a dominios del 100%. No se trata pues de grupos con el perfil habitual de unidad estratégica y decisional sino de conjunto de sociedades pertenecientes a unos mismos accionistas. **La segunda característica** del grupo a efectos fiscales es que se trate de sociedades residentes ya que no cabría integrar en el mismo a entidades jurídicas sobre las que no se dispone de capacidad para someter a gravamen.

Como consecuencia del régimen consolidado dejarán de formar parte de los beneficios tributables:

a) los beneficios obtenidos por operaciones entre empresas del grupo;
b) los rendimientos del capital satisfechos entre empresas del grupo;
c) las ganancias (pérdidas) de capital por transacciones entre empresas del grupo y

d) las donaciones entre empresas del grupo. Asimismo, no tiene consecuencias fiscales la aparición de las denominadas “plusvalías de consolidación”[10].

Se eliminarán también de los resultados consolidados los dividendos satisfechos entre las empresas del grupo y por tanto desaparecerán los problemas de la doble tributación.

Determinada la base consolidada y la cuota impositiva correspondiente, habría que imputarla a cada una de las empresas del grupo de acuerdo con algún criterio, por ejemplo, de acuerdo con la contribución de cada sociedad al beneficio consolidado, ya que, en términos jurídicos cada sociedad sigue existiendo y debe conocer con exactitud cuáles son sus obligaciones fiscales.

CONCEPTOS BÁSICOS

Doble tributación de dividendos. Se denomina así al hecho de que el beneficio obtenido por una sociedad sea gravado, primero, como tal beneficio en el impuesto sobre sociedades y, después, al distribuirse en forma de dividendos, en el impuesto sobre la renta del accionista que recibe tales dividendos. Aceptar que se produce una doble tributación de los dividendos requiere aceptar que:

> **Uno,** la sociedad pese a constituir una entidad jurídica distinta de los socios no tiene, en cambio, una capacidad de pago distinta. Y
>
> **Dos**, que el impuesto sobre sociedades es soportado realmente por los beneficios sociales y no es objeto de traslación en los precios sobre los adquirientes de los bienes y servicios vendidos por la sociedad.

Impuesto de sociedades independiente. Es aquel que grava el beneficio social sin tener en cuenta el posible riesgo de doble tributación de los dividendos. En consecuencia, en este modelo tributario el impuesto sobre la renta grava plenamente los dividendos como parte de la renta en la persona de su perceptor sin tomar en consideración al impuesto de sociedades.

Impuesto de sociedades integrado. En este caso en el impuesto de sociedades –y también el impuesto sobre la renta– se adoptan medidas para evitar el riesgo de doble tributación. La integración puede ser total o parcial.

Sistema de transparencia. Este sistema permite imputar directamente a los socios o accionistas de una sociedad los resultados obtenidos por la misma. Con ello la sociedad desaparece a efectos fiscales y se elimina todo riesgo de doble tributación ya que los beneficios sociales únicamente serán gravados una sola vez en el impuesto sobre la renta del socio.

---

10 Se denomina así a las plusvalías (minusvalías) que se pongan de manifiesto en la empresa matriz cuando, al consolidar el balance, se enfrenta el valor contable de las cartera de dominio con el valor neto patrimonial de las empresas filiales

Integración parcial: crédito de impuesto. Con este sistema se evita el riesgo de doble tributación sólo respecto de los beneficios distribuidos. La técnica consiste en conceder un crédito impositivo al perceptor de los dividendos para que pueda descontarlo de su impuesto sobre la renta (o sobre sociedades si se trata de una persona jurídica) por un importe equivalente al impuesto sobre sociedades soportado por los beneficios de los que los dividendos proceden.

Integración parcial: doble tipo. Con esta técnica lo que hace el impuesto sobre sociedades es gravar a un tipo impositivo diferente, los beneficios según se reserven o se distribuyan, menor en este último caso. Si se desea eliminar totalmente el riesgo de doble tributación de los beneficios distribuidos el tipo aplicable a éstos en el impuesto de sociedades deberá ser cero.

Operación vinculada. Se denomina operación vinculada a la transacción realizada entre dos personas, naturales o jurídicas cuando no existen, respecto de la transacción, intereses contrapuestos. En tales casos frente al precio real de la transacción que es el criterio general de valoración normalmente utilizado, suele utilizarse el criterio del precio de mercado, esto es, el precio que sería acordado entre partes independientes.

Precios de transferencia. Se llama así a los establecidos o acordados entre sociedades vinculadas especialmente cuando residen en diferentes países y por tanto tales precios pueden comportar transferencias de beneficios de un país a otro.

Amortización. Es la pérdida de valor experimentada por un elemento patrimonial como consecuencia de su uso en un proceso productivo o del solo transcurso del tiempo. La amortización es pues un pérdida de valor que, no obstante no haberse realizado, se computa como gasto en todos los sistemas fiscales.

Tablas de amortización. Las legislaciones fiscales suelen incluir unas tablas indicando para cada elemento patrimonial cuál sería la amortización anual fiscalmente admisible. Siempre que la amortización practicada por las empresas se encuentren dentro de los límites de las tablas se acepta como gasto sin discusión. En otro caso la carga de la prueba correspondería a la empresa que debería probar su efectividad.

Provisiones. Son las dotaciones contables para cubrirse de un determinado riesgo o contingencia. No siempre suelen admitirse como gasto fiscalmente deducible con lo que pueden dar lugar a los correspondientes ajustes.

Tributación de grupos. En muchas legislaciones fiscales se incluye la posibilidad de que los grupos de sociedades puedan tributar sobre sus resultados consolidados con los mismos criterios y normas que se apliquen a las sociedades.

Actividad

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, tres, dos, una o ninguna. Indique las respuestas que Ud. considere acertadas.

1. **Estableciendo un crédito de impuesto por el impuesto sobre sociedades soportado en los beneficios distribuidos se consigue:**
   - Eliminar el riesgo de doble tributación de los beneficios sociales
   - Eliminar totalmente el riesgo de doble tributación
   - Eliminar el riesgo de doble tributación de los dividendos
   - Reducir la presión fiscal que, en otro caso, soportarían los accionistas

2. **El sistema de crédito de impuesto respecto del método del doble tipo**
   - Es preferible para la hacienda cuando los socios son extranjeros
   - Lleva siempre a los mismos resultados
   - Obliga a que los socios deban identificarse
   - No son sistemas comparables

3. **El sistema de transparencia**
   - Sólo es aplicable a las sociedades personalistas
   - Hace desaparecer de hecho aunque no de derecho al impuesto de sociedades
   - Hace desaparecer de hecho y de derecho al impuesto sobre sociedades
   - Evita totalmente el riesgo de doble tributación de los beneficios sociales

4. **Señalar cuáles de las siguientes partidas daría lugar necesariamente a un ajuste fiscal para determinar, partiendo del resultado contable, la base del impuesto sobre sociedades**
   - Las amortizaciones
   - Las correcciones valorativas atendiendo al valor de mercado
   - Las participaciones en beneficios de los administradores
   - Las provisiones

5. **Las amortizaciones son fiscalmente deducibles**
   - Siempre
   - Cuando no exceden de las previstas en las tablas
   - Siempre que sean efectivas
   - Cuando son lineales

6. **Las pérdidas de valor de un elemento patrimonial debidas a su obsolescencia**
   - Son de difícil cuantificación a menos que se realicen
   - Son asimilables a las amortizaciones
   - No son fiscalmente deducibles
   - Resultan indemostrables

7. **En ningún caso deberían amortizarse desde la perspectiva fiscal**
   - Los activos inmateriales
   - Las patentes
   - Los derechos de propiedad intelectual
   - Los inmuebles no afectos a actividades empresariales

8. **De las siguientes partidas señale las que, en su opinión, no son fiscalmente deducibles**
   - La participación de los consejeros en los beneficios
   - El sueldo satisfecho al hijo del consejero-delegado
   - Las pagas extraordinarias satisfechas a los empleados
   - Los gastos del automóvil que usa privadamente el consejero-delegado

9. **Y, ¿cuáles serían deducibles de las siguientes?**
   - Las compras de materias primas
   - Los intereses satisfechos
   - Los dividendos pagados
   - Los donativos efectuados

10. **Las ganancias de capital realizadas por sociedades:**
    - Suelen gravarse a un tipo distinto
    - Suelen exonerarse si se reinvierte el importe de la enajenación
    - No forman parte de la base del impuesto
    - Se gravan anualmente aunque no se realicen

11. **En los casos de fusión de sociedades**
    - Pueden aparecer plusvalías al establecerse el canje de acciones
    - Las plusvalías se gravan solo en la matriz
    - Las plusvalías son puramente contables
    - Las plusvalías suelen hallarse exoneradas

12. **En la tributación de los grupos de sociedades por su beneficio consolidado**
    - Suelen desaparecer los problemas de las operaciones vinculadas
    - Pueden plantearse precios de transferencia
    - Todas las sociedades deben ser residentes
    - El porcentaje de dominio debe ser muy alto para formar un grupo a efectos fiscales

TRABAJO PRÁCTICO

La sociedad X presenta el siguiente balance inicial:

Existencias	*6.000*	*Capital social*	*30.000*
Caja	*500*	*Reservas*	*23.400*
Valores mobiliarios	*5.000*	*Proveedores*	*1.500*
Almacenes	*20.000*	*Fondo amortización*	*19.600*
Vehículos	*40.000*		
Clientes	*1.000*		
Pérdidas ejercicio anterior	*2.000*		
	74.500		*74.500*

La sociedad X se dedica al comercio al por mayor de bienes y a lo largo del ejercicio que ahora se cierra ha efectuado las siguientes operaciones:

1. Ha efectuado compras de bienes por 3.400 de los cuales 400 es el IVA soportado. Las existencias finales ascienden a 5.000

2. Durante el ejercicio pagó a los proveedores pendientes al principio del mismo y dejó pendiente de pago 1.000 de sus compras durante el ejercicio.

3. Durante el ejercicio ha tenido ingresos de ventas por 22.500 de los cuales 2.500 corresponden al IVA repercutido. De estas ventas quedaron pendientes de cobro 2.500. Las demás ventas fueron cobradas durante el ejercicio así como las deudas de clientes del balance inicial.

4. Se han obtenido ingresos de dividendos por 420.

5. El almacén se amortiza al 2% anual, sistema lineal, desde hace nueve años.

6. Los vehículos se compraron ahora hace dos años. Se amortizan en cuatro años de acuerdo con el sistema degresivo de suma de dígitos. Sin embargo fiscalmente sólo se acepta un sistema lineal para una vida útil de cinco años.

7. Los sueldos satisfechos, incluyendo los costos sociales, ascendieron a 1.200

8. Los valores mobiliarios a fecha de cierre tenían un valor de mercado de 4.800. La sociedad efectúa una provisión

9. El costo del arrendamiento de las oficinas donde opera la sociedad ha ascendido a 500. Están pendientes de pago 50.

10. Los miembros del consejo, a cuenta de su participación en beneficios han retirado 600.

11. La auditoría fiscal realizada en el año anterior reconoció unas pérdidas por 1.400 que pueden compensarse en los cinco ejercicios siguientes. La sociedad decidió compensar en el ejercicio actual lo máximo posible.

12. El impuesto de sociedades tiene un tipo del 30%. En las normas fiscales se concede un crédito de impuesto sobre los dividendos por el total del impuesto soportado por los mismos.

Se pide:

a) Contabilizar las operaciones indicadas y calcular los resultados obtenidos. Elaborar el balance de cierre

b) Partiendo del resultado contable practicar los ajustes fiscales que sean necesarios para determinar la base del impuesto.

c) Calcular la cuota a ingresar por la sociedad X en concepto de impuesto sobre sociedades.

LA IMPOSICIÓN SOBRE LAS SUCESIONES Y DONACIONES

13.1. Introducción

En el gravamen de las donaciones y las herencias es, sin duda, donde la realidad de los sistemas fiscales más se separa de la lógica de la tributación de los acrecentamientos patrimoniales que hemos venido desarrollando como criterio normativo para el diseño institucional. En nuestro planteamiento, las donaciones y herencias recibidas por un sujeto, constituyen una vía de acrecentamiento patrimonial que, en principio, deberíamos someter a gravamen junto a las otras vías de acrecentamiento patrimonial que hemos considerado. Sin embargo, por su origen e historia, la realidad de los gravámenes sobre herencias y donaciones suelen aparecer configurados de manera distinta. Como dijimos, se trata de impuestos que operan con independencia de la imposición sobre la renta, que rara vez aparecen configurados como impuestos personales y que, aún siendo progresivos, los criterios utilizados para graduar la carga, como veremos, resultan extraños a los manejados hasta ahora. Dado pues que la configuración de estos gravámenes puede resultar muy diferente según sea la perspectiva que se adopte, en la siguiente sección analizaremos su diseño siguiendo la lógica de los acrecentamientos patrimoniales, esto es, en línea con los criterios normativos observados hasta aquí. A continuación, presentaremos los impuestos sucesorios tal como suelen aparecer en la realidad de los sistemas fiscales.

13.2. Las donaciones y herencias como acrecentamiento patrimonial

Desde la lógica de un impuesto comprehensivo sobre la renta no cabe duda de que las transferencias de capital que pueda recibir un sujeto, sea como donaciones o como consecuencia de un acto “mortis causa”, constituyen acrecentamientos patrimoniales que deben ser objeto de gravamen en condiciones análogas a los otros acrecentamientos estudiados hasta ahora. Es más, como hemos visto, no se trata de acrecentamientos que requieran esfuerzo por parte del sujeto beneficiario ni, tampoco, que deriven de actuaciones socialmente productivas, con lo que se hallarían en la zona de enriquecimientos que debieran soportar mayor presión fiscal relativa. Si a esto añadimos, como veremos, el deseo ampliamente manifestado en la mayor parte de los sistemas fiscales de la función redistributiva de la riqueza que se atribuye a este impuesto, la conclusión normativa evidente es que las donaciones y herencias deberían soportar un gravamen superior al soportado por cualquier otra vía de acrecentamiento patrimonial. La manera más coherente, pues, de gravar las donaciones y herencias sería, como defendía el informe Carter, en el propio impuesto personal sobre la renta junto a los demás acrecentamientos patrimoniales y sin perjuicio de introducir mecanismos adicionales que permitan reforzar la presión tributaria sobre esta vía de acrecentamiento,

por las razones indicadas. No sería necesario establecer un impuesto independiente para gravar este tipo de acrecentamientos; es más, con un impuesto independiente no sería posible que las donaciones y herencias se gravasen al tipo marginal requerido que no es otro que el resultante de aplicar la escala prevista en el impuesto sobre la renta al acrecentamiento patrimonial total registrado por el sujeto en el período impositivo de que se trate. En consecuencia, al fraccionar el gravamen de los acrecentamientos en dos impuestos y aunque se utilizase en ambos la misma escala de gravamen, el impuesto a pagar, como sabemos, sería claramente inferior al que resultaría en el caso de gravar todo el acrecentamiento en un único impuesto.

El tratamiento de las donaciones y herencias en el impuesto sobre la renta, como una modalidad más de acrecentamiento patrimonial requeriría solventar una doble cuestión específica de este tipo de acrecentamiento. **En primer lugar**, las donaciones y sobre todo las herencias, presentan características similares a las rentas irregulares en el sentido de que el impuesto a pagar dependerá no solo del tamaño absoluto del acrecentamiento registrado sino también de su perfil temporal, de la forma en que dicho acrecentamiento se haya distribuido en el tiempo. **En segundo lugar**, en este tipo de acrecentamientos aparecen problemas en su valoración ya que la transacción se produce, entre personas con intereses coincidentes que puede derivar ventajas de una infravaloración del patrimonio transmitido. Repasemos, pues, ambas cuestiones.

La cuestión de la distribución del acrecentamiento en el tiempo.

1.- La inclusión de las donaciones y herencias en la base del impuesto sobre la renta puede no ser inmediata. Para ello es útil distinguir si se trata de transferencias recurrentes o de transferencias de capital. En el caso de que la transferencia adopte la forma de una renta o ingreso regular, como sería el caso, por ejemplo, de un usufructo o de una renta vitalicia, su inclusión en la base del impuesto no ofrecería ningún problema. En cambio, si la donación o la herencia, como suele ser habitual, comportase una transferencia de capital, de una parte del patrimonio del donante o causante, no deberíamos sumarla sin más a los restantes acrecentamientos patrimoniales dado su carácter irregular.

Un tratamiento posible consistiría en aplicar a estos acrecentamientos la técnica de las rentas irregulares a que nos referimos en la lección décima y que, como se recordará, son técnicas de promediación que se proponen allanar el acrecentamiento de un ejercicio disolviéndolo entre varios ejercicios anteriores cuyo número siempre será arbitrario, a diferencia de lo que sucede con los acrecentamientos generados durante varios ejercicios –cuyo número es conocido– y que se manifiestan o realizan en un momento determinado. En este caso, la promediación es una solución ajustada al perfil de generación de la renta. En cambio, cuando se trata de rentas que se generan de forma irregular, la promediación siempre tendrá un componente arbitrario a menos que recurramos a una técnica de promediación permanente del estilo de la propuesta por Vickrey, cuyas dificultades de gestión resultan notables.

Alternativamente a las técnicas de promediación existe la posibilidad -mucho más razonable y recomendable– de **transformar el capital recibi-**

do en una renta equivalente desde una perspectiva financiera[1]. Para ello deberíamos determinar el importe de una renta anual vitalicia para el sujeto en cuestión que resultase equivalente al valor capital de la donación o herencia recibida y dicha renta vitalicia se incorporaría a la base del impuesto gravándose normalmente junto con los demás acrecentamientos patrimoniales. Esto podría hacerse alternativamente:

- Incluyendo en la base del impuesto del ejercicio en que se recibe la donación o la herencia el importe de la anualidad equivalente y, determinado el impuesto, gravando al tipo medio el resto de la donación o herencia recibida, o bien
- Incluyendo el importe de la renta equivalente en la base de cada año futuro, hasta el fallecimiento del sujeto. En este caso tendría sentido añadir intereses por la parte de cuota correspondiente a la renta vitalicia y a los años transcurridos desde el ejercicio en que se recibió la donación o herencia.

Como puede apreciarse, con esta técnica el acrecentamiento se proyecta hacia el futuro -a diferencia de las técnicas de promediación que se hace sobre ejercicios pasados-, hacia los años en que el sujeto beneficiario disfrutará del acrecentamiento obtenido. En consecuencia, a efectos de determinar la renta anual equivalente deberemos contar, **primero**, con el número de años a que se extenderá la renta equivalente los cuales coinciden con la expectativa de vida del sujeto beneficiario[2] y, **segundo**, con el tipo de interés al que descontar dicha renta anual equivalente, el cual deberá decidirse en cada caso atendiendo a los tipos aplicables en activos financieros de gran solvencia como podría ser la deuda pública. En todo caso, tanto una como otra información habría de incluirse en las normas fiscales para evitar posibles desacuerdos.

Con esta técnica de incorporación de las donaciones y herencias a la base del impuesto sobre la renta desaparecen los problemas que derivan del fraccionamiento o anticipación de las herencias mediante donaciones y, por tanto, la necesidad de acumular las donaciones entre sí y, en su caso, éstas con los legados o herencias. Cada donación o herencia daría

---

1 Como sabemos, el valor actual de una unidad monetaria de una renta temporal, constante y pospagable nos viene dado por la fórmula:

$$a_{n}\rceil_{i} = \frac{1-(1+i)^{-n}}{i}$$

Por tanto, si llamamos H a la herencia o donación recibida y R a la renta anual equivalente, deberá producirse que

$$R = \left(\frac{1-(1+i)^{-n}}{i}\right)$$

esto es, que la transferencia percibida (H) resulte equivalente a una renta anual R por un periodo de n años y a un tipo de interés i. En consecuencia, la renta anual equivalente sería igual a :

$$R = \frac{H}{\frac{1-(1+i)^{-n}}{i}} = \frac{H.i}{1-(1+i)^{-n}}$$

2 A partir de los cálculos actuariales, se puede determinar cuál es, en años, la esperanza de vida de cualquier sujeto en función de su edad en el momento de realizar el cálculo. Con esta información se puede construir una tabla de doble columna en la que entrando por la edad nos ofrezca los años de expectativa de vida.

lugar a una renta vitalicia anual equivalente y su tratamiento fiscal, sin merma de la progresividad del impuesto, podría ser independiente y sumamente sencillo.

La cuestión de la adecuada valoración de los elementos patrimoniales

2.- El segundo tipo de problemas que puede plantear el gravamen de herencias y donaciones, cualquiera que sea la óptica que se adopte, es el de la adecuada valoración de los elementos patrimoniales transferidos dado que entre donante y donatario o entre causante y causahabiente existen evidentes relaciones de afinidad que pueden dar lugar a valoraciones acordadas. En consecuencia, el criterio del precio real al que se ha realizado la transacción que es, como sabemos, el criterio general aplicable, no tendría sentido en este caso dada la vinculación existente entre las dos partes que intervienen en la transacción. Por ello lo sensato sería utilizar como valor el precio de mercado del elemento patrimonial transferido y en el caso de que no existan mercados, el precio que sería acordado entre sujetos no relacionados, esto es, entre sujetos independientes. Como puede verse, aunque la idea es clara, no cabe duda de que la valoración fiscal de los elementos patrimoniales transmitidos puede plantear problemas prácticos cuando se trate de elementos para los que no existan mercados regulares. Y puede dar lugar, aunque no debiera, a criterios de valoración que pugnen con los aplicados en otras zonas del sistema fiscal, por ejemplo, en el impuesto sobre el patrimonio neto o en los tributos inmobiliarios.

El impuesto sobre el patrimonio neto, como veremos en la próxima lección, se gira sobre el valor del activo menos el pasivo de las personas naturales y, por tanto, exige de la valoración de todos y cada uno de los elementos que integran el patrimonio del sujeto. Siendo así, parecería razonable y coherente que esta misma valoración fuese la que se utilizase en el caso de la transmisión -vía donación o herencia- de tales elementos patrimoniales. Sin embargo, aunque posible, esto no es aconsejable como veremos. Y no sólo por el enorme esfuerzo administrativo que supondría tener permanentemente actualizados los valores de los distintos elementos patrimoniales sino, además, porque en el impuesto sobre el patrimonio neto el valor que realmente nos interesa conservar es el precio de adquisición de los distintos elementos patrimoniales, siempre que mantengamos el criterio de realización para gravar las ganancias de capital ya que, como sabemos, dicho precio de adquisición constituye el componente fundamental del sustraendo para determinar el importe de las ganancias (pérdidas) de capital[3]. Sólo en el caso -absolutamente inédito- de que las ganancias de capital se gravasen a medida que se fueran generando tendría sentido y utilidad valorar todos los elementos patrimoniales a final de cada ejercicio, precisamente para poder determinar la cuantía de tales ganancias (pérdidas) de capital.

Tampoco en la imposición sobre bienes inmuebles –limitada en todo caso a este tipo de bienes– cabe hallar una valoración permanentemente actualizada que pudiéramos utilizar a efectos del gravamen de donaciones y herencias. Con frecuencia estos tributos se hallarán en el ámbito de la

3 Como veremos en la siguiente lección, en la valoración del impuesto sobre el patrimonio neto, puede recurrirse a soluciones mixtas. Sin embargo, es cierto que, difícilmente se producirá una valoración actualizada de todos los elementos patrimoniales como requeriría el impuesto de donaciones y sucesiones.

hacienda local y sus valoraciones vinculadas a los viejos catastros. Esto significa, en el mejor de los casos, valores fijados y/o revisados administrativamente y, en general, distantes de los valores reales de mercado de estos bienes.

En definitiva, pues, la valoración de los elementos patrimoniales transmitidos mediante actos inter vivos o mortis causa deberá hacerse, normalmente, con ocasión de tales transferencias y es importante que dicha valoración se haga adecuadamente, a los auténticos precios de mercado, dado que, como sabemos, tiene una doble consecuencia. En primer lugar, nos permitirá determinar las posibles ganancias (pérdidas) de capital realizadas por el donante/causante como consecuencia de la enajenación de los correspondientes elementos patrimoniales; y, en segundo lugar, nos permitirá conocer el acrecentamiento obtenido por el donatario/causahabiente.

Lo normal es que la administración requiera a quien transmite que declare el valor de mercado de los elementos patrimoniales transmitidos reservándose, como es natural, la comprobación de los mismos. Para aquellos elementos patrimoniales que se negocian en mercados regulares su valoración no debe plantear problemas. Si no existen mercados regulares cabe recurrir a otras técnicas de valoración como, por ejemplo, la capitalización de los rendimientos netos generados por el elemento o elementos en cuestión. Pensemos que se trata de valorar una empresa en funcionamiento sin acciones o cuyas acciones no cotizan en ningún mercado. No cabe duda de que el valor contable de la empresa podría constituir una referencia, un mínimo, pero que la capitalización de sus resultados nos ofrecerá un valor mas próximo al buscado.

En otros casos, no existiendo rendimientos que capitalizar ni mercados regulares, puede recurrirse a utilizar los valores de adquisición convenientemente actualizados o bien a calcular el costo actual de producción del elemento patrimonial en cuestión recurriendo, si fuera necesario, a la utilización de expertos o peritos.

Como último recurso algunas legislaciones fiscales incluyen un mecanismo precautorio consistente en un derecho de tanteo en favor de la administración pública, esto es, la posibilidad de que la administración pueda adquirir para sí el elemento patrimonial en cuestión por el precio que el sujeto haya atribuido al mismo.

La valoración de los elementos patrimoniales donados o heredados por un mismo sujeto se hará por su valor neto, esto es, deduciendo los pasivos que pudieran transmitirse y los derechos o gravámenes que pudieran afectar a los bienes transmitidos. Por tanto, para determinar el neto transmitido deberán valorarse no sólo los activos sino igualmente los pasivos incluidos en la transmisión. Cuando los pasivos están representados por deudas a terceros su valoración es inmediata; en cambio, cuando se trate de cargas o gravámenes, especialmente sobre bienes inmuebles, su valoración puede resultar más compleja. Pensemos, por ejemplo, que se transmite un inmueble pero con un derecho de usufructo vitalicio en favor de un tercero. Si, como es normal, existen mercados de compraventa de inmuebles y también de alquileres, la valoración será sencilla: simplemente habría que descontar del precio de mercado del inmueble el valor del usufructo que puede determinarse como el valor actual de

una renta -coincidente con el alquiler del inmueble- durante los años que previsiblemente (expectativa de vida del usufructuario) pueda durar dicho derecho.

Tanto en el caso de las donaciones como en el de las herencias el perfeccionamiento de la transmisión requiere de la aceptación por parte del donatario/causahabiente. Incluso en el caso de herencias suele poderse condicionar la aceptación al caso de que el neto patrimonial transmitido resulte positivo (aceptación a beneficio o resultas de inventario). Por consiguiente, tanto en las donaciones como las herencias se habrá de registrar, normalmente, un aumento en el neto patrimonial del sujeto beneficiario que es, justamente lo que pretendemos gravar. Ahora bien, dicho aumento del neto patrimonial puede ser la consecuencia bien de un aumento neto de su activo o de una disminución neta de sus pasivos. Por ello, debemos entender que existe transmisión tanto cuando el donante/causante transfiere derechos al beneficiario como cuando renuncia a algún derecho, económicamente evaluable, que pudiera tener sobre el beneficiario. Por ejemplo, si renunciase a cobrar una cantidad debida por el beneficiario; o a algún derecho real establecido sobre los bienes del beneficiario. También en estos casos existe donación cuyo valor coincidirá con la reducción de pasivos experimentada por el donatario.

Los problemas de valoración pueden verse ampliados cuando se intenta encubrir una donación simulando una compraventa. Como hemos visto, fiscalmente una donación resultará gravosa en tanto el donante habrá de pagar los tributos correspondientes a la ganancia de capital realizada y el donatario al acrecentamiento patrimonial obtenido. Si en lugar de la donación se simula una compraventa podría evitarse la aparición de ganancias de capital -acordando un precio adecuado- y, desde luego, no cabría gravar al “comprador” pues en la compraventa no existe ningún acrecentamiento patrimonial.

Para evitar estos hechos cabe incluir algunas fórmulas precautorias en la normativa fiscal que operen en aquellos casos en los que se produzcan transacciones entre familiares[4]. La primera medida, tratándose de una transacción entre personas afines, sería establecer como criterio de valoración, en todo caso, el precio de mercado. La segunda, establecer algún mecanismo que nos permitiese verificar la existencia y el origen de los recursos con lo que se pagó por parte del comprador el elemento patrimonial adquirido y su recepción por parte del vendedor o, en otro caso, que las condiciones crediticias eran las habituales en el mercado. Y, finalmente, cabría también establecer para estos casos un derecho de retracto en favor de la administración pública[5].

En esta concepción personal del gravamen de donaciones y herencias el ámbito se definiría en iguales términos a los demás acrecentamientos patrimoniales. Por tanto, en el caso de residentes, habría que incluir la totalidad de donaciones, legados o herencias que pudieran recibir, inde-

4 A veces la transacción entre familiares pudiera hacerse a través de un testaferro interpuesto para evitar la aplicación de las normas precautorias. Debería, pues, considerarse esta posibilidad.

5 La seriedad de los derechos de tanteo y retracto que puedan establecerse en las normas fiscales nos la ofrecerá la disponibilidad en paralelo de los recursos públicos para poderlos ejercer.

pendientemente del lugar donde resida el donante o dónde se hallen los elementos patrimoniales correspondientes. Y paralelamente, en el caso de no residentes, habría que incluir igualmente la transferencia, vía donación o herencia, de aquellos bienes o derechos situados dentro del territorio.

Asimismo, en lo que se requiere a la posible doble tributación internacional de sujetos residentes, se operaría en igualar términos a los explicados al referirnos al impuesto sobre la renta.

Las anteriores son, en nuestra opinión, las principales singularidades que podrían plantearse si gravásemos donaciones y herencias en el impuesto sobre la renta. Cuantificado el acrecentamiento se incluiría en la base del impuesto cuyos demás elementos no se verían alterados. Cabría, no obstante, plantearse de qué forma podríamos incluir ese gravamen diferencial que, desde diversas perspectivas, debería recaer sobre este tipo de acrecentamientos.

A diferencia de lo que, como vimos, sucedía con las rentas del capital que tanto pueden aparecer aisladas como de forma indivisa junto a las rentas del trabajo, los acrecentamientos debidos a donaciones y herencias están perfectamente identificados, y por tanto, el tratamiento diferencial requerido podría hacerse aplicando simplemente un recargo, un impuesto complementario, que recayese exclusivamente sobre este tipo de acrecentamientos. Un recargo a tipo fijo podría cumplir la función discriminatoria en tanto se trata de acrecentamientos que no han requerido esfuerzo ni son socialmente productivos. En cambio, en lo que se refiere al propósito redistributivo -de redistribución de la propiedad- que en muchas legislaciones se atribuye a este tipo de gravámenes, las fórmulas pueden ser otras, generalmente más progresivas.

Una forma de hacerlo sería estableciendo un gravamen complementario -que podría subsumir al anterior- de carácter progresivo graduado en función de la relación existente entre el patrimonio recibido por donación o herencia y el patrimonio que con anterioridad poseía el sujeto beneficiario, gravando con mayor intensidad aquellos casos en los que el sujeto ya disponía previamente de un patrimonio importante. Con esto se estaría discriminando en contra de la acumulación patrimonial y favoreciendo -siquiera sea suavemente- la distribución de la riqueza.

Otra posibilidad sugerida por E. Rignano a principios del pasado siglo podría consistir en graduar la progresividad atendiendo al número de transmisiones lucrativas registradas por unos mismos elementos patrimoniales de forma que, a mayor número de transferencias, mayor sería el tipo de gravamen aplicable pudiendo alcanzar incluso el cien por cien. La idea subyacente es que el derecho a heredar debe diluirse en el tiempo hasta desaparecer cuando se trata de bienes que proceden, por ejemplo, de los bisabuelos. Así, por ejemplo, cuando se trata de bienes que son objeto de transmisión por primera vez, el tipo de gravamen podría ser del 30%; para elementos que ya fueron transmitidos dos generaciones, el tipo podría ser del 60% y para aquellos que fueron objeto de transmisión por tercera vez el tipo sería del 100%. De esta forma se intenta conjugar el derecho de los hijos a los bienes obtenidos por los padres con la limitación de los procesos de acumulación lo cual, evidentemente, favorecería la redistribución de la riqueza.

13.3. El gravamen de las sucesiones

Como ya advertimos anteriormente, la realidad de los impuestos sucesorios dista del planteamiento que hemos hecho en la sección anterior. En la mayor parte de los sistemas fiscales donde existen impuestos sucesorios éstos aparecen configurados con una lógica propia, distinta de la de los otros acrecentamientos patrimoniales, como si el gravamen de los patrimonios transmitidos "mortis causa" nada tuviera que ver con el gravamen de la renta, todo lo cual se debe, en buena medida, a que los impuestos sucesorios aparecieron mucho antes de que se desarrollase la idea de un impuesto sobre la renta de base amplia que pudiese integrar todas las vías de acrecentamiento patrimonial.

Ya en la antigua Roma, existía un gravamen del cinco por ciento sobre las transmisiones hereditarias con cuya recaudación se financiaba, según parece, las pensiones de los veteranos de guerra. Con posterioridad, en la Edad Media el impuesto reaparece como una especie de pago por el privilegio de la transmisión de la propiedad, especialmente cuando se producía en favor de parientes no pertenecientes al núcleo familiar. Y no será sino hasta el siglo XIX cuando el impuesto vuelva a aparecer con los perfiles actuales, primero, como un impuesto que grava la masa patrimonial objeto de transmisión y, más adelante, como impuesto gravando las hijuelas o legados correspondientes. Sin embargo, ni en este último caso, el gravamen se concibe como impuesto personal que recae sobre el heredero o legatario, como requiere la concepción del acrecentamiento patrimonial, sino como **un gravamen sobre la transmisión de la propiedad**.

Históricamente, la justificación del impuesto se ha hecho sobre tres tipos de argumentos que, además, no resultan excluyentes.

El primer argumento, que hemos apuntado, es el jurídico-político en tanto que el derecho a transmitir la propiedad en el caso de muerte lo configura el estado y, por tanto, puede entenderse como un privilegio. En consecuencia, el impuesto tendría en este caso un carácter de contraprestación que se satisface por el beneficio recibido. Con este planteamiento, como señala Musgrave, el gravamen podría limitarse a gravar la masa hereditaria o caudal relicto y su tipo estaría en función de la medida en la cual se entienda que aquel derecho es transmisible.

El segundo argumento utilizado se refiere a la capacidad de pago que, al margen de la renta, proporciona el patrimonio. El patrimonio, como sabemos, es considerado un indicador, junto con la renta y el consumo, de la capacidad de pago de un sujeto. Un indicador que puede operar, al igual que sucede con el consumo, con independencia de la renta dando lugar a exacciones configuradas a partir del mismo. En esta perspectiva cada indicador de capacidad de pago inspiraría un conjunto de impuestos: **el indicador renta**, todos los impuestos sobre la renta sea en forma de impuestos de producto o en forma de impuestos personales y asimismo el impuesto sobre sociedades; el **indicador consumo** daría lugar a los impuestos sobre las ventas y a los impuestos específicos sobre determinados consumos; y, finalmente, el **indicador patrimonio** estaría detrás de los impuestos sucesorios y de los impuestos patrimoniales. En definitiva, pues, desde esta perspectiva la familia de impuestos sucesorios aparecería orientada a gravar todas las transferencias inter vivos o mortis causa

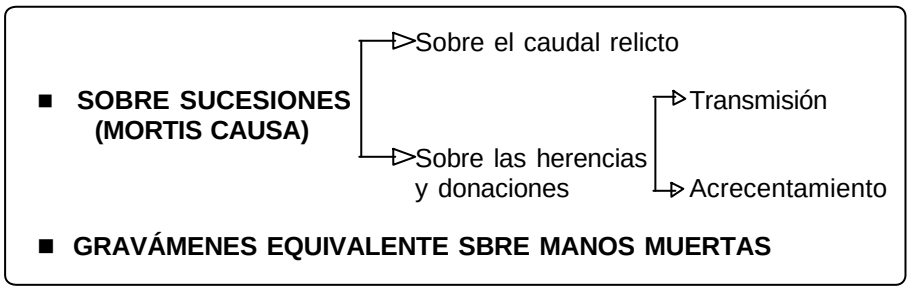
de elementos patrimoniales considerándolas como una expresión de la capacidad de pago de los sujetos y, en tal sentido, operarían como figuras complementarias aunque independientes de todas las otras figuras articuladas alrededor del criterio de la capacidad de pago.

El tercer tipo de argumentos utilizados para justificar el gravamen a las herencias es la conveniencia de introducir una cierta redistribución de la riqueza entre los individuos facilitando la igualdad de oportunidades. La herencia es una institución que reproduce las desigualdades sociales y económicas existentes y, en consecuencia, si queremos mitigar tales desigualdades y ofrecer a todos los ciudadanos oportunidades similares para que desarrollen sus capacidades, podría resultar conveniente gravar las transmisiones hereditarias e incluso, dirían algunos, afectar tales recursos a la financiación de una política de igualdad.

De este tipo de argumentos suelen derivarse razones para configurar impuestos progresivos, como suelen ser los impuestos sucesorios, si bien, como veremos, los criterios observados para graduar dicha progresividad pueden, en ocasiones, resultar un tanto chocantes desde la perspectiva de la capacidad de pago que, como sabemos, siempre precisa de una referencia personal.

La realidad de la imposición sucesoria nos ofrece generalmente tres gravámenes estrechamente relacionados. **En primer lugar**, tenemos el impuesto que recae sobre el caudal relicto o importe total de la masa hereditaria; y **en segundo lugar** podemos hallar impuestos que gravan, en sentido estricto las herencias, es decir, lo recibido por cada heredero o legatario, gravamen que puede configurarse como un impuesto sobre la transmisión o bien como un impuesto sobre el acrecentamiento obtenido y **finalmente**, también podemos hallar los denominados gravámenes equivalentes que recaen sobre aquellos patrimonios que no son susceptibles de transmisión hereditaria, por ejemplo, los poseídos por fundaciones, instituciones religiosas, etc.

En resumen, pues, vamos a considerar los siguientes gravámenes:



13.3.1. El impuesto sobre el caudal relicto

Se trata de un impuesto que recae sobre el valor neto del patrimonio perteneciente al causante en el momento de su fallecimiento, independientemente del otro impuesto que grava las participaciones de los herederos o legatarios en dicho patrimonio cuando se proceda a su distribución. Dentro del grupo anterior de los impuestos sucesorios es, sin duda, el tributo más antiguo que, sin embargo, sigue existiendo en algunos sis-

temas fiscales como es el caso de Estados Unidos (estate tax) y, hasta hace unos años, también en España.

En su concepción tradicional es una figura alejada de cualquier elemento de personalización y, en consecuencia, no es extraño que su justificación, tienda a gravitar hacia la lógica del beneficio a que antes nos hemos referido. Ahora bien, si esto fuera así, cabría esperar que se tratase de un tributo proporcional resultado de aplicar un tipo fijo de gravamen sobre el valor neto de la masa hereditaria y, sin embargo, suele aparecer como un tributo progresivo, con tarifas formalmente progresivas y con mínimos exentos lo cual, en buena técnica tributaria, reclamaría de una capacidad de pago y, por tanto, de la referencia a un sujeto que no existe.

El impuesto sobre el caudal relicto puede verse también como un instrumento al servicio de la redistribución de la riqueza en tanto su existencia favorece que ésta se produzca con anterioridad al fallecimiento ya que, de hacerse así, se estará hurtando base a este impuesto y será menor la carga total soportada como consecuencia de la sucesión. Es para evitar este efecto por lo que en algunas legislaciones se introducen mecanismos precautorios que obligan fiscalmente a reintegrar a la masa hereditaria aquellas donaciones que los anglosajones denominan “gifts made in contemplation of death”, esto es, donaciones hechas ante la perspectiva de muerte y cuya finalidad no es otra -cuando las normas legales lo permiten- que eludir el impuesto sobre el caudal relicto y atenuar el que pueda recaer sobre las herencias.

No obstante, si considerásemos este impuesto como un instrumento de redistribución de la riqueza la referencia personal más clara sería la persona del causante y, en tal caso, el impuesto podría concebirse como el último gravamen sobre el patrimonio de la persona fallecida. La hacienda vendría a reclamar con este impuesto una alicuota creciente en la medida en que el patrimonio del causante superase, por ejemplo, el valor del patrimonio medio en el país en cuestión, de forma que la exacción pudiese contribuir a la redistribución de la riqueza. Habría de configurarse, pues, como un impuesto cuyo sujeto pasivo sería el causante y cuya cuota vendría a minorar la masa hereditaria objeto de distribución.

Un criterio de progresividad distinto del anterior y que también podría utilizarse en una figura con propósito redistributivo sería el antes referido, del número de generaciones, gravando con mayor intensidad aquella parte del patrimonio que se transmite y que no haya sido acumulado por el propio causante a lo largo de su vida.

La utilización de este criterio, bastante sensato si se pretende redistribuir la riqueza, obligaría a clasificar toda masa hereditaria en dos partes: **una** integrada por todos aquellos bienes que el causante obtuvo como donatario y/o heredero o legatario; y **la otra**, que sería la parte acumulada a lo largo de su vida por el causante proveniente de las restantes vías de acrecentamiento patrimonial. Incluso, dentro de los acrecentamientos obtenidos como consecuencia de donaciones o herencias cabría distinguir si proceden, a su vez, de acrecentamientos de igual naturaleza registrados

por quien fuera el donante o causante de los mismos[6]. Hecho esto, el impuesto sobre el caudal relicto podría incorporar como criterio de progresividad esta circunstancia gravando a tipos crecientes la parte de la masa hereditaria que provenía de anteriores transmisiones hereditarias[7].

Un impuesto configurado en estos términos permitiría conjugar el reconocimiento de la familia próxima como factor que pueda haber contribuido a la acumulación patrimonial, con el propósito redistributivo del impuesto.

---

6 Como es natural, estas categorías habría que hacerlas en términos de valor no mediante la identificación de elementos patrimoniales en concreto. De esta forma todo heredero podría saber, sin problemas, qué parte de lo heredado era consecuencia, a su vez, de donaciones o herencias recibidas por el causante y qué parte era atribuible a las restantes vías de acrecentamiento patrimonial. El heredero anotaría en su patrimonio la primera parte como herencia de segunda generación -o más si es el caso- y la segunda parte como herencia de la primera generación.

7 Veamos un sencillo ejemplo aplicando ambos criterios de progresividad. Imaginemos un sujeto que ha fallecido y cuyo patrimonio neto asciende a 800.000 uds. monetarias de las cuales 150.000 procedían por herencia de su abuelo a través de su padre y 250.000 fueron heredadas directamente de este último. El resto del patrimonio, 400.000 uds. lo acumuló el propio sujeto a lo largo de su vida.

El valor del patrimonio medio por habitante en el país en cuestión asciende a 100.000 uds. monetarias y se estima que hasta 20.000 uds. debería hallarse exento. Con esta información podríamos construir una escala de gravamen sobre el caudal relicto como la siguiente:

Tramo de masa hereditaria	Tipo aplicable
De 0 a 20.000	0%
20.001 a 50.000	5%
50.001 a 100.000	10%
100.001 a 200.000	20%
200.001 a 500.000	30%
500.001 a 1.000.000	40%
Mas de 1.000.000	50%

Una forma de tomar en cuenta el número de generaciones que ha "saltado" un patrimonio podría ser, por ejemplo, aplicando un recargo sobre los anteriores tipos marginales. Pensemos en un recargo del 50% para aquella parte del patrimonio que sería objeto de transmisión por segunda vez y del 100% para las que lo sean por tercera vez o más. Para aplicar este recargo podríamos suponer que la parte del patrimonio que vaya a saltar tres o más generaciones será a la que se aplique el tipo marginal más alto de los que corresponda e inmediatamente la parte que vaya a saltar por segunda vez.

Esto significa que se aplicaría un tipo efectivo del cien por cien a aquella parte de la masa hereditaria en que el caudal relicto excediera de un millón de uds. monetarias, es decir, cuando confluyeran un patrimonio muy por encima de la media -en nuestro ejemplo, diez veces mayor- y procedente de dos o más generaciones anteriores.

En nuestro ejemplo el impuesto a pagar sería el siguiente:

Tipo de la escala	Porción de base	Cuota	Recargo	Total
0%	20.000	-		-
5%	30.000	1.500		1.500
10%	50.000	5.000		5.000
20%	100.000	20.000		20.000
30%	200.000	60.000		60.000
	100.000 (2º gen)	30.000	15.000	45.000
40%	150.000 (2º gen)	60.000	30.000	90.000
	150.000 (2º gen)	60.000	60.000	120.000
	800.000	236.500	105.000	341.500

Con lo que la masa hereditaria a distribuir, después del pago del impuesto, sería de 458.500 (800.000 – 341.500) unidades monetarias.

Este impuesto constituye en la actualidad la figura más característica en materia de gravámenes que recaen sobre las transmisiones patrimoniales lucrativas. Normalmente se aplica con una escala progresiva graduada en función del tamaño de la hijuela, por una parte, y de la relación familiar existente entre causante y causahabiente aplicándose tipos impositivos más elevados cuando la relación familiar resulta más distante, criterio que puede entenderse como un mecanismo de protección de la familia y el patrimonio familiar pero que, evidentemente, debilita al impuesto como instrumento de redistribución de la riqueza.

La razón histórica de que en este impuesto suelan gravarse no sólo las transmisiones hereditarias sino también las donaciones es la referida anteriormente y consiste en intentar evitar que mediante las donaciones se consiga fraccionar la transmisión que se producirá inexorablemente con ocasión de la herencia y con ello -al tratarse de un impuesto progresivo- reducir la carga tributaria total. Por eso, también en este impuesto suelen existir las cautelas anteriormente referidas que llevan a acumular entre sí y, en su caso, con la porción hereditaria que corresponda, las donaciones que se hayan producido entre un mismo donante y donatario durante un período de tiempo previo al fallecimiento. Este tipo de cláusulas puede, en efecto, corregir las consecuencias de aquellas donaciones que, como dijimos, suelen hacerse ante la perspectiva de la muerte pero difícilmente pueden corregir aquellas otras efectuadas con anterioridad por más que persigan idéntica finalidad.

Precisamente para evitar este tipo de problemas es por lo que se ha propuesto darle a este impuesto una configuración algo diferente consistente en acumular todas las donaciones y/o herencias que puedan recibir un sujeto a lo largo de su vida de cualquier donante o causahabiente e ir girando el impuesto sobre dicho importe acumulado. Con un planteamiento de estas características desaparecerían todos los problemas que plantea el fraccionamiento de la transmisión ya que la base del impuesto la constituiría la suma de donaciones y herencias recibidas por una persona a lo largo de la vida y sobre estos dos parámetros se construiría la escala de gravamen. Naturalmente, el impuesto se devengaría no al final de la vida sino con ocasión de cada donación, legado o herencia recibida por el sujeto, si bien del impuesto resultante, de acuerdo con la escala de gravamen, habría que deducir siempre el satisfecho con anterioridad. De esta forma el impuesto total satisfecho sería siempre el último, esto es, el resultante de aplicar la escala a la suma de las donaciones, herencias o legados recibidos por el sujeto hasta el momento.[8]

8 Veamos un sencillo ejemplo de cómo operaría un impuesto sobre las donaciones y herencias de estas características. Imaginemos que el sujeto recibió cuando tenía 30 años una herencia por importe de 300.000 uds. monetarias; posteriormente a los 40 años recibió una donación por un importe de 150.000 uds. monetarias y finalmente a los 55 años ha vuelto a heredar por una cuantía de 250.000 unidades monetarias.
Vamos a suponer que la tarifa aplicable es la misma del ejemplo anterior de la nota seis. En consecuencia, el sujeto disfrutará de un mínimo exento de 20.000 uds. monetarias único y de carácter personal.
Con ocasión de la primera herencia de 300.000 uds., el sujeto habría de pagar:

Es de notar que un impuesto sobre las herencias configurado en estos términos no sería tanto un gravamen sobre la transmisión como un impuesto sobre una clase de acrecentamiento patrimonial puesto que la referencia, el sujeto pasivo del impuesto, sería la persona beneficiaria de la transferencia. Por tanto, operaría con una lógica personal si bien independientemente del impuesto sobre la renta, con lo que resultará imposible garantizar que, cuanto menos, el impuesto de donaciones y herencias proporcione una presión similar a la que aplica el impuesto sobre la renta sobre las demás vías de acrecentamiento patrimonial. Y siendo esto así, el riesgo de transformar renta en capital o viceversa, según convenga, resultará inevitable. En la medida en que entendamos que el patrimonio constituye un indicador autónomo de capacidad de pago –lo cual muchos defenderían– se nos planteará el problema indicado y pese a la legitimidad de las valoraciones políticas que puedan hacerse al respecto lo bien cierto es que la renta puede convertirse en patrimonio a voluntad –al igual que vimos que sucedía con las ganancias de capital– y, en consecuencia, si el tratamiento fiscal proporcionado por los impuestos sucesorios resulta mas benigno que el proporcionado por el impuesto personal sobre la renta, la tendencia a transformar transacciones con contraprestación en donaciones o herencias cuando convenga será inevitable[9].

Porción de base	Cuota
20.000	-
30.000	1.500
50.000	5.000
100.000	20.000
100.000	30.000
300.000	56.500

Al recibir más tarde la donación de 150.000 uds. monetarias habría que calcular el impuesto correspondiente a 450.000 uds. monetarias (300.000 + 150.000) y descontar del mismo lo pagado con anterioridad (56.500). Por tanto:

Porción de base	Cuota
20.000	-
30.000	1.500
50.000	5.000
100.000	20.000
250.000	75.000
450.000	101.500

con lo que en esta ocasión habría de pagar 45.000 uds. monetarias que es la diferencia entre la cuota correspondiente a la base acumulada (101.500) y la satisfecha hasta el momento (56.000). Con igual lógica al recibir nuevamente una herencia de 250.000 uds. monetarias se procedería aplicando la escala sobre la base acumulada (700.000) y restando de la cuota resultante los impuestos ya satisfechos.

Por tanto,

Porción de base	Cuota
20.000	-
30.000	1.500
50.000	5.000
100.000	20.000
300.000	90.000
200.000	80.000
700.000	196.000

lo que significa que en esta ocasión debería pagar 95.000 unidades monetarias que es la diferencia entre la cuota de 196.500 y la suma de impuestos anteriormente pagados (56.500+45.000=101.500).

Dados los largos periodos temporales implicados en un impuesto de estas características tendría pleno sentido introducir correcciones monetarias.

9 Por ejemplo, a un familiar que trabaje para otro le puede interesar en lugar de recibir salarios altos, recibir salarios modestos y, de trecho en trecho, una donación.

El impuesto sobre donaciones y herencias, como hemos indicado, suele ser progresivo graduando su progresividad en función del tamaño de la hijuela o del legado y de la relación familiar que exista entre el causante y el causahabiente: cuanto más alejada sea dicha relación familiar, más elevado será el tipo impositivo aplicable. Es cierto que puede aducirse en favor de este criterio que son los familiares mas próximos -hijos, padres- los que con mayor probabilidad pueden haber contribuido a la obtención de la fortuna del causante y esta circunstancia podría explicar ese trato relativamente más favorable. Sin embargo, como antes apuntábamos, la razón mas sólida para explicar este criterio no es otra que el deseo de proteger a la familia evitando que el patrimonio familiar se disgregue lo cual, como advertimos, no deja de resultar contradictorio con el propósito redistributivo que también se atribuye al impuesto.

A tal fin y aún operando con un impuesto independiente sobre herencias tendría más sentido, en lugar de limitarse a tomar en cuenta la relación familiar, graduar el impuesto atendiendo al patrimonio previamente poseído por los herederos o legatarios aplicando una alicuota mayor cuanto mayor fuera dicho patrimonio. No parece razonable que una herencia, por ejemplo, de 300.000 unidades monetarias recibida por un sujeto sin patrimonio previo, deba soportar el mismo impuesto que si el sujeto dispusiese, previamente, de un patrimonio de, digamos, dos millones de unidades monetarias. Mucha gente aceptaría que en este último caso el impuesto a pagar debería ser mayor. Un planteamiento de estas características ayudaría a personalizar el impuesto llevándolo a operar respecto del patrimonio con una lógica similar a la que utilizamos al gravar la renta. Así, el impuesto sobre la renta que vaya a soportar un rendimiento de, digamos, 1.000 unidades monetarias es algo que no podemos decir si no conocemos la totalidad de los ingresos del sujeto y aún sus circunstancias personales y familiares. Si dichas 1.000 unidades es el único ingreso que tiene el sujeto, probablemente no pagarán nada al encontrarse amparadas por el mínimo exento; en cambio, si el sujeto en cuestión tiene unos ingresos netos, por ejemplo, de 400.000 unidades monetarias, las 1.000 unidades adicionales podrían soportar un impuesto del 50% o más. Esto está claro y resulta perfectamente razonable. Sin embargo, en el caso del impuesto sobre las herencias podemos decir con exactitud cuál es el impuesto que debe soportar una herencia de 300.000 unidades monetarias sabiendo, simplemente, la relación familiar que existe entre causante y causahabiente, a pesar de que tal relación no es fácil que afecte a la capacidad de pago de ninguno de ellos.

Pues bien, una forma de trasladar esa lógica de la imposición sobre la renta a un impuesto independiente sobre las herencias sería graduando el impuesto, a pagar en función de la relación existente entre la herencia recibida y el patrimonio previamente poseído por el beneficiario. Cuanto menor sea dicha relación, mayor debería ser el tipo impositivo aplicable[10].

En lo que se refiere al ámbito del gravamen, el impuesto tradicional sobre herencias y donaciones suele seguir la lógica de la residencia del causante y de la localización de los bienes y derechos objeto de transmisión. En consecuencia, someterá al impuesto todas las herencias cuyo

10 Este criterio de progresividad es aplicado actualmente en el impuesto español sobre sucesiones y donaciones.

causante resida en el país en cuestión y asimismo a aquellos bienes, independientemente de dónde resida el causante, que se hallen situados en su ámbito territorial. Descontando este último criterio que siempre es de oportunidad, lo cierto es que, como vemos, el impuesto toma como referencia al causante en lugar de hacerlo con el causahabiente que sería lo adecuado desde la perspectiva de la capacidad de pago.

En la mayor parte de los sistemas fiscales la imposición sucesoria especialmente si es sobre las herencias, dispone de sistemas singulares para el pago de las deudas tributarias correspondientes con el propósito de facilitarlo. Anteriormente ya indicamos que la capacidad de pago no viene determinada por el grado de liquidez de un patrimonio y lo bien cierto es que, siendo solvente, no será difícil hallar vías de financiación en caso de necesidad. No obstante, esto no excluye que la propia administración tributaria pueda abrir también vías de financiación aplazando el pago de los impuesto sobre todo de los impuestos sucesorios que por su propia naturaleza irregular y por tratarse en muchas ocasiones de transferencias que no incluyen dinero, precisan en mayor medida de este tipo de soluciones.

Hablando en términos generales una administración tributaria podría adoptar, al menos, medidas del siguiente tipo:

En primer lugar abrir la posibilidad para que los sujetos pasivos por estos impuestos pudieran compensar sus cuotas con cargo a cualquier deuda –tributaria o no– que pudiera tener la administración con el sujeto en cuestión.

En segundo lugar, para estos casos pueden introducirse mecanismos de aplazamiento del pago y/o de pago a plazos, sin perjuicio de cargar los intereses correspondientes. Y

Finalmente, existen administraciones que aceptan el pago del impuesto en bienes, normalmente en bienes artísticos que sean de interés público.

En el caso de los impuestos sucesorios que estamos considerando, la inclusión de estas técnicas facilitadoras del pago resulta muy recomendable y pueden constituir en sí mismo en un factor que contribuya a mejorar el grado de cumplimiento voluntario de los sujetos.

13.3.3. Impuestos sobre manos muertas

Un impuesto singular que ha acompañado en ocasiones al grupo de los tributos sucesorios es el que recae sobre aquellos patrimonios que por las características de sus titulares nunca serán objeto de transmisión hereditaria. Esto puede suceder con los patrimonios de determinadas instituciones públicas o privadas -pensemos, por ejemplo, en el caso de las fundaciones, en las órdenes religiosas- que por su naturaleza jurídica no tienen participaciones sociales y cuyos patrimonios, por tanto, no pueden ser objeto ni de donación ni, desde luego, de transmisión hereditaria. Por ello este impuesto se concibe como una especie de **gravamen equivalente** cuyo propósito consiste en someter al patrimonio de estas entidades a una tributación similar a la que soportarían si fuese objeto de trans-

misión hereditaria en cada generación. El gravamen suele ser anual y se gira sobre el patrimonio neto de la institución, estableciéndose su nivel en un tipo aproximadamente equivalente al soportado por los patrimonios que se transmiten mediante herencia[11]. Esto no excluye, naturalmente, la posibilidad de diseñar una escala con tipos progresivos.

Como puede apreciarse, un impuesto de estas características tiene sentido siempre que concibamos el impuesto a las herencias como un tributo objetivo, un impuesto que grava patrimonios. Desde esta perspectiva, en efecto, puede hablarse de patrimonios que no han sido gravados o de patrimonios que se han gravado dos veces, planteamientos ambos que, desde una óptica personal, subjetiva, preocupada por fundamentar los gravámenes sobre la capacidad de pago de los sujetos, carecerían de sentido.

13.4. Observaciones finales

El repaso de los gravámenes sucesorios que hemos efectuado en esta lección, ha puesto de manifiesto cómo estos tributos en su diseño tradicional, poseen un difícil encaje en los sistemas modernos de imposición directa articulados alrededor de la imposición personal sobre la renta. Fueron tributos concebidos para gravar las transmisiones “mortis causa” que se situaban formalmente al lado de aquellos otros que gravan las transmisiones patrimoniales por actos inter vivos los cuales, a su vez, como veremos en la siguiente lección, carecen de justificación en un sistema tributario construido sobre el criterio de la capacidad de pago.

Lo sensato y coherente, por tanto, sería intentar ajustar la imposición sucesoria a criterios personales de capacidad de pago lo cual, como hemos visto, requeriría algunos ajustes normativos.

La solución técnicamente más adecuada, no cabe duda, es aquella que llevaría a estos acrecentamientos patrimoniales a tributar, junto con los demás, en el impuesto personal sobre la renta introduciendo los mecanismos antes indicados de equivalencia financiera entre renta y capital para evitar la perturbación que en otro caso podrían introducir las escalas progresivas. Ésta es la solución más consistente y también la más difícil desde una perspectiva socio-política a juzgar por lo que podríamos denominar tendencias recientes observadas en la imposición sucesoria.

Hay que reconocer que, a pesar de sus pretensiones, los impuestos sucesorios han tenido tradicionalmente un papel modesto en los sistemas fiscales si se mide por su importancia recaudatoria. Los ingresos por este tipo de impuestos rara vez han representado más allá del cinco por ciento de los ingresos tributarios y, con frecuencia, suponen bastante menos. Con todo, durante los últimos años se ha ido extendiendo, a partir de Es-

11 Para determinar un tipo impositivo anual equivalente, deberíamos partir del conocimiento del tipo medio de gravamen en el impuesto sobre las herencias y del número de años, igualmente como media, que transcurre entre dos transmisiones hereditarias. Con estos datos el cálculo del tipo anual equivalente sería resultado de una sencilla ecuación de equivalencia financiera.

tados Unidos, una opinión contraria a este tipo de impuestos y han surgido diversas propuestas que abogan sencillamente por su eliminación. Y ello a pesar de que en muchos países, como sucede claramente en Estados Unidos, existen mecanismos legales que permiten eludir en gran medida el pago de este impuesto.

Debemos ser conscientes, no obstante, que la desaparición de este tipo de impuestos abre una ruta de evasión para las personas con altos recursos, primero, convirtiendo sus rentas ordinarias en ganancias de capital no realizadas como forma de acumulación y, a continuación, transfiriendo el patrimonio acumulado, vía donación o herencia, a sus sucesores. De esta forma, la posesión de riqueza permitirá convertir, de hecho, todo el sistema de imposición directa que hemos venido describiendo en las lecciones anteriores en un impuesto sobre el consumo.

Si se desea que el sistema de impuestos proporcione un patrón distributivo justo de los costos públicos es importante, pues, como hemos advertido, que las transmisiones lucrativas se entiendan como una forma de realización de las ganancias de capital acumuladas y que exista un impuesto sobre las herencias que grave esta vía de acrecentamiento patrimonial.

Una versión del gravamen más próxima a la tradicional y más factible sería, en nuestra opinión, aquella que se articula a través de un impuesto independiente del impuesto sobre la renta y, como hemos visto, utiliza el patrimonio como indicador de la capacidad de pago. Partiendo del impuesto tradicional esta versión aconsejaría,

- Primero, configurar el impuesto gravando el patrimonio recibido por el beneficiario de la donación o herencia. Y
- Segundo, modular la progresividad atendiendo, además de a la cuantía de lo transmitido, a los factores que hemos referido. (patrimonio previo del beneficiario; número de generaciones)

Aunque el impuesto sobre el caudal relicto tiene diferente sujeto pasivo y diferente base que el impuesto sobre las herencias es difícil que en un mismo sistema fiscal puedan operar ambos en los términos aquí recomendados. Si hubiera que optar sería preferible, en nuestra opinión, conservar el impuesto sobre las herencias olvidando el impuesto sobre el caudal relicto o en otro caso, transformándolo en un tributo a cuenta del impuesto sobre las herencias para lo cual podría operar con un tipo fijo relativamente modesto. El gravamen requerido podría instrumentarse perfectamente en un impuesto sobre las herencias de base acumulativo como el que hemos sugerido.

CONCEPTOS BÁSICOS

Donación. Es la transferencia de bienes o derechos realizada por una persona o entidad que llamaremos donante a favor de otra persona que es el donatario. Como tal transferencia es una transacción unilateral sin contraprestación.

Las donaciones pueden ser por cuenta de renta o donaciones de capital según sea su origen. Las donaciones por cuenta de renta son recurrentes en el tiempo.

Caudal relicto. Se denomina así al conjunto de los elementos patrimoniales pertenecientes al sujeto en el momento de su muerte. También se denomina masa hereditaria o herencia.

Porción hereditaria. Es la alicuota de la herencia que corresponde a un heredero o legatario. La porción correspondiente a un heredero se denomina hijuela y la correspondiente a un legatario, legado.

Transmisión lucrativa. Refiere a toda transmisión de bienes o derechos realizada sin contraprestación. La donación es una transmisión lucrativa y también lo es la transmisión hereditaria o mortis causa. Lo contrario de una transmisión lucrativa es un transmisión onerosa.

Anualidad equivalente. Hemos llamado así a la renta anual y vitalicia que resulta financieramente equivalente para un sujeto a un capital recibido vía donación o herencia. El cálculo de la anualidad equivalente se hace para poder gravar las donaciones y/o herencias en el impuesto sobre la renta sin que surjan problemas derivados de la progresividad.

Causante, causahabiente. Denominamos causante a la persona que al fallecer desencadena el proceso sucesorio. Son causahabientes los herederos y legatarios del causante.

Base acumulativa. Constituye una alternativa para determinar la base del impuesto sobre donaciones y herencias consistente en sumar todas las donaciones, herencias o legados recibidos por un sujeto a lo largo de su vida girando el impuesto sobre dicho total acumulado.

Manos muertas. Se denomina así a aquellas entidades, públicas o privadas, que por su constitución jurídica retienen patrimonios que no pueden ser objeto de transmisión hereditaria (y que, normalmente, se hallan también al margen del mercado).

Impuestos equivalentes. Se trata de impuestos satisfechos anualmente que se establecen sobre aquellos patrimonios que por las características jurídicas de su titular no pueden ser objeto de transmisión hereditaria.

Este impuesto anual se establece en un nivel tal que resulta financieramente equivalente a los impuestos sucesorios soportados por los patrimonios que son objeto de transmisión hereditaria.

Actividad

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, tres, dos, una o ninguna. Indique las respuestas que Ud. considere acertadas.

1. **De acuerdo con la idea de renta integral o extensiva, las donaciones y herencias**
   - Habrían de gravarse en un impuesto independiente.
   - Sería preferible no someterlas a gravamen.
   - Deberían gravarse en el impuesto sobre la renta.
   - Habrían de gravarse en un impuesto independiente pero con igual presión que los demás acrecentamientos patrimoniales.

2. **El impuesto sobre el caudal relicto**
   - No tiene sentido en un sistema que grave los acrecentamientos patrimoniales.
   - Grava cada hijuela.
   - Recae sobre el patrimonio neto del causante.
   - Es independiente del gravamen de las ganancias (pérdidas) de capital realizadas por el causante por razón de la muerte.

3. **Las hijuelas y los legados tradicionalmente han sido sometidos a gravamen**
   - Como transmisiones mortis causa.
   - Como acrecentamientos patrimoniales del heredero o legatario.
   - Como transmisiones inter vivos.
   - Como renta del beneficiario.

4. **La masa hereditaria debería valorarse**
   - A precio de adquisición.
   - A los precios actuales de mercado.
   - A precios de adquisición corregidos.
   - Atendiendo a los valores catastrales en el caso de bienes inmuebles.

5. **Siendo coherentes con el criterio de la capacidad de pago el fallecimiento de un sujeto**
   - Dará lugar a gravar las ganancias (pérdidas) de capital acumuladas y no realizadas.
   - Dará lugar a gravar el caudal relicto.
   - Dará lugar a gravar la herencia en la persona del heredero.
   - Dará lugar a un impuesto sobre el patrimonio neto del causante.

6. **El gravamen de las herencias deberá ser progresivo atendiendo a**

- La cuantía de lo transmitido.
- A la relación familiar entre causante y causahabiente.
- Al patrimonio poseído previamente por el beneficiario.
- La cuantía del caudal relicto.

7. **La configuración del impuesto sobre las herencias como un gravamen de base acumulativa a lo largo de la vida del beneficiario**
   - Ofrece mayor progresividad.
   - Da coherencia a la aplicación de una escala progresiva.
   - Calcula una sola vez el impuesto en la vida del beneficiario.
   - No permite aplicar mínimos exentos.

8. **Para gravar sin problemas las donaciones o herencias en un impuesto sobre la renta**
   - Es conveniente la transferencia de capital en una renta.
   - Es conveniente utilizar distintas tarifas.
   - Los problemas técnicos son inevitables. Es preferible hacerlo en un impuesto independiente.
   - Debe hacerse con una base acumulativa.

9. **Cuando el beneficiario de una donación o herencia es una persona jurídica.**
   - El impuesto de herencias lo pagan los socios.
   - Sólo se aplica el impuesto sobre el caudal relicto.
   - Las personas jurídicas no pueden ser beneficiarias.
   - El acrecentamiento se suele gravar en el propio impuesto de sociedades

10. **El denominado tributo equivalente o impuesto de manos muertas**
    - Es el que se aplica a las personas fallecidas.
    - Recae sobre aquellos entes titulares de patrimonio que, por su naturaleza jurídica no pueden ser objeto de transmisión hereditaria.
    - Recae sobre aquellos entes cuyos patrimonios sólo pueden ser objeto de transmisión mortis causa.
    - Es el impuesto satisfecho sobre las herencias cuando su cuantía resulta equivalente a lo que hubiera satisfecho dicho acrecentamiento en el impuesto sobre la renta.

TRABAJO PRÁCTICO

Un sujeto ha recibido a lo largo de su vida las siguientes donaciones y herencias:

- A la edad de veinte años recibió una herencia por un importe de 200.000 uds. monetarias.
- A los treinta y cinco años recibió un legado de 150.000 uds. monetarias, y
- A los cincuenta años recibió una herencia de 350.000 uds. monetarias.

Supongamos que existe un impuesto sobre donaciones y herencias de base acumulativa que se aplica según la siguiente escala

Tramo de base	**Tipo**
De 0 – 100.000	0%
100.001 – 200.000	10%
200.001 – 300.000	20%
300.001 – 500.000	30%
Más de 500.000	40%

Y suponemos igualmente que la escala anterior refuerza su progresividad en la medida en que sea mayor el patrimonio previamente positivo por el beneficiario. Suponiendo que el sujeto de nuestro ejemplo tiene solamente el patrimonio que ha ido heredando.

Se pide:

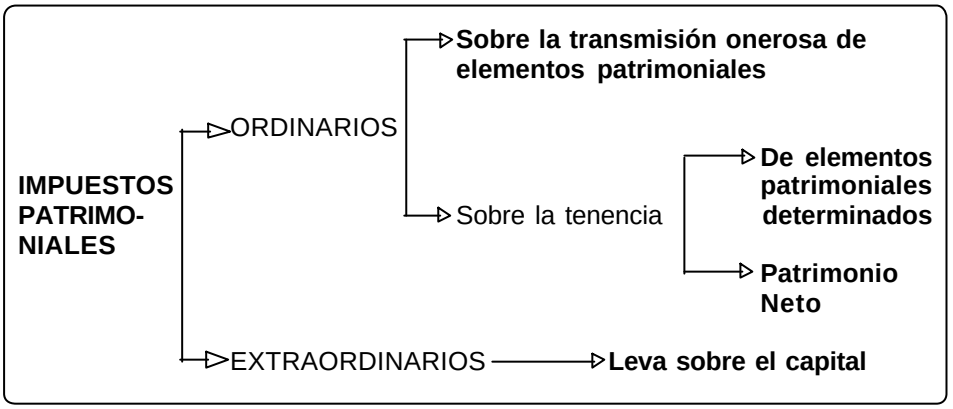
Primero, construir una escala que permita introducir la variable del patrimonio previamente poseído. Y

Segundo, liquidar el impuesto que corresponda en cada herencia.

LA IMPOSICIÓN PATRIMONIAL

14.1. Introducción

En la lección anterior hemos estudiado el conjunto de los impuestos sucesorios en su doble concepción, tradicional, de impuestos sobre las transmisiones mortis causa y moderna, como impuestos personales que recaen sobre un determinado tipo de acrecentamiento patrimonial. En esta lección nos ocuparemos de los restantes impuestos que utilizan el patrimonio o determinados elementos patrimoniales como referencia de gravamen. Se trata de las figuras recogidas en el siguiente cuadro,



Como puede verse, la primera distinción relevante hay que hacerla entre los impuestos patrimoniales que podemos llamar **ordinarios** o regulares y la imposición **extraordinaria** sobre el patrimonio cuyo propósito, a diferencia de los impuestos ordinarios, resulta confiscatorio y sólo puede pagarse liquidando una parte del propio patrimonio.

Dentro de los impuestos ordinarios, que por razones obvias son los más significativos, hemos distinguido según se trate de impuestos que graven la **transmisión onerosa** de elementos patrimoniales –la compraventa de tales elementos– de aquellos otros impuestos que recaen sobre la pura tenencia de un patrimonio entre los cuales hemos identificado los dos que nos parecen más comunes y relevantes: el **impuesto sobre la tenencia** de determinados elementos patrimoniales, básicamente inmuebles, que constituyen una figura importante en muchas haciendas locales y el **impuesto sobre el patrimonio neto**, compañero de la imposición sobre la renta y gravamen habitual en las haciendas europeas.

Repasemos, pues, cada una de las figuras indicadas para analizar su configuración y sus funciones dentro del sistema de impuestos.

14.2. La imposición sobre transmisiones patrimoniales

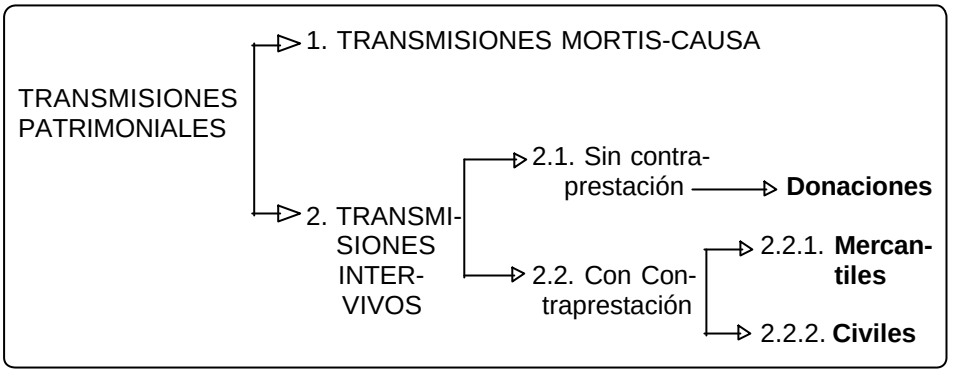
Este tipo de impuestos tiene una larga tradición en los sistemas fiscales y en su origen se hallan emparentados con las garantías a la propiedad otorgadas por el estado mediante el establecimiento de registros y actos formales de transmisión, especialmente en lo que se refiere a bienes inmuebles. En tal sentido pues, su justificación debería buscarse más cerca de los criterios del beneficio que del principio de la capacidad de pago. El impuesto podría verse como un instrumento para financiar el coste del sistema jurídico-administrativo público de garantía de la propiedad, lo cual le conferiría algún apoyo.

Desde una perspectiva puramente formal este impuesto se ha entendido a veces como un gravamen simétrico al de donaciones y herencias, en tanto uno grava las transmisiones patrimoniales por actos mortis-causa (impuesto de herencias) y el otro (impuesto de transmisiones) recae sobre las transmisiones patrimoniales por actos inter-vivos. Sin embargo, este planteamiento, exclusivamente jurídico-formal, no tiene demasiado significado cuando se adopta la perspectiva material de la capacidad de pago pues, desde esta óptica, no cabe duda de que con las transmisiones lucrativas se produce un acrecentamiento patrimonial en la persona del beneficiario que justifica plenamente la existencia de un gravamen, a soportar por quien recibe el patrimonio transmitido, mientras que en el caso de las transmisiones onerosas se trata de transacciones con contraprestación en las que, por definición, se intercambian elementos patrimoniales de valor equivalente y, por consiguiente, no se produce en el adquiriente ningún acrecentamiento patrimonial que evidencie una capacidad de pago gravable. Cuando un sujeto adquiere un inmueble y paga por él una determinada cantidad de dinero –por ejemplo, 200.000 uds. monetarias– el valor de su patrimonio no experimenta ninguna variación ya que simplemente al comprar habrá sustituido un depósito bancario de 200.000 unidades monetarias por un inmueble de igual valor. Por tanto, la operación de compraventa no justificaría, en modo alguno, desde la perspectiva de la capacidad de pago, la existencia de un impuesto sobre el adquiriente.

En un sistema tributario moderno esta figura podría concebirse, alternativamente, como un **instrumento de control** al servicio del impuesto sobre el patrimonio neto y, por tanto, indirectamente, de aquellos otros impuestos que gravan los acrecentamientos debidos al movimiento de elementos patrimoniales como sucede con el impuesto sobre sucesiones y con el impuesto sobre la renta: toda transacción patrimonial puede comportar ganancias (pérdidas) de capital y afecta, desde luego, al patrimonio de los sujetos intervinientes. En consecuencia, puede tener interés para el sistema disponer de la información que proporciona un impuesto de estas características. Ciertamente que si el impuesto se concibiera exclusivamente como un instrumento de control, lo razonable sería que su cuota se considerase como un pago a cuenta de cualquier otro impuesto directo, preferiblemente de un impuesto que deban pagar todos los sujetos como sería el impuesto sobre la renta.

Si aceptamos, por las razones apuntadas, la oportunidad del impuesto, deberíamos plantearnos sus elementos fundamentales empezando por el

ámbito de la materia objeto de gravamen. A este respecto hay que reconocer que la idea de "transmisiones patrimoniales", esto es, de la transmisión por cualquier título de cualquier bien o derecho que forme parte de un patrimonio resulta sumamente extensa pues incluye, nada menos, que todas las transacciones con contraprestación o sin ella. Es decir,



Como sabemos, las transmisiones por causa de muerte (1.) se encuentran gravadas en el impuesto sobre las herencias y, asimismo, las donaciones (2.1.). Por su parte, las transmisiones inter vivos con contraprestación que tengan carácter mercantil, es decir, cuando se trate de operaciones en el que al menos el vendedor sea un empresario y actúe como tal, estarán gravadas en el impuesto sobre las ventas, generalmente en el impuesto sobre el valor añadido. Por tanto, o bien se acepta la concurrencia de este gravamen con los referidos o bien circunscribe su ámbito a las transacciones patrimoniales inter vivos con contraprestación que no se hallen sujetas al impuesto sobre las ventas correspondiente. En este caso se trataría de un impuesto que vendría a gravar lo que pudiéramos llamar **tráfico civil**, es decir, las transmisiones de bienes y derechos entre particulares[1]. Por ejemplo, las compraventas de inmuebles, de valores mobiliarios, de automóviles, etc. Lo sensato, si el ámbito del impuesto se configura con categorías abstractas como es deseable, sería establecer un mínimo exento por razones prácticas. Alternativamente, dependiendo de la capacidad de la administración tributaria, podría circunscribirse el ámbito del impuesto a bienes registrales y/o que en su transmisión requieran contratos con cierta formalidad[2].

El impuesto sobre transmisiones patrimoniales se gira sobre el precio real al que se ha realizado la transacción si bien debe contener las cautelas que ya hemos referido para los casos en que pueda presumirse que los sujetos entre los que se realiza la transacción no son independientes y, por tanto, el precio podría estar falseado o comportar transferencias. En tales casos habría que recurrir, como sabemos, a los precios de mercado.

---

1 Como veremos más adelante al estudiar el impuesto sobre el valor añadido, las ventas hechas por un particular a un empresario suelen situarse también dentro del ámbito de este impuesto.

2 En muchos países existen gravámenes específicos sobre la formalización de determinados contratos que, sin embargo, no deben confundirse con el impuesto que estamos estudiando. Se trata de exacciones, similares a las tasas, herederas con frecuencia de los viejos **derechos de timbre** o sello percibidos por el estado por razón de su carácter de fedatario y legalizador de tales contratos.

El sujeto pasivo del impuesto es el adquiriente del bien o derecho transmitido el cual será bien una persona natural no comerciante o, siendo comerciante, cuando se trate de transmisiones no relacionadas con su actividad mercantil (o profesional o que el transmitente no sea empresario (o profesional). Atendiendo a esta lógica, deberían ser igualmente sujetos pasivos del impuesto aquellas entidades que no estuvieran sujetas al impuesto sobre sociedades.

Debe advertirse que a pesar de la simetría formal que pudiera verse entre este impuesto y el impuesto sobre el valor agregado, como figura paradigmática de los impuestos sobre las ventas, la realidad no es tal. Aparentemente el impuesto sobre el valor agregado gravará las transacciones mercantiles mientras que el impuesto que estamos considerando recaerá sobre las transacciones civiles completando entre ambos el gravamen de las transmisiones inter vivos con contraprestación. Desde esta perspectiva, como puede comprobarse en el cuadro anterior, ambas figuras resultarían complementarias. Sin embargo, esto no es así ya que la mayor parte de los elementos cuya transmisión se grava en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales ya habrán sido gravados previamente en el impuesto sobre el valor agregado Pensemos, por ejemplo, en una vivienda o en un automóvil. Cuando fueron construidos y vendidos nuevos, por primera vez, serían sometidos al gravamen del impuesto sobre el valor agregado. Por tanto, cuando el impuesto sobre transmisiones patrimoniales grava una transacción entre particulares probablemente lo estará haciendo sobre un bien que ya soportó el impuesto sobre ventas con lo que la relación no es de complementariedad -gravar un impuesto lo no gravado por el otro- sino de concurrencia, hecho que restaría legitimidad al impuesto sobre transmisiones patrimoniales.

14.3. Impuestos sobre la tenencia

En la mayor parte de los sistemas fiscales pueden hallarse impuestos que gravan regularmente la tenencia de elementos patrimoniales. A veces se trata de impuestos que recaen sobre determinados elementos patrimoniales como es el caso de los bienes inmuebles, mientras que en otros casos será el impuesto sobre el patrimonio neto de las personas naturales, figura hoy ampliamente extendida.

Debe señalarse que en todos los casos se trata de impuestos que recaen sólo formalmente sobre el patrimonio en el sentido de que, por su cuantía, están concebidos para poderse pagar con las rentas de los patrimonios gravados. Ahora bien, sin perjuicio de esta nota común y del hecho de ser impuestos que tienen como referencia un valor patrimonial, esto es, un stock, las diferencias de fondo que existen entre unos y otros impuestos, como veremos inmediatamente, son amplias.

14.3.1. Los impuestos sobre determinados elementos patrimoniales

La distribución de la carga tributaria tomando la propiedad como indicador constituye, como señalamos anteriorm ente, la forma más antigua

para el establecimiento de impuestos. En la actualidad los impuestos sobre la propiedad suelen hallarse la mayor parte de las veces en las haciendas locales en forma de tributos sobre bienes inmuebles y también de tributos sobre la tenencia de automóviles. Así, por ejemplo, todavía hoy los tributos sobre bienes inmuebles constituyen una fuente muy importante de ingresos para la hacienda local de Estados Unidos.

Se trata de tributos que han sido frecuentemente criticados por su falta de equidad en tanto recaen sobre determinados elementos patrimoniales y no sobre otros y, además, habitualmente para calcular la base de gravamen no toman en cuenta las cargas o deudas que puedan existir vinculadas al elemento patrimonial en cuestión por lo que, desde la perspectiva de la capacidad de pago, no cabe duda de que se trataría de impuestos claramente deficientes. Sin embargo, la mayor parte de las veces no se trata de impuestos que pretendan gravar una determinada capacidad de pago sino de tributos construidos a partir del principio del beneficio y en los cuales el patrimonio o elemento patrimonial formalmente gravado no es sino un indicador del beneficio obtenido por el titular de dicho patrimonio como resultado de la actividad pública desarrollada.

Pensemos, por ejemplo, como es frecuente, en el caso de una hacienda local, un ayuntamiento, que pretende distribuir entre sus ciudadanos el costo de los servicios públicos prestados o de una parte de los mismos, atendiendo al beneficio que cada uno ha derivado. Es evidente que si tal es el propósito, el valor de la vivienda puede ser un indicador razonable de los beneficios obtenidos por su propietario dado que una parte de los servicios municipales se hallan vinculados a las viviendas como sucede con las obras municipales, con los servicios de limpieza diaria, con los servicios de alumbrado e incluso con los servicios de seguridad y policía.

En esta misma línea, podría pensarse que el costo de otro conjunto de servicios como son los vinculados a la circulación de vehículos -vigilancia y regulación del tráfico, construcción de vías para la circulación de automóviles, aparcamientos, etc.- podrían igualmente distribuirse atendiendo a la tenencia de otro elemento patrimonial como son los vehículos automóviles.

En uno y otro caso, como puede apreciarse, el gravamen no se concibe tanto como un gravamen patrimonial sino que se utiliza el valor de un elemento patrimonial como indicador del beneficio obtenido por su titular. Siendo así es natural que no hayan de deducirse de dicho valor los pasivos que pudieran gravitar sobre el mismo.

Aclarado este importante extremo, vamos a repasar las dos figuras más características en este grupo de impuestos que son los gravámenes que recaen sobre la propiedad inmueble –y en algunos casos sobre el patrimonio empresarial– y sobre la tenencia de vehículos automóviles.

Como hemos indicado, el **impuesto sobre la propiedad inmueble** constituye una figura habitual en el ámbito de la hacienda local sin perjuicio de que, en algunos casos, podamos hallarlo también a nivel central.

Por las características apuntadas se trata de un impuesto real que, como tal, puede configurarse y gestionarse con absoluta independencia de la persona, natural o jurídica, titular de los bienes inmuebles objeto de

gravamen. Lo importante para el impuesto es conocer las características y el valor del inmueble gravado, sin perjuicio de que el sujeto pasivo suela ser el propietario del inmueble en cuestión. No obstante, al tratarse de un impuesto que, como hemos visto, juega con la lógica del beneficio y no con la de la capacidad de pago, en su configuración legal podría establecerse el derecho del sujeto pasivo a repercutirlo sobre el inquilino en el caso de que se trate de inmuebles arrendados, ya que en tal circunstancia es evidente que el beneficiario de los servicios públicos sería el arrendatario.

Es habitual que en este tipo de impuestos se sometan solamente a gravamen los inmuebles de naturaleza urbana sean construcciones o solares y en algunos casos se ha incluido también en la base a los **activos empresariales**.

Por las razones explicadas, la base del impuesto es el valor del elemento patrimonial gravado, esto es, el valor de los inmuebles y es frecuente que dicho valor sea fijado administrativamente mediante un sistema de catastro. Desde luego, lo que en ningún caso se hace es proceder a una nueva valoración de los inmuebles cada año ya que esto es una tarea imposible para cualquier administración tributaria. Por ello lo más frecuente es que las valoraciones se produzcan de tarde en tarde y entretanto, si la evolución de los precios lo hace aconsejable, se proceda simplemente a una actualización de los valores aplicando índices correctores. Con todo, los problemas que comporta la actualización de valores son los de mayor envergadura en la gestión de este tipo de impuestos, y no será extraño que, por su dificultad, aparezcan con frecuencia valoraciones heterogéneas: así cuando se producen los procesos de revisión de las valoraciones que pueden durar varios años, algunos inmuebles pueden tener valores relativamente actualizados mientras que otros, pendientes de revisión, todavía operan con valores antiguos. A pesar de que la referencia para la valoración suela ser el valor de mercado, lo habitual, por las dificultades mencionadas, es que las valoraciones fiscales se sitúen claramente por debajo de tales valores de mercado.

En muchos países el origen de este tipo de impuestos se halla en los viejos impuestos de producto que en un momento dado fueron transferidos por la hacienda central a las haciendas locales. Es cierto que, como vimos anteriormente, los impuesto reales gravaban el rendimiento neto de cada fuente productora de rendimientos, en este caso de los inmuebles, pero es igualmente cierto que con frecuencia dicho rendimiento era estimado por la propia administración partiendo del valor, igualmente estimado, del inmueble, fórmula de fácil administración pero, sobre todo, inevitable en el caso de inmuebles ocupados por sus propietarios. Suponiendo que el rendimiento neto de los inmuebles se estimase, por ejemplo, en un 4% de su valor y que el impuesto que vamos a aplicar sobre tal rendimiento fuese del 20%, ello equivaldría, como es evidente, a un impuesto del 0,8% sobre el valor del referido inmueble. Se trata, pues, de figuras intercambiables que pueden configurarse de una u otra forma sin problemas y sin afectar al impuesto. No obstante, con objeto de desligar a los impuestos de producto del gravamen de la renta ya gravada en un impuesto personal, aquellos han evolucionado en muchos casos hacia la forma de impuestos sobre la propiedad.

Los tipos de gravamen en este tipo de impuestos son moderados y suelen moverse entre el medio punto porcentual hasta el punto y medio o dos puntos como máximo, dependiendo en alguna medida de lo ajustadas o distantes de la realidad que se encuentren las bases.

Otro elemento patrimonial cuya tenencia suele ser también objeto de gravamen son los **vehículos automóviles**. En este caso la utilización del principio del beneficio resulta explícita pues lo que se pretende con este impuesto, como apuntábamos anteriormente, consiste en distribuir entre los ciudadanos una parte de los costos relacionados con la circulación. En algunos casos este propósito se ve complementado con impuestos sobre el consumo de carburantes a los que nos referimos en una próxima lección. E incluso en algunas grandes ciudades como sucede, por ejemplo, en Londres, con la introducción de exacciones que gravan la circulación de vehículos dentro de las áreas centrales de la ciudad.

En el caso de los automóviles el impuesto puede, naturalmente, girarse sobre su valor pero es muy frecuente que las referencias utilizadas para gravar el gravamen sea la potencia del vehículo, gravándose con mayor intensidad los vehículos con mayor potencia.

La opción por una o otra fórmula dependerá de cuál sea nuestro propósito y solamente después de clarificar éste, dispondremos de elementos para configurar el tributo adecuadamente. Si lo que pretendemos, por ejemplo, es resarcirnos de los costos de construcción y mantenimiento de las vías de circulación y de la construcción de aparcamientos públicos sería razonable discriminar los vehículos según su tamaño y peso ya que cuanto mayor sea el vehículo mayor espacio precisará y, cuanto mayor sea su peso, mayor será el deterioro infringido a las estructuras diarias. Si lo que pretendemos, en cambio, es resarcirnos de los costos de contaminación, probablemente habría que tomar en cuenta la potencia de los vehículos y quizás el tipo de combustible utilizado. Y así, sucesivamente. Es decir, en esta materia, no cabe ofrecer unos criterios fijos para la configuración del impuesto que, como vemos, se mueve entre el criterio del beneficio y el instrumento regulador, sino que habremos de diseñarlo ajustándonos a su finalidad o propósito. Con ello, como es evidente, el impuesto va perdiendo su componente de gravamen patrimonial.

14.3.2. El impuesto sobre el patrimonio neto

Como hemos apuntado, se trata de un impuesto personal que existe en un gran número de países y que opera como un tributo complementario del impuesto personal sobre la renta y, a la vez, como una figura de control de los impuestos sucesorios y, en general, de la imposición patrimonial.

En principio el impuesto recae sobre el patrimonio de las personas naturales, es decir, sobre la diferencia entre el valor de todos sus bienes y derechos (activo) y el de las deudas y obligaciones que pudiera tener el sujeto (pasivo). Dicha diferencia, también llamada **neto patrimonial**, constituye, sin duda, un indicador de la capacidad de pago de su titular.

Patrimonio Neto: diferencia entre el valor de todos sus bienes y derechos (activo) y el de las deudas y obligaciones que pudiera tener el sujeto (pasivo).

El impuesto sobre el patrimonio neto es un tributo anual que generalmente suele operar con tipos impositivos modestos de forma que su cuota

pueda ser atendida con las rentas producidas por el patrimonio gravado. Como veremos, inmediatamente, por las características personales del impuesto y por la evidente relación existente entre el patrimonio y la renta, el impuesto sobre el patrimonio neto suele administrarse juntamente con el impuesto personal sobre la renta y habitualmente aparecen en una misma declaración.

14.3.2.1. Argumentos en favor del impuesto

El impuesto sobre el patrimonio dispone de gran cantidad de apoyos que cubren una amplia gama de razones. Refirámonos a las más relevantes. En primer lugar, como bien sabemos, el patrimonio se ha considerado tradicionalmente como un indicador de capacidad de pago, distinto e independiente de la renta. Si dos sujetos disfrutan de igual renta pero uno dispone de patrimonio mientras el otro no, muchos estarían de acuerdo en atribuir al poseedor del patrimonio mayor capacidad de pago que al otro. En el viejo ejemplo que compara un mendigo –sin renta– con el titular de una colección de obras de arte, también sin renta, es fácil estar de acuerdo que pese a la igualdad de renta en ambos casos, el propietario de la colección de obras de arte dispone de mayor capacidad de pago que el mendigo. Esto equivale a aceptar que el patrimonio, por sí mismo, aporta una capacidad de pago adicional y, por tanto, que puede justificar igualmente un impuesto adicional. La propiedad de un patrimonio confiere seguridad a su titular y reduce su necesidad de ahorrar. También facilita su acceso al crédito. En consecuencia, parecería razonable, desde la perspectiva de la equidad, que el patrimonio pudiese estar sometido a un tributo al margen del que recaiga sobre los rendimientos generados por dicho patrimonio.

Otra razón tradicionalmente esgrimida en favor de un impuesto sobre el patrimonio es que constituye la única forma de gravar a los elementos patrimoniales improductivos que al no generar rendimientos no se hallarán gravados por el impuesto sobre la renta. Pero en este caso, no son sólo razones de equidad las que se aducen sino también razones de eficacia pues se supone que el impuesto puede favorecer la movilización de estos activos y su asignación a actividades productivas. Pensemos, por ejemplo, en una finca rústica improductiva que su propietario no utiliza en absoluto o cuanto más dispone en ella de una casa donde pasa algunos días al año. Se trata de un activo que no produce rendimientos y, por tanto, no gravado en el impuesto sobre la renta (a menos, naturalmente, de que le hayamos imputado una renta como recomendábamos al estudiar el impuesto). Por tanto, si bien no produce rendimiento alguno -al menos aparentemente ya que pudiera estar acumulando ganancias de capital- tampoco le supone ningún costo fiscal para su propietario. Pues bien, la introducción de un impuesto sobre el patrimonio infligiría un coste por la tenencia de ese activo improductivo y podría incitar a su propietario a darle una finalidad socialmente productiva como, por ejemplo, arrendarlo para que sea objeto de explotación agraria con cuyos rendimientos podría cubrir sobradamente el pago del impuesto.

Esta idea de gravar activos improductivos o no utilizados aparece también, en ocasiones, referida a las viviendas para incitar a sus propietarios a que las alquilen. Sin embargo, aunque la pretensión sea la misma, la instrumentación es distinta y ello podría llevar a un resultado justamente contrario al pretendido.

En efecto, un impuesto que se limitase a gravar las viviendas desocupadas sería un tributo no sobre el patrimonio neto sino sobre un determinado activo, una determinada forma de inversión. En consecuencia cabría esperar que los inversionistas se movieran hacia otro tipo de activos no gravados –acciones, por ejemplo– lo cual podría acabar traduciéndose a medio plazo en una menor disponibilidad de viviendas. Un impuesto sobre el patrimonio neto, en cambio, al gravar por igual a todos los activos no incitaría ese posible efecto de sustitución y sí podría ayudar, como hemos visto, a la movilización de los activos improductivos, incluyendo las viviendas desocupadas.

Debe advertirse, no obstante, que en muchos casos los activos improductivos sólo lo son desde una perspectiva social pero no desde la personal del propietario. Como hemos apuntado, puede tratarse de activos que se están revalorizando, como ocurre frecuentemente con las viviendas, y que están resultando extraordinariamente rentables para sus propietarios. Siendo así, alquilarlos puede suponer escasa ventaja si, por ejemplo, se está pensando en su venta ya que, aparte de los problemas que pueden surgir con los inquilinos que limitarían las posibilidades de vender en cualquier momento la vivienda, ésta no podría venderse como nueva, lo cual podría acarrear una pérdida de valor superior a las ventajas del alquiler. En tales casos -que no son infrecuentes- no cabe situar demasiadas esperanzas en el papel movilizador de activos improductivos del impuesto.

Algunos autores han llamado la atención sobre el papel que un impuesto sobre el patrimonio podría jugar como instrumento de redistribución de riqueza o, si se prefiere, cómo un instrumento para evitar concentraciones excesivas de riqueza. Aunque, desde luego, sería posible que el impuesto llevase a cabo este tipo de tareas, debe decirse que no es su propósito en ninguno de los países donde se aplica. Esta tarea, cuanto más, aparece reservada para los impuestos sucesorios que estudiamos en la lección anterior.

En realidad, la función más genuina que cumple el impuesto sobre el patrimonio neto tal como hoy opera es la de discriminar contra las rentas del capital complementando así al impuesto personal y sintético sobre la renta que por su concepción, somete a igual gravamen a todos los acrecentamientos patrimoniales. Con un impuesto que recaiga formalmente sobre el valor del neto patrimonial pero, verdaderamente, sobre los rendimientos producidos por dicho patrimonio que son, por definición, rendimientos del capital, estos rendimientos quedarían doblemente gravados satisfaciéndose así las exigencias de equidad que vimos al estudiar la tributación sobre la renta que aconsejaban, como se recordará, gravar con mayor intensidad las rentas fundadas que aquellas otras como las de trabajo que requieren para su obtención del esfuerzo personal del sujeto. Dado que en el impuesto sobre la renta no siempre resultará sencillo discernir qué parte de la renta total es atribuible al capital, el impuesto sobre el patrimonio puede jugar este papel ya que sí es posible identificar con relativa sencillez cuáles son los elementos que integran el patrimonio de un sujeto.

La introducción de un sobreimpuesto sobre las rentas del capital a través del gravamen del patrimonio, tendrá como consecuencia inmediata reforzar la progresividad de la tributación sobre la renta ya que el impuesto afectará en mayor medida a los sujetos con rentas más elevadas por

ser en estos niveles de renta donde las rentas de capital tiene mayor importancia relativa[3].

Esta característica del impuesto sobre el patrimonio ha llevado a algunos autores, empezando por Vickrey, a concebir esta figura como un instrumento que permitiría conjugar tipos impositivos moderados en el impuesto sobre la renta –e incluso un tipo fijo– sin tener que renunciar a la progresividad complementar la tarifa de renta con la correspondiente al impuesto sobre el patrimonio y, eventualmente, con los impuestos sucesorios.

Junto a la función discriminatoria de las rentas del capital, el impuesto sobre el patrimonio neto juega una importante **función de control** en cualquier sistema fiscal moderno, dado que es imposible gestionar adecuadamente un impuesto personal sobre la renta desconociendo el patrimonio -y su evolución- de los sujetos pasivos. De esta forma pues, el impuesto sobre el patrimonio neto sería una especie de figura de cierre de los impuestos que gravan acrecentamientos patrimoniales, es decir, del impuesto personal sobre la renta y también de los impuestos de donaciones y sucesiones dado que todos ellos precisan información patrimonial. La renta no consumida en un ejercicio se convierte, como sabemos, en patrimonio y el patrimonio conservado durante la vida es el caudal relicto. En consecuencia, cualquier variación patrimonial deberá haber pasado antes por el Impuesto sobre la Renta o el Impuesto de Sucesiones y Donantes. Y viceversa, cualquier alteración patrimonial injustificada puede evidenciar acrecentamientos no gravados. La relación es pues directa y, por tanto, sin disponer de la información que puede proporcionar un impuesto sobre el patrimonio neto resulta muy difícil gestionar satisfactoriamente aquellos otros impuestos personales que recaen, precisamente, sobre acrecentamientos patrimoniales. Tanto es así que incluso en sistemas en los que no existe este impuesto, en el propio impuesto sobre la renta se pide información patrimonial lo que podría verse como una variante de impuesto patrimonial a tipo cero.

14.3.2.2. Elementos del impuesto

Tratándose de un impuesto personal habría que distinguir, al igual que hicimos en el impuesto sobre la renta, entre **sujetos pasivos** residentes y no residentes en el país en cuestión, sometiéndose a gravamen a los residentes por la totalidad de su patrimonio neto, con independencia del lugar en el que se encuentren los bienes; en cambio, tratándose de personas no residentes el impuesto se limitará a gravar aquellos bienes o derechos situados dentro del territorio correspondiente. Cabe plantearse si el impuesto sobre el patrimonio neto debe someter a gravamen solamente a las personas naturales o también a las personas jurídicas, como hemos visto que sucede en la imposición sobre la renta. La respuesta aquí, igual que allí, dependerá de los mismos argumentos que utilizamos anteriormente en la lección doce. Si se aceptase la tesis de que el impuesto no debe exigirse a las personas jurídicas puesto que el valor de su patrimonio

3 En abstracto, las rentas de un sujeto pueden atribuirse al trabajo o al capital. La información disponible sobre la composición funcional de la renta personal por niveles de renta, muestra, de forma inequívoca, que el componente de la renta que proviene de los rendimientos del capital cobra mayor peso a medida que aumenta el nivel de renta.

neto ya aparece computado en el valor de las participaciones sociales que, en último término, detentan las personas naturales propietarias, aún así cabría someterlas al impuesto permitiendo, a la vez, que el soportado por las sociedades se considerase una entrega a cuenta del impuesto sobre el patrimonio de los socios o accionistas y, por tanto, que éstos pudieran deducirlo de sus cuotas. De esta forma el impuesto sobre el patrimonio de las sociedades[4] operaría como un mecanismo de control del impuesto personal.

Es importante que este impuesto se mueva en paralelo con el impuesto personal sobre la renta y, por tanto, que la **unidad contribuyente** se configure en iguales términos. Si en el impuesto sobre la renta se toma a la familia como unidad contribuyente o se establece la opción de hacerlo así, lo mismo exactamente debería hacerse con el impuesto sobre el patrimonio neto, de forma que siempre podamos disponer de la información renta-patrimonio referida a la misma unidad económica[5].

La **base impositiva** del impuesto sobre el patrimonio neto se determina por diferencia entre activos y pasivos, esto es, entre la suma del valor de todos los bienes y derechos evaluables económicamente pertenecientes al sujeto pasivo (activo) y el conjunto de sus obligaciones, tanto si se trata de cargas o gravámenes que recaigan sobre los elementos del activo, como de las deudas y obligaciones personales del titular. En el caso de sujetos pasivos no residentes la base está formada por la diferencia entre el valor de los bienes y derechos situados en el territorio en cuestión y el de las cargas o gravámenes que afectan directamente a los elementos patrimoniales anteriores. Como es evidente, el criterio en este caso es territorial y la territorialidad, como es natural, afecta tanto al activo como al pasivo.

Definida así la base del impuesto vamos a repasar ahora a los **componentes** de este activo y pasivo, a los diferentes elementos patrimoniales que integran el patrimonio y a los **criterios de valoración**.

Empecemos señalando los bienes y derechos que no se incluyen en el patrimonio a efectos del impuesto. **En primer lugar**, no se incluye lo que suele llamarse capital humano, es decir, el valor que podría atribuirse a una persona como fuente productora de rendimientos[6].

Capital humano, es decir, el valor que podría atribuirse a una persona como fuente productora de rendimientos.

En segundo lugar, sólo se incluyen aquellos derechos y obligaciones que son evaluables económicamente y que, normalmente, son objeto de

---

4 Este impuesto no debe confundirse con el existente en algunos países cuyo propósito consiste en gravar indirectamente los beneficios obtenidos por las personas jurídicas y que suele operar como un gravamen mínimo sobre tales beneficios.

5 La insistencia en disponer de los dos tipos de información, referida a la misma unidad económica resultará fácilmente comprensible para todos aquellos que tengan formación empresarial y/o contable dado que, de lo que estamos hablando, en definitiva, es de la conveniencia de disponer del balance y la cuenta de resultados para poder conocer lo sucedido en una empresa. La cuenta de resultados equivale a la información que proporciona la composición de la renta y el balance sería la que proporciona el patrimonio neto. Por eso insistimos en la necesidad de disponer de la información patrimonial (balance) para poder interpretar adecuadamente la renta (cuenta de resultados).

6 Desde una perspectiva económica el valor que podría atribuirse a una persona como fuente productora de rendimientos sería equivalente al valor actual del flujo neto de rendimientos esperados a lo largo de su vida, calculado por diferencia entre sus ingresos de trabajo y los gastos necesarios para su mantenimiento.

transacción. No pueden incluirse, por tanto, **derechos fundamentales** del ser humano como el derecho a la vida, al honor, a la dignidad, etc. Tampoco se incluyen las expectativas de derechos, aunque pudieran evaluarse económicamente.

Salvado lo anterior, todos los demás bienes y derechos forman parte de la base del impuesto por más que, como es fácil entender, su verificación no siempre resulte sencilla. En el caso de los bienes inmuebles suelen existir registros públicos donde la inscripción es obligatoria para ejercer el derecho de propiedad y, en consecuencia, no debieran plantear problemas. En el caso de los **bienes muebles** las dificultades pueden ser mayores, dependiendo de las características del marco jurídico. Tratándose de **acciones** y participaciones sociales, sí son nominativas la verificación resultará factible; en cambio, pueden surgir dificultades en los títulos al portador a menos que, como ocurre en algunos países, las transacciones de este tipo de títulos requiera la intervención de fedatario público y el pago del impuesto sobre transmisiones patrimoniales, en cuyo caso se dispondría de información con la que poder verificar las declaraciones. Si esto, por la razón que sea, no fuera posible, habría que plantearse el gravamen de las sociedades en este impuesto -incluso utilizando un tipo impositivo especial y más elevado que el aplicable a personas naturales- sin perjuicio de que fuera deducible del impuesto que correspondiese al accionista.

De todas formas los bienes con más dificultades para identificar, por razones obvias, son los bienes muebles dedicados al uso personal y familiar del sujeto, esto es el conjunto de los bienes que constituyen el **"ajuar familiar"**. Se trata de bienes que en muchos casos, especialmente en las personas más acomodadas, pueden tener un valor muy significativo pues pueden incluir joyas, antigüedades , obras de arte, etc. Dada la evidente dificultad de verificar por parte de la administración la presencia de este tipo de bienes, algunos países se han inclinado por excluirlos de la base del impuesto. En otros casos lo que se hace es estimar su valor a tanto alzado como proporción del valor del resto del patrimonio.

Los problemas son menores cuando se trata de bienes depositados o de **derechos sobre personas o cosas**, ya que en ambos casos existe contraparte. Así sucede, por ejemplo, en el caso de los depósitos bancarios de efectivo o de valores y también en las deudas, en general, que si bien constituyen un activo del acreedor son a la vez un pasivo del deudor y la presencia de estos intereses contrapuestos facilitará el control.

En lo que se refiere al pasivo y como hemos apuntado habría que incluir todas las cargas que pudieran gravar algún elemento patrimonial activo y asimismo todas las deudas de cualquier naturaleza que tenga el titular.

Cuando el sujeto pasivo del impuesto sea una persona natural que desarrolle **actividades profesionales y/o empresariales** tendrá interés diferenciar todos aquellos elementos patrimoniales que se hallan vinculados a dicha actividad profesional o empresarial de aquellos otros que pertenecen, por decirlo de alguna forma, a su esfera como particular. La razón de ello, como se recordará, es la necesidad que existía en el impuesto sobre la renta de identificar los elementos patrimoniales afectos a estas actividades para poder determinar el rendimiento neto atribuible a las mis-

mas y también es necesaria esta distinción en el impuesto sobre el valor agregado, como veremos más adelante, con objeto de diferenciar el consumo del sujeto de sus adquisiciones de bienes para su actividad profesional o empresarial.

En estos casos, pues, el sujeto debería elaborar, por decirlo así, dos balances, cada uno con su activo y su pasivo. Un balance referido a sus actividades profesionales y/o empresariales que incluyera todos los elementos de su patrimonio afectos a tales actividades y otro balance con los restantes elementos patrimoniales. El tratamiento de unos y otros elementos patrimoniales no sólo puede ser distinto (según se considere que su uso constituye consumo del sujeto o un input para la actividad profesional y empresarial) sino que, como veremos en el caso del IVA, el pase de un elemento patrimonial de uno a otro balance –naturalmente por decisión del sujeto titular– puede tener consecuencias fiscales. Naturalmente, la base del impuesto en estos casos sería la suma de ambos netos patrimoniales. Identificados y ordenados, en su caso, los distintos elementos patrimoniales, el siguiente paso para determinar la base del impuesto habría de ser su **valoración**. En principio, existen dos criterios aplicables. Uno es el **precio de adquisición** que es el utilizado habitualmente por la contabilidad y que valora cada elemento patrimonial por el precio satisfecho en el momento de su compra; el otro criterio aplicable es el del **precio de mercado** en el momento del devengo del importe.

Es evidente que el criterio del precio de adquisición no proporciona una valoración homogénea de todos los elementos patrimoniales, dado que estos han sido adquiridos en diferentes momentos de tiempo. Así, por ejemplo, los activos fijos –y también los títulos-valores– pueden haber sido adquiridos hace años, a veces muchos años, y por tanto es muy probable que sus precios de adquisición tengan poco sentido en la actualidad, incluso aunque supongamos que el nivel general de precios se ha mantenido relativamente estable. Unas acciones compradas hace diez años, por ejemplo, por 100 uds. monetarias pueden hoy, cuando se devenga el impuesto, no valer nada o por el contrario, tener un valor de 1.000 unidades monetarias. Y lo mismo podría decirse de muchos bienes inmuebles. Por otra parte, en cambio, en ese mismo patrimonio podemos encontrarnos con depósitos bancarios o créditos cuyos valores son plenamente actuales. Y también, por supuesto, con inmuebles recién adquiridos. En consecuencia, si utilizamos el precio de adquisición como criterio valorativo estaremos sumando valores heterogéneos, alejados en muchos casos del valor actual de esos mismos elementos patrimoniales.

Además de la heterogeneidad de valores, la utilización del criterio del precio de adquisición puede dar lugar a netos patrimoniales muy alejados de la realidad, especialmente en la medida en que una parte significativa del patrimonio tenga mucha antigüedad . En estos casos el patrimonio neto valorado a los precios de adquisición podría diferir enormemente del valor actual de ese patrimonio con lo que el impuesto como figura progresiva y complementaria de la imposición sobre la renta quedaría desprovisto de sentido.

No obstante, existen también argumentos que pudieran ser favorables a utilizar el precio de adquisición como único criterio valorativo. El más técnico se halla relacionado con la tributación de las ganancias de capital. Y el mas práctico, con la dificultad de aplicar el criterio alternativo.

Como vimos al estudiar el impuesto personal sobre la renta, definida en sentido estricto, la idea de renta incluye el aumento (disminución) de valor que se haya podido registrar en los distintos elementos patrimoniales a lo largo del período impositivo. Ahora bien, para poder computar en la renta este aumento de valor deberíamos valorar todos los elementos patrimoniales del sujeto el día en que venciera el período impositivo del impuesto sobre la renta para poder, por diferencia con su valor al principio de dicho período, calcular la variación de valor registrada. Como se recordará, frente a esta posibilidad de muy difícil implementación, la realidad de los sistemas fiscales se ha inclinado por someter a gravamen las ganancias (pérdidas) de capital en el ejercicio en que son "realizadas", esto es, normalmente en el ejercicio en que es enajenado el elemento patrimonial que ha generado dicha variación de valor y su valoración la produce el mercado de forma inapelable[7]. Pues bien, el criterio de valoración que utilicemos en el impuesto sobre el patrimonio neto podría verse como una consecuencia del criterio que utilicemos para gravar las ganancias de capital. Si éstas fueran gravadas anualmente a medida que se generan, sería necesario que el impuesto sobre el patrimonio procediese a valorar cada año todos los elementos patrimoniales a su valor presente, de forma que pudiéramos determinar las ganancias (pérdidas) generadas durante el período impositivo y aún no realizadas. En cambio si, como es habitual, las ganancias de capital las gravamos en el momento de su realización no sólo no hará falta valorar anualmente el patrimonio, sino que la información que sería relevante es el precio de adquisición de los elementos patrimoniales susceptibles de producir ganancias (pérdidas) de capital ya que dicho precio de adquisición constituye el sustraendo a restar del precio de enajenación para determinar la ganancia (pérdida) de capital, realizada. Siendo así, es evidente que no deberíamos perder la información de los precios de adquisición y a tal fin el impuesto sobre el patrimonio neto podría ser el instrumento si utilizase dicho criterio de valoración.

Entre uno y otro criterio de valoración cabe la posibilidad de adoptar una posición intermedia que nos permita conservar la información relevante de los precios de adquisición y, al tiempo, orillar las dificultades que comporta la valoración recurrente de todos los elementos patrimoniales especialmente en el caso de aquellos que carecen de mercados regulares. Dicha posición intermedia podría consistir en combinar los precios actuales de una parte del patrimonio utilizando los precios de mercado en aquellos elementos para los que existen mercados amplios y regulares, como es el caso de las acciones y valores que cotizan en la bolsa, con la actualización de los precios de adquisición de los demás elementos patrimoniales mediante la aplicación de coeficientes multiplicadores. En todo caso, el impuesto debería ofrecer una doble columna para registrar en la primera los valores de adquisición y en la segunda los de mercado o actualizados, según corresponda, para determinar la base del impuesto.

Los activos fijos serían con toda probabilidad los primeros candidatos a la valoración mediante coeficientes de actualización aplicados sobre sus precios de adquisición; también podrían ser objeto de actualización los bienes de uso duradero del sujeto que integran su ajuar familiar, especialmente si se trata de elementos valiosos e, igualmente, los activos

7 Aunque la realización por compraventa podría considerarse el supuesto mas común, no debemos olvidar que también existen otras vías de "realización" antes estudiadas.

amortizables; los títulos-valores, por su parte, en la medida en que coticen en bolsa podrían valorarse atendiendo a su cotización sin mayores problemas. De no ser así, esto es, para el caso de acciones que no cotizan en bolsa cabría recurrir a la actualización o, si se dispone de capacidad administrativa, al valor contable de las mismas. Y, finalmente, en los restantes elementos patrimoniales coincidirían mayoritariamente ambos valores.

Una fórmula de estas características permitiría aproximar el valor del neto patrimonial a los precios actuales, homogeneizar en alguna medida el valor de sus componentes, conservar el precio de adquisición y todo ello sin incurrir en grandes costos administrativos.

Al realizar la valoración lo adecuado sería que todos los valores se hallasen referidos a un mismo momento que, normalmente, será el del devengo del impuesto. Como sabemos, el patrimonio neto es un magnitud stock y, por consiguiente, su valor debe aparecer siempre referido a un momento determinado, a una fecha, a diferencia de lo que sucede con magnitudes-flujo como la renta, por ejemplo, cuya referencia temporal habrá de ser siempre un período de tiempo. Pues bien, pese a ello, hay sistemas fiscales que para valorar determinados elementos patrimoniales como sería el caso, por ejemplo, de los depósitos bancarios, utilizan valores medios referidos a un período. Por ejemplo, el saldo anual medio o el saldo medio del último trimestre.

La razón de ello no es, desde luego, técnica, sino mas bien práctica, pues lo que persigue es evitar que los sujetos retiren sus fondos el día anterior al devengo del impuesto para volverlos a ingresar el día siguiente con objeto de evitar el impuesto. Como solución práctica esta forma de proceder no deja de resultar un tanto ingenua para evitar que los sujetos atesoren dinero no declarado en sus casas y desde luego, rompe el criterio general de valoración del patrimonio que, como hemos reiterado, debe estar referido a un día en concreto.

Determinado el valor del patrimonio neto, ¿convendría establecer en este impuesto un **mínimo exento** al igual que hicimos en el impuesto personal sobre la renta?

En principio, tratándose de un impuesto complementario del impuesto personal sobre la renta establecido para discriminar las rentas del capital, no tiene sentido que tenga un mínimo exento. El nivel de renta exonerado ya está señalado en el impuesto sobre la renta. Y, a partir del mismo, toda la renta se grava y un poco más la renta del capital a través del impuesto sobre el patrimonio neto. Por tanto, desde esta perspectiva, no existe razón para que este impuesto deba disponer de un mínimo exento. En cambio, por razones prácticas, de una más sencilla administración del impuesto, tendría sentido exonerar a los patrimonios más modestos en tanto coincidan con aquellos sujetos que por su modesto nivel de ingresos no estén obligados tampoco a presentar declaración por el impuesto sobre la renta. De no ser así, no tendría demasiado sentido, en nuestra opinión, exonerar del impuesto a sujetos todavía sin patrimonio importante pero sí con un aceptable nivel de renta. La complementariedad entre ambos impuestos, como hemos insistido, pensamos que es fundamental a la hora de decidir sobre estas materias.

Únicamente en aquellos casos, nada frecuentes, que el impuesto sobre el patrimonio neto se hubiera concebido como un instrumento para reforzar la progresividad del impuesto personal sobre la renta cabría plantearse un amplio mínimo exento en este impuesto de forma que se configurase, prácticamente, como un impuesto sobre los ricos. Sin embargo, como decimos, no constituye éste un planteamiento habitual y es más, dudamos que fuese acertado.

Por el carácter y función del impuesto, los **tipos de gravamen** utilizados son moderados en todos los casos. Con frecuencia se utilizan escalas progresivas pero sin que los tipos marginales más elevados excedan del 2 o 2,5% y los más bajos pueden ser de algunas décimas. Esto quiere decir que podemos movernos, como promedio, entre tipos situados entre el medio y el dos por ciento, asumibles, por tanto, por las rentas producidas por ese mismo patrimonio.

Por su carácter personal y al igual que sucede en el impuesto sobre la renta, son aplicables las deducciones hechas a sujetos residentes para evitar la doble imposición internacional y, en consecuencia, serían deducibles de la cuota los impuestos de igual naturaleza que los sujetos residentes hubieran satisfecho en el extranjero.

Pese a la moderación de los tipos hay sistemas fiscales que introducen límites a la progresividad conjunta de este impuesto y el impuesto personal sobre la renta de forma que las cuotas sumadas de ambos impuestos no pueda exceder de un determinado porcentaje de la base del impuesto sobre la renta. Con ello, es evidente, si bien pueden mantener el elemento de discriminación contra las rentas del capital se hace desaparecer el riesgo de que en el caso de sujetos con grandes patrimonios el impuesto pudiera devenir en un auténtico gravamen sobre el capital.

Como ya hemos señalado, el impuesto sobre el patrimonio neto debería operar junto con el de la renta y, por tanto, las declaraciones de ambos impuestos deberían realizarse conjuntamente.

14.4. El impuesto extraordinario sobre el capital

A diferencia de los impuestos anteriores, el impuesto extraordinario sobre el capital también conocido **como leva sobre el capital**, pretende gravar realmente el patrimonio de los sujetos pasivos, una parte del cual habrá de liquidarse para atender su pago. Su carácter extraordinario resulta evidente y es más, en algunas legislaciones podría ser considerado como un impuesto anticonstitucional dado su evidente carácter confiscatorio.

Este tipo de impuesto se ha aplicado en momentos excepcionales como es el caso de una guerra y podemos hallar ejemplos del mismo en algunos países europeos, después de cada una de las dos guerras mundiales, establecidos con la finalidad de financiar deudas de guerra que por su cuantía era imposible afrontar con los ingresos fiscales ordinarios.

El impuesto incide sobre el patrimonio neto, la misma base, por tanto, que la del impuesto sobre el patrimonio neto que acabamos de estudiar. Sin embargo, entre una y otra figura existen, al menos, cuatro diferencias

que conviene no olvidar. **La primera** es la referente al **criterio de valoración** utilizado que así como en el caso del impuesto ordinario cabe recurrir a formulas mixtas de valoración, el impuesto extraordinario requerirá, para no ser gravemente injusto, de una valoración actualizada del patrimonio a los precios de mercado en el momento de su devengo. Lo que puede resultar tolerable para un impuesto que opera al 1% no lo es, en absoluto, para otro impuesto que puede operar al 10 o al 15%.

En segundo lugar, el impuesto extraordinario deberá tener **mínimos exentos** a diferencia de lo que sucede con el impuesto ordinario en tanto aquel no se configura como un impuesto complementario sobre la renta. Como es sabido, la presencia de un amplio mínimo exento vendría a reforzar el carácter progresivo del impuesto que es lo que cabe esperar en momentos tan graves como los que pueden reclamar un impuesto de estas características.

En tercer lugar, el impuesto extraordinario opera con **tipos impositivos sensiblemente** superiores a los utilizados por el impuesto ordinario. En todo caso, el nivel a que se vayan a establecer los tipos dependerá, como es natural, de la necesidad de recursos que tenga el estado en ese momento.

Y, en cuarto lugar, un impuesto extraordinario sobre el patrimonio es un tributo que se establece y se recauda **una sola vez**. Por su propia naturaleza no se trata de un gravamen recurrente como es el caso del impuesto ordinario que es un tributo anual.

Un impuesto extraordinario puede provocar descensos en los precios de muchos elementos patrimoniales dado que su pago requerirá enajenar en muchos casos una parte del patrimonio no liquidado. Esta circunstancia podría agravar el peso del impuesto para los sujetos que hayan de soportarlo y dificultar su pago. La única vía para atenuar este tipo de efectos sería disponiendo de buenos mecanismos de financiación y, en lo posible, realizando las ventas de patrimonio a sujetos no residentes.

CONCEPTOS BÁSICOS

Impuestos ordinarios sobre el patrimonio. Se trata de impuestos que se giran formalmente sobre el valor de algún elemento patrimonial o incluso sobre el valor del patrimonio neto de un sujeto, pero que por la modestia de su cuota pueden satisfacerse con los rendimientos del patrimonio gravado y por tanto no dan lugar a la enajenación del patrimonio gravado para atender el pago del impuesto.

Impuestos extraordinarios sobre el patrimonio. Se denominan así a aquellos impuestos que gravan verdaderamente el patrimonio en el sentido de que su pago ha de hacerse con el propio patrimonio. Como cabría esperar, por su propia naturaleza, se trata de figuras excepcionales de exacción única.

El gravamen de las transmisiones patrimoniales. Es un impuesto que recae sobre las transmisiones onerosas de bienes y derechos exclui-

das, normalmente, aquellas que se hacen en el ámbito mercantil y se hallan sometidas a la imposición sobre las ventas.

Es una figura que se explica por su origen histórico pero que no tiene demasiada justificación desde la perspectiva de la capacidad de pago. En todo caso puede servir como un instrumento de control de la imposición patrimonial.

Impuesto sobre la propiedad de inmuebles. Es un impuesto formal sobre el valor de este elemento patrimonial utilizado fundamentalmente en el ámbito de la hacienda local. En este ámbito el impuesto puede justificarse en el principio del beneficio, en tanto el valor de los inmuebles urbanos puede constituir un buen indicador de los beneficios derivados por su titular -o usuario- de los servicios públicos brindados por las autoridades locales o, al menos, de una parte importante de ellos.

Habida cuenta de que los servicios locales serán disfrutados por el usuario del inmueble, en el caso de inmuebles arrendados suele permitirse a su propietario la repercusión del impuesto sobre el arrendatario.

Impuesto sobre la tenencia de vehículos automóviles. Es un figura igualmente característica de la hacienda local que permite distribuir entre los usuarios de vehículos automóviles una parte de los costes públicos relacionados con el tráfico diario.

Este tipo de impuesto suele configurarse atendiendo al tipo o clase de costes que pretende distribuir entre los ciudadanos pudiendo utilizar como base del mismo distintas referencias.

Patrimonio neto. Es el valor del conjunto de bienes y derechos evaluables económicamente que pertenecen a una persona menos el de las cargas, deudas y obligaciones tanto reales como personales.

Impuesto sobre el patrimonio neto. Es un impuesto ordinario, de carácter personal, que recae sobre el patrimonio neto de los sujetos y opera como un gravamen complementario del impuesto sobre la renta introduciendo una discriminación en contra de las rentas del capital. Suele declararse conjuntamente con el impuesto sobre la renta y sirve para controlar los posibles movimientos patrimoniales con consecuencias, tributarias como sucede con las ganancias de capital y con las donaciones y herencias.

Capital humano. Se denomina así al cálculo económico que, a partir de los rendimientos de trabajo obtenibles por un sujeto, determina financieramente el valor actual de tal corriente de renta. La expresión, evidentemente, es metafórica.

El “capital humano” no forma parte de la base del impuesto sobre el patrimonio neto.

Derechos no evaluables. Son aquellos derechos de que disponen las personas –a la integridad, al honor, a la libre expresión, etc.– que no son susceptibles de valoración económica ni, desde luego, enajenables. Este tipo de derechos no forman nunca parte de la base del impuesto sobre el patrimonio.

Patrimonio afecto a actividades profesionales y/o empresariales. Se denomina así al conjunto de los elementos patrimoniales de un sujeto, tanto activos como pasivos, que se encuentran vinculados a sus actividades profesionales o empresariales. Deben relacionarse separadamente de los restantes elementos patrimoniales.

Leva sobre el capital. Se conoce con este nombre a la imposición extraordinaria sobre el patrimonio, esto es, al gravamen que, por su nivel, ha de atenderse desprendiéndose de una parte del patrimonio gravado.

Se trata de impuestos excepcionales que se establecen por una sola vez y, por la experiencia existente, solo en situaciones dramáticas como sería el caso de tener que afrontar las deudas de una guerra cuya cuantía no permite hacerlo con los ingresos fiscales ordinarios.

Actividad

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, tres, dos, una o ninguna. Indique las respuestas que Ud. considere acertadas.

1. **Existe una amplia gama de impuestos cuya base es el valor de un elemento patrimonial o del conjunto el patrimonio de un sujeto. Entre ellos:**
   - Hay impuestos que gravan regularmente el patrimonio.
   - Hay impuestos que gravan la tenencia de determinados elementos patrimoniales.
   - Existen impuestos que gravan el patrimonio cuando se transmite.
   - Existen impuestos que gravan el valor del patrimonio sin tener en cuenta los pasivos.

2. **Todos los impuestos patrimoniales se inspiran en el criterio de la capacidad de pago, con excepción**
   - Del impuesto local sobre bienes inmuebles que está más próximo al principio del beneficio.
   - Del impuesto sobre el patrimonio neto pues no recae sobre ningún acrecentamiento patrimonial.
   - Del impuesto sobre transmisiones patrimoniales inter vivos de carácter oneroso.
   - Del impuesto sobre las herencias.

3. **Un impuesto gravando la tenencia de vehículos automóviles**
   - No puede considerarse, en sentido estricto, un gravamen sobre el patrimonio.
   - Debería tomar en cuenta si el vehículo está totalmente pagado o no por parte de su propietario.
   - En todo caso el tipo debe graduarse por la potencia del vehículo.
   - No tiene sentido a nivel nacional.

4. **El impuesto sobre el patrimonio neto**
   - Es un impuesto anual y, por tanto, ordinario.
   - Es un impuesto complementario del impuesto sobre la renta.
   - Es un impuesto que grava exclusivamente el activo, sin tener en cuenta los pasivos.
   - Es un impuesto que puede ser un valioso instrumento de control.

5. **En el impuesto sobre el patrimonio neto, la valoración de los distintos elementos patrimoniales**
   - Debería siempre hacerse a precios de adquisición.
   - Habitualmente suele hacerse a precios actuales de mercado.
   - Suele hacerse combinando distintos criterios.
   - Carece de importancia pues la finalidad del impuesto es el control.

6. **Para determinar la base del impuesto sobre el patrimonio neto es preciso inventariar los elementos patrimoniales a incluir. Entre ellos no deben incluirse:**
   - Las deudas estrictamente personales del titular.
   - El capital humano.
   - Las expectativas de derechos.
   - El valor de los derechos humanos.

7. **En tanto impuesto complementario del impuesto sobre la renta establecido para discriminar contra las rentas del capital, el impuesto sobre el patrimonio neto.**
   - No precisa de mínimo exento.
   - Debe ser progresivo.
   - Debe tener un amplio mínimo exento para evitar el gravamen de sujetos con patrimonios modestos.
   - Debe operar con un tipo fijo.

8. **Se denomina leva sobre el capital al impuesto sobre el patrimonio.**
   - Que solamente grava los activos.
   - Que recae realmente sobre el capital.
   - Que tiene carácter extraordinario y no recurrente.
   - Que grava el capital real pero no el financiero.

TRABAJO PRÁCTICO

El sujeto A se dedica a actividades empresariales y su patrimonio al 31 de diciembre de 2003 tiene los siguientes elementos:

Vivienda. Adquirida en 1998 por 200.000 uds. monetarias. Pendiente de pago 75.000 uds. monetarias de un crédito hipotecario

Automóvil. Adquirido en 2000 por un precio de 25.000 unidades monetarias.

Almacén. Adquirido en 1995. El precio pagado fue de 100.000 unidades monetarias. Lo dedica a su actividad empresarial

Oficina. Alquilada. Paga 12.000 uds. monetarias de alquiler al año. Debe el alquiler del último año.

Mercancías en almacén. Su valor al 31 de diciembre de 2003 era de 180.000 unidades monetarias.

Clientes. Tiene facturas emitidas y pendientes de cobro por 120.000 unidades monetarias.

Proveedores. Las facturas pendientes de pago ascienden a 50.000 unidades monetarias.

Cartera de valores. Posee acciones de la sociedad X que adquirió hace tres años por 50.000 unidades monetarias. Cotizan en bolsa.

Deudas. Tiene deudas pendientes por la adquisición de muebles y enseres para su vivienda por un importe de 30.000 unidades monetarias.

Sabiendo que el impuesto sobre el patrimonio neto opera con la siguiente escala de gravamen:

Tramo de base	Tipo
De 0 a 100.000	0%
100.001 – 200.000	1%
200.001 – 300.000	1,5%
Más de 300.000	2%

Se pide:

Primero: Preparar la declaración del impuesto sobre el patrimonio neto del sujeto A distinguiendo el afecto a actividades empresariales. El alumno realizará los supuestos que juzgue necesarios para la valoración.

Segundo: Liquidar el impuesto y determinar la cuota a pagar.

LOS IMPUESTOS GENERALES SOBRE LAS VENTAS

15.1. La imposición sobre el consumo: modalidades

El consumo ha sido utilizado tradicionalmente como un indicador más, junto a la renta y el patrimonio, de la capacidad de pago de los sujetos y, por tanto, como un criterio de distribución del costo de los servicios entre los ciudadanos. Que cada cual pague impuestos en proporción a lo que consume –al valor de los bienes y servicios consumidos– sería, pues, la recomendación derivada de utilizar este criterio.

Sin embargo, gravar a los sujetos en función de su consumo puede dar lugar a un patrón de distribución de los impuestos regresivo. En realidad, éste será el resultado más normal. Como ya explicamos, las personas con rentas modestas se ven obligadas a destinarlas en su totalidad al consumo –que es la magnitud gravada– con lo que toda su renta quedará gravada con el impuesto. En cambio, las personas de ingresos elevados apenas dedican una porción de su renta al consumo y ahorran la mayor parte de la misma con lo que la proporción de su renta que pagan como impuesto será menor que en el caso de los sujetos con bajos ingresos. Esta nota de la imposición sobre el consumo pugna con el criterio de equidad que muchos consideran esencial y no será extraño, por tanto, que en la configuración de estos impuestos se haya intentado evitar o cuanto menos atenuar tal efecto. La solución adoptada depende de las características concretas del impuesto, del tipo de imposición sobre el consumo de que se trate.

En términos generales podemos decir que existen dos categorías de impuestos sobre el consumo: **por una parte, el impuesto personal sobre el consumo** del que nos ocupamos en **la tercera lección y** por otra, los impuestos indirectos sobre el consumo. El impuesto personal, como vimos, se configura de forma similar al impuesto personal sobre la renta que conocemos sólo que su base, en lugar de la renta, es el consumo total efectuado por el sujeto a lo largo del período impositivo. Este impuesto trata de evitar la regresividad inherente a los gravámenes sobre el consumo, utilizando una escala progresiva cuyo ritmo de progresividad compensa la pérdida de base a medida que aumenta el nivel de renta de los sujetos. No podemos decir en qué medida consigue su propósito dado que en la práctica no existen impuestos personales sobre el gasto.

La otra forma que adoptan los impuestos sobre el consumo es la de impuestos indirectos. Éstos son los impuestos sobre el consumo realmente existentes y su forma de operar dista de la mostrada hasta ahora pues no se trata de impuestos personales, como los que hemos estudiado, sino de impuestos que se **incluyen en el precio** de los bienes y servicios consumidos. De ahí su denominación de indirectos en tanto los sujetos pasivos -que son las personas formalmente obligadas a ingresar el impuesto en la hacienda- son los vendedores de los bienes y servicios gravados, quienes incluyen el impuesto en el precio -y de esta forma recuperan su importe- y lo trasladan sobre el comprador, el cual está obligado a soportarlo. El impuesto pues, no recae directamente sobre el consumidor,

a quien la hacienda desconoce, sino indirectamente al pagar el precio de los bienes y servicios que va a consumir.

En el impuesto indirecto, por tanto, la persona del contribuyente, esto es, del obligado a soportar el impuesto, es distinta de la persona del sujeto pasivo que es la legalmente obligada a aplicarlo y a ingresar su importe en la hacienda. La aplicación la hará incluyendo el impuesto en el precio de venta de los bienes y servicios gravados incorporándolo en la factura. Esta misma operación la repetirán todos los empresarios en la cadena de producción-distribución, hasta llegar al adquiriente final o consumidor de los bienes y servicios gravados que deberá soportar el pago del impuesto incluido en el precio total satisfecho. Es pues, mediante un proceso de traslaciones sucesivas cómo el impuesto indirecto, a través de los precios, alcanza a su auténtico destinatario.

Tratándose de impuestos indirectos la forma en que habitualmente se ha intentado evitar o atenuar su regresividad característica ha sido mediante la discriminación de los tipos de gravamen, utilizando tipos impositivos bajos o incluso exonerando del impuesto a los bienes y servicios más necesarios y, en cambio, aplicando tipos mucho más elevados a los bienes y servicios de lujo.

Ésta es una alternativa posible si bien, en nuestra opinión, no sería la más deseable para moderar la regresividad de los impuestos sobre el consumo. Dependiendo de cuál sea la modalidad de impuesto indirecto de que se trate, la diversificación de tipos podrá hacerse con mayor o menor dificultad y, en algunos casos, como sucede, por ejemplo, con los impuestos sobre fabricantes, las dificultades pueden ser insalvables habida cuenta de que una misma materia o servicio puede destinarse tanto para producir un bien de primera necesidad como un bien de lujo, sin posibilidad de discernir.

En todo caso, la multiplicidad de tipos –y desde luego la presencia de exenciones– suele complicar extraordinariamente la gestión del impuesto y en algunos casos, como sucede con los impuestos del tipo valor añadido, pueden hasta dar lugar a efectos contrarios a los perseguidos.

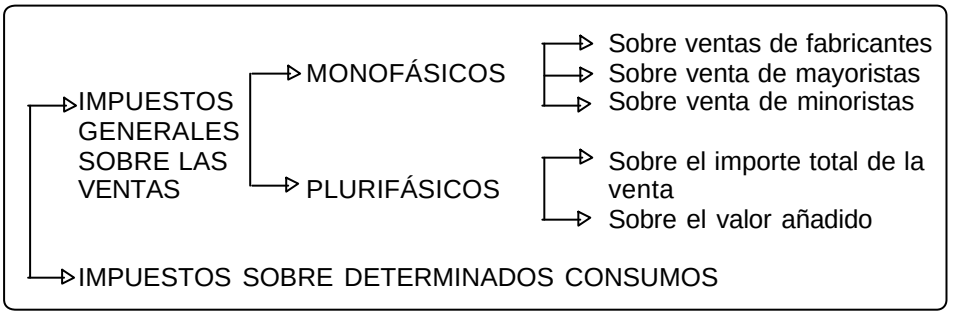
Pero, además de lo anterior, la discriminación impositiva vía precios en tanto puede comportar cierto paternalismo es también observada con desconfianza desde posiciones liberales. Anteriormente vimos cómo una de las recomendaciones para el diseño impositivo que cabe hacer desde la perspectiva de la asignación de los recursos es la neutralidad, lo cual nos llevaría en este caso a impuestos estrictamente proporcionales sobre los precios con objeto de minimizar su influencia sobre la estructura relativa de los mismos. Un sistema de impuestos indirectos que discrimine, es justamente la solución contraria a dicha conclusión, una solución que sanciona determinados consumos –el de bienes y servicios de lujo– que dependen tanto del nivel de renta como de las preferencias de los sujetos.

Esta crítica a la discriminación de tipos en los impuestos indirectos se ve reforzada en tanto es posible alcanzar el resultado pretendido sin recurrir a dicha discriminación, simplemente considerando al conjunto de los impuestos como un sistema y tomando como referencia central el patrón distributivo del conjunto de los impuestos.

En efecto, como ya indicamos anteriormente, si lo que se pretende es compensar la regresividad que inevitablemente introduce un impuesto indirecto sobre el consumo tendría más sentido aumentar el mínimo exento en el impuesto personal sobre la renta y reforzar los tipos marginales para los niveles de renta más elevados manteniendo un tipo único en el impuesto indirecto sobre el consumo, que recurrir al camino habitual de tipos discriminatorios. Desde la perspectiva de la política tributaria lo que importa, en definitiva, no es tanto el patrón distributivo de cada impuesto sino el que resulta del conjunto de los impuestos. Toda figura tributaria, como sabemos, proporciona un determinado patrón y tiene unas determinadas características; por tanto, lo inteligente no es pretender que cada impuesto satisfaga todas las exigencias -potencia, eficacia, equidad, etc.- sino que habrá de ser el resultado conjunto del sistema el que nos permita aproximar el patrón distributivo que se pretenda.

La familia de los impuestos indirectos sobre el consumo tiene varios miembros si bien el más ilustre de todos ellos en la actualidad es el impuesto sobre el valor añadido[1]. Una ordenación de esta categoría de impuestos es la que se ofrece en el cuadro 15.1 a continuación.

CUADRO 15.1. IMPUESTOS INDIRECTOS SOBRE EL CONSUMO



En esta lección nos ocuparemos de presentar el conjunto de los impuestos anteriores analizando sus características por vía comparativa; la siguiente lección la dedicaremos a estudiar en profundidad el impuesto sobre el valor añadido que es, sin duda, el más relevante, tanto por su técnica como por aplicación generalizada, de todos los impuestos sobre las ventas y, finalmente, en la lección diecisiete estudiaremos aquellos impuestos que recaen sobre el consumo de determinados bienes o servicios en concreto.

15.2. Los impuestos sobre las ventas

Bajo la denominación genérica de impuestos sobre las ventas (de bienes y servicios) se cobijan un conjunto de impuestos indirectos que tienen en común, primero, la pretensión de gravar el consumo y, en segundo lugar, de hacerlo, en principio, de manera uniforme sobre todos los bienes

1 En América Latina se conoce habitualmente como **impuesto sobre el valor agregado** lo que hace que las siglas sean las mismas.

y servicios consumidos lo cual se hace gravando con un tipo fijo el importe de las ventas. De ahí la denominación de impuestos generales sobre las ventas.

Ahora bien, este propósito se ha intentado alcanzar con diversas configuraciones impositivas. Las más sencillas corresponden a los impuestos denominados **monofásicos** llamados así porque gravan las ventas en una sola fase del proceso de producción-distribución de los bienes y servicios.

Generalmente en dicho proceso cabe diferenciar tres etapas o fases sucesivas que podemos llamar (1) producción, (2) distribución mayorista y (3) venta minorista, aceptando que en algunos casos el proceso puede resultar más largo y en otros más corto, es decir, que puede haber, por ejemplo, fabricantes que vendan exclusivamente a otros fabricantes y sean estos últimos lo que vendan normalmente a comerciantes mayoristas y también puede suceder que algunos fabricantes vendan directamente a los minoristas e incluso a consumidores finales. Esta circunstancia, como veremos, puede plantear problemas pero no altera la idea esencial de que en el proceso de producción-distribución de bienes y servicios hasta los consumidores finales pueden identificarse etapas, cada una de ellas con características propias, y que es posible, por tanto, atribuir a cada empresa desde un punto de vista jurídico su lugar en dicho proceso, esto es, decidir si se trata de un fabricante, de un mayorista o de un comerciante al por menor.

Pues bien, los impuestos monofásicos se caracterizan por gravar exclusivamente las ventas de una fase a la siguiente o mejor, las ventas de los sujetos jurídicamente pertenecientes a una fase. Por ejemplo, las ventas de fabricantes –las hagan a mayoristas o a otros fabricantes– en cuyo caso estaríamos ante un impuesto monofásico sobre las ventas de fabricantes, o bien alternativamente, el impuesto puede recaer sobre las ventas que hagan los comerciantes mayoristas o bien podría tratarse de un impuesto estructurado para gravar exclusivamente las ventas de minoristas a los consumidores finales. En principio, pues, y tal es la experiencia histórica, cabe pensar en tres impuestos monofásicos distintos, según pretendan gravar las ventas de fabricante, las ventas de mayoristas o las ventas de los comerciantes al por menor.

La otra rama de la familia de impuestos sobre las ventas incluye a los denominados impuestos **plurifásicos** por gravar las ventas en más de una fase, incluso en todas las fases. A partir de la división anterior -que es la habitual en los sistemas fiscales- podemos hallar ejemplos de impuestos sobre las ventas que gravan a la vez las ventas de fabricantes y las de comerciantes mayoristas y también los que gravan las ventas en todas y cada una de las fases, esto es, las de fabricantes, las de mayoristas y las de minoristas. A su vez, en el grupo de los impuestos plurifásicos hay que distinguir una categoría especial que es la de los llamados **impuestos sobre el valor añadido** y cuya característica diferencial respecto de los demás impuestos plurifásicos es que, como comprobaremos inmediatamente, el impuesto no recae sobre el total de las ventas como todos los demás sino, de hecho, sobre la diferencia entre el importe total de las ventas y el de las compras efectuadas durante el mismo período.

Presentados los distintos tipos de impuestos sobre las ventas, vamos a estudiar sus principales características.

15.2.1. Los impuestos monofásicos

A pesar de tratarse de impuestos formalmente semejantes, existen diferencias fundamentales entre el monofásico sobre las ventas de minoristas y los otros impuestos monofásicos. Tienen como nota común la dificultad de definir adecuadamente a los miembros del colectivo cuyas ventas serán objeto de gravamen y, asimismo, el **mayor riesgo de evasión** frente a los impuestos plurifásicos. Tratándose de impuestos monofásicos si el sujeto no se halla claramente sometido al impuesto o estándolo lo evade, la recaudación posible se habrá perdido irremediablemente a diferencia de lo que sucede con los impuestos plurifásicos en los que las bases no gravadas en una etapa pueden serlo en la siguiente bien, en parte, en el caso de los impuestos sobre el total de la venta o bien totalmente, si se trata de un impuesto sobre el valor añadido.

En segundo lugar y con la excepción del impuesto monofásico sobre las ventas de comerciantes minoristas, los otros dos impuestos monofásicos introducen un **efecto de amplificación** del gravamen en tanto el aumento que causan en el precio de venta al público suele ser mayor que el importe del impuesto ingresado en la hacienda, incumpliendo así uno de los principios básicos de la imposición ya establecido por A. Smith[2]. Veamos este efecto en el cuadro 15.2. a continuación.

2 Adam Smith establece cuatro máximas generales que deberían observarse en el establecimiento de los tributos. En la cuarta de ellas nos dice que “toda contribución debe disponerse de tal suerte que del poder de los particulares se saque lo menos posible sobre aquello, o a más de aquello, que entra efectivamente en el tesoro público del estado”. En nuestro caso, las diferencias que se producen entre lo recaudado y la variación en el precio –que es lo pagado de mas por los consumidores a causa del impuesto –nos podría ofrecer una medida del grado de cumplimiento de esta máxima.

CUADRO 15.2.
FUNCIONAMIENTO DE LOS IMPUESTOS MONOFÁSICOS
SOBRE LAS VENTAS

	SIN IMPUESTO	MONOFASICO FABRICANTE	MONOFASICO MAYORISTA	MONOFÁSICO MINORISTA
FABRICANTE				
COMPRAS	*50*	*50*	*50*	*50*
VARIACIÓN EXISTENCIAS	*-*	*-*	*-*	*-*
APLICADO A PRODUCCIÓN	*50*	*50*	*50*	*50*
SALARIOS	*40*	*40*	*40*	*40*
RENTAS CAPITAL	*10*	*10*	*10*	*10*
COSTE	*100*	*100*	*100*	*100*
MARGEN (30%)	*30*	*30*	*30*	*30*
PRECIO ANTES IMPUESTO	*130*	*130*	*130*	*130*
IMPUESTO REPERCUTIDO (5%)	*-*	***6,5***	*-*	*-*
PRECIO VENTA FABRICANTE	*130*	*136,5*	*130*	*130*
MAYORISTA				
COMPRAS	*130*	*136,5*	*130*	*130*
VARIACIÓN EXISTENCIAS	*-*	*-*	*-*	*-*
APLICADO PRODUCCIÓN	*130*	*136,5*	*130*	*130*
SALARIOS	*30*	*30*	*30*	*30*
RENTAS CAPITAL	*40*	*40*	*40*	*40*
COSTE	*200*	*206,5*	*200*	*200*
MARGEN (20%)	*40*	*41,3*	*40*	*40*
PRECIO ANTES IMPUESTO	*240*	*247,8*	*240*	*240*
IMPUESTO REPERCUTIDO (5%)	*-*	*-*	***12***	*-*
PRECIO VENTA MAYORISTA	*240*	*247,8*	*252*	*240*
MINORISTA				
COMPRAS	*240*	*247,8*	*252*	*240*
VARIACIÓN EXISTENCIAS	*-*	*-*	*-*	*-*
APLICADO PRODUCCIÓN	*240*	*247,8*	*252*	*240*
SALARIOS	*50*	*50*	*50*	*50*
RENTAS CAPITAL	*10*	*10*	*10*	*10*
COSTE	*300*	*307,8*	*312*	*300*
MARGEN (40%)	*120*	*123,1*	*124,8*	*120*
PRECIO ANTES IMPUESTO	*420*	*430,9*	*436,8*	*420*
IMPUESTO REPERCUTIDO (5%)	*-*	*-*	*-*	***21***
PRECIO DE VENTA AL PÚBLICO	***420***	***430,9***	***436,8***	***441***
Aumento precio		***10,9***	***16,8***	***21***
Aumento precio (%)		***2,6%***	***4,0%***	***5,0%***
Impuesto recaudado		***6,5***	***12***	***21***
Impuesto sobre aumento precio(%)		***59,6%***	***71,4%***	***100%***
Efecto de amplificación (%)		***40,4%***	***28,6%***	***0%***

Como puede verse, en el referido cuadro hemos supuesto una pauta de formación de precios distinguiendo tres etapas sucesivas: la del fabricante, la del comerciante mayorista y finalmente la del comerciante al por menor que será, habitualmente, quien venda al consumidor final. Con objeto de explicar el funcionamiento de estos impuestos hemos supuesto que cada fase adquiere los bienes y servicios producidos en la anterior, adiciona sus costos y determina su precio de venta añadiendo al costo total un margen de beneficio calculado como porcentaje de los costos. Naturalmente, algunas de las conclusiones derivan de las características de este modelo de formación de precios, por otra parte, bastante frecuente en la realidad.

La primera columna numérica y sombreada del cuadro recoge el proceso de formación del precio final sin impuesto. De esta forma y por referencia a la misma podremos ver qué es lo que sucede con los distintos tipos de impuesto.

Como puede verse, tanto el impuesto monofásico sobre fabricantes como el monofásico sobre comerciantes mayoristas dan lugar a la amplificación del gravamen en tanto, en el primer caso, se produce un aumento de precio como consecuencia del impuesto de 10,9 uds. monetarias, siendo así que el impuesto recaudado tan solo asciende a 6,5 unidades, y en el segundo el aumento de precio es de 16,8 unidades motivado por un impuesto que recaudó 12. Es de destacar que ese efecto disminuye a medida que el impuesto se aplica más cerca del consumidor. Es mayor, pues, en el caso del monofásico sobre fabricantes; menor cuando se trata de un monofásico sobre mayoristas y desaparece en el impuesto monofásico sobre minoristas. La razón de esto, como es fácil ver si se analizan las cifras del cuadro, es que el efecto de amplificación tiene su causa en el impacto de los márgenes sobre el impuesto. Por tanto, la parte del aumento de precio no atribuible al impuesto es debida a la ampliación de los beneficios, como puede verificarse. Este efecto de amplificación es consecuencia de configurar el impuesto como parte del precio y, por tanto, como parte de los costos sobre los que se aplica el margen de beneficio en la hipótesis de formación de precios que hemos supuesto en el ejemplo. Evidentemente, para un mismo tipo impositivo -en el ejemplo, del 5%- el impuesto recaudado sería mayor en el impuesto sobre ventas de minoristas que en el monofásico sobre mayoristas y en éste, a su vez, mayor también que en el monofásico sobre fabricantes por razón del tamaño de las bases. En consecuencia, para un mismo volumen de recaudación el tipo aplicable debería ser mayor en el caso de fabricantes y sería menor en un monofásico sobre mayoristas y, menor aún, en el monofásico sobre las ventas de comerciantes al por menor (Véase cuadro 15.3.)

El efecto de amplificación de los impuestos monofásicos dependerá igualmente del número de etapas o fases que atraviese el bien en cuestión hasta alcanzar al último comprador y será mayor cuanto mayor sea el número de etapas. Por tanto, incluso tratándose de un mismo bien, no podemos estar seguros de la cuantía de la amplificación registrada, pues dependerá de la estructura del canal de producción-distribución que atraviese, esto es, del número de fases por las que haya pasado y de los márgenes aplicados en cada una de ellas.

En el cuadro 15.4. se recoge el funcionamiento de los impuestos plurifásicos que recaen sobre el total de las ventas, esto es, sobre la misma base que los monofásicos sólo que incidiendo al mismo tiempo sobre dos o más fases. En el cuadro referido hemos incluido un impuesto que recae sobre las ventas de fabricantes y también sobre las ventas de mayoristas y otro impuesto que grava las tres fases: fabricantes, mayoristas y minoristas. De este impuesto plurifásico presentamos dos versiones: una calculada al 5% en cada una de las tres fases objeto de gravamen y otra en la que hemos establecido una equivalencia recaudatoria entre este impuesto plurifásico y otro monofásico que gravase al 5% las ventas de los comerciantes minoristas.

Como puede verse, para un mismo tipo impositivo la recaudación obtenida por los impuestos plurifásicos resulta muy superior a la obtenida en un impuesto monofásico. Y, por su parte, el efecto de amplificación toma un valor intermedio entre los correspondientes monofásicos. Así, en el plurifásico de fabricante-mayorista, el efecto de amplificación (33,2%) se sitúa entre el que tiene el monofásico fabricante (40,4%) y el del monofásico mayorista (28,6%). Por tanto, en el caso de plurifásico a tres etapas el efecto de amplificación es el menor de todas las figuras contempladas hasta ahora con la excepción, por supuesto, del monofásico minorista que, como sabemos, no genera ningún efecto de amplificación.

CUADRO 15.3.
FUNCIONAMIENTO DE LOS IMPUESTOS MONOFÁSICOS SOBRE LAS VENTAS

	SIN IMPUESTO	*MONOFÁSICO FABRICANTE*	*MONOFÁSICO MAYORISTA*	*MONOFÁSICO MINORISTA*
FABRICANTE				
COMPRAS	*50*	*50*	*50*	*50*
VARIACIÓN EXISTENCIAS	*-*	*-*	*-*	*-*
APLICADO A PRODUCCIÓN	*50*	*50*	*50*	*50*
SALARIOS	*40*	*40*	*40*	*40*
RENTAS CAPITAL	*10*	*10*	*10*	*10*
COSTE	*100*	*100*	*100*	*100*
MARGEN (30%)	*30*	*30*	*30*	*30*
PRECIO ANTES IMPUESTO	*130*	*130*	*130*	*130*
IMPUESTO REPERCUTIDO (5%)	*-*	***6,5***	*-*	*-*
PRECIO VENTA FABRICANTE	*130*	*136,5*	*130*	*130*
MAYORISTA				
COMPRAS	*130*	*136,5*	*130*	*130*
VARIACIÓN EXISTENCIAS	*-*	*-*	*-*	*-*
APLICADO PRODUCCIÓN	*130*	*136,5*	*130*	*130*
SALARIOS	*30*	*30*	*30*	*30*
RENTAS CAPITAL	*40*	*40*	*40*	*40*
COSTE	*200*	*206,5*	*200*	*200*
MARGEN (20%)	*40*	*41,3*	*40*	*40*
PRECIO ANTES IMPUESTO	*240*	*247,8*	*240*	*240*
IMPUESTO REPERCUTIDO (2,7%)	*-*	*-*	***6,5***	*-*
PRECIO VENTA MAYORISTA	*240*	*247,8*	*246,5*	*240*
MINORISTA				
COMPRAS	*240*	*247,8*	*246,5*	*240*
VARIACIÓN EXISTENCIAS	*-*	*-*	*-*	*-*
APLICADO PRODUCCIÓN	*240*	*247,8*	*246,5*	*240*
SALARIOS	*50*	*50*	*50*	*50*
RENTAS CAPITAL	*10*	*10*	*10*	*10*
COSTE	*300*	*307,8*	*306,5*	*300*
MARGEN (40%)	*120*	*123,1*	*126,6*	*120*
PRECIO ANTES IMPUESTO	*420*	*430,9*	*429,1*	*420*
IMPUESTO REPERCUTIDO (1,55%)	*-*	*-*	*-*	***6,5***
PRECIO DE VENTA AL PÚBLICO	***420***	***430,9***	***429,1***	***426,5***
Aumento precio		***10,9***	***9,1***	***6,5***
Aumento precio (%)		***2,6%***	***2,2%***	***1,55%***
Impuesto recaudado		***6,5***	***6,5***	***6,5***
Impuesto sobre aumento precio(%)		***59,6%***	***71,4%***	***100%***
Efecto de amplificación (%)		***40,4%***	***28,6%***	***0%***

CUADRO 15.4.
FUNCIONAMIENTO DE LOS IMPUESTOS PLURÍFÁSICOS
SOBRE LAS VENTAS

	SIN IMPUESTO	*FABRICANTE Y MAYORISTAS[1]*	*TODAS LAS FASES[2]*	*TODAS LAS FASES[3]*
FABRICANTE				
COMPRAS	*50*	*50*	*50*	*50*
VARIACIÓN EXISTENCIAS	*-*	*-*	*-*	*-*
APLICADO A PRODUCCIÓN	*50*	*50*	*50*	*50*
SALARIOS	*40*	*40*	*40*	*40*
RENTAS CAPITAL	*10*	*10*	*10*	*10*
COSTE	*100*	*100*	*100*	*100*
MARGEN (30%)	*30*	*30*	*30*	*30*
PRECIO ANTES IMPUESTO	*130*	*130*	*130*	*130*
IMPUESTO REPERCUTIDO	*-*	***6,5***	***6,5***	***3,38***
PRECIO VENTA FABRICANTE	*130*	*136,5*	*136,5*	*133,38*
MAYORISTA				
COMPRAS	*130*	*136,5*	*136,5*	*133,38*
VARIACIÓN EXISTENCIAS	*-*	*-*	*-*	*-*
APLICADO PRODUCCIÓN	*130*	*136,5*	*136,5*	*133,38*
SALARIOS	*30*	*30*	*30*	*30*
RENTAS CAPITAL	*40*	*40*	*40*	*40*
COSTE	*200*	*206,5*	*206,5*	*203,38*
MARGEN (20%)	*40*	*41,3*	*41,3*	*40,68*
PRECIO ANTES IMPUESTO	*240*	*247,8*	*247,8*	*244,06*
IMPUESTO REPERCUTIDO	*-*	***12,4***	***12,4***	***6,34***
PRECIO VENTA MAYORISTA	*240*	*260,2*	*260,2*	*250,40*
MINORISTA				
COMPRAS	*240*	*260,2*	*260,2*	*250,40*
VARIACIÓN EXISTENCIAS	*-*	*-*	*-*	*-*
APLICADO PRODUCCIÓN	*240*	*260,2*	*260,2*	*250,40*
SALARIOS	*50*	*50*	*50*	*50*
RENTAS CAPITAL	*10*	*10*	*10*	*10*
COSTE	*300*	*320,2*	*320,2*	*310,40*
MARGEN (40%)	*120*	*128,1*	*128,1*	*124,16*
PRECIO ANTES IMPUESTO	*420*	*448,3*	*448,3*	*434,56*
IMPUESTO REPERCUTIDO	*-*	*-*	***22,4***	***11,30***
PRECIO DE VENTA AL PÚBLICO	***420***	***448,3***	***470,7***	***445,86***
Aumento precio (absoluto)		***28,3***	***50,7***	***25,86***
Aumento precio (%)		***6,74%***	***12,07%***	***6,15%***
Impuesto recaudado		***18,9***	***41,3***	***21***
Impuesto sobre aumento precio(%)		***66,82%***	***81,46%***	***81,28%***
Efecto de amplificación (%)		***33,2%***	***18,5%***	***18,7%***

(1) A un tipo del 5% y sin variación de existencias
(2) A un tipo del 5% y sin variación de existencias
(3) Con equivalencia recaudatoria respecto de un impuesto minorista al 5% (ver cuadro 15.2.) lo cual nos llevaría a un multifásico al 2,6%

Debe notarse que el efecto de amplificación en los impuestos plurifásicos tiene una doble causa. En parte deriva, como vimos con los impuestos monofásicos, de los márgenes de beneficios aplicados sobre el costo que, como sabemos, incluye al impuesto; pero, en parte también, de la aplicación del propio impuesto en la fase siguiente. De esta forma el impuesto de una fase se convierte, a su vez, en base impositiva para el impuesto de la siguiente fase reforzando así el efecto de amplificación. Algunos autores denominan “efecto de piramidación” o “cascada” a este resultado de aplicar un impuesto sobre otro.

La otra versión del impuesto plurifásico es el impuesto sobre el valor añadido. Su funcionamiento en términos comparables con los anteriores puede verse en el cuadro 15.5. donde hemos situado –junto a la referencia sin impuesto– tres categorías de impuestos sobre ventas que proporcionan exactamente la misma recaudación (21). Se trata, como puede verse, de un impuesto plurifásico sobre las ventas; de un impuesto monofásico sobre minoristas y, finalmente, de un impuesto sobre el valor añadido.

Es de destacar que el impuesto sobre el valor añadido funciona con una lógica algo distinta a la que se utiliza, como estamos viendo, en los demás impuestos sobre las ventas. En éstos la base del impuesto es el importe total de la venta mientras que si bien formalmente el IVA utiliza la misma base para determinar el impuesto que repercutirá sobre el comprador de los bienes o servicios gravados, el impuesto realmente satisfecho e ingresado por el sujeto pasivo en la hacienda será la diferencia entre el **impuesto repercutido** en las ventas menos el impuesto que el sujeto pasivo ha **soportado** en sus compras. Es decir, que el impuesto soportado en las compras opera como un crédito que el sujeto pasivo descontará inmediatamente del impuesto repercutido en sus ventas con lo que el IVA soportado, a diferencia de lo que sucede con los demás impuestos sobre las ventas, no llegará a formar parte de los costos de la empresa. Este hecho permite, pudiéramos decir, que, en el caso del IVA, las dos cuentas –de costos y de impuestos- funcionen en paralelo, evitándose así los posibles efectos de amplificación, característicos de los otros impuestos sobre ventas con la excepción del monofásico sobre ventas minoristas.

Como puede verse en el cuadro 15.5. comentado, con esta técnica, el IVA alcanza iguales resultados que los obtenidos por el impuesto monofásico sobre minoristas en el sentido de que el aumentode precio al público registrado coincide exactamente con la cuantía del impuesto y no existe, por tanto, ningún efecto de amplificación. Desde esta perspectiva, importante, no cabe duda de que el IVA, junto con el impuesto sobre minoristas, ofrecen los mejores resultados.

CUADRO 15.5.
COMPARACIÓN ENTRE DISTINTOS IMPUESTOS SOBRE LAS VENTAS (Con igual recaudación y sin variación de existencias)

	SIN IMPUESTO	PLURIFÁSICO[1]	MONOFÁSICO MINORISTA	VALOR AÑADIDO
FABRICANTE				
COMPRAS	*50*	*50*	*50*	*50*
VARIACIÓN EXISTENCIAS	*-*	*-*	*-*	*-*
IMPUESTO SOPORTADO	*-*	*-*	*-*	*-*
APLICADO A PRODUCCIÓN	*50*	*50*	*50*	*50*
SALARIOS	*40*	*40*	*40*	*40*
RENTAS CAPITAL	*10*	*10*	*10*	*10*
COSTE	*100*	*100*	*100*	*100*
MARGEN (30%)	*30*	*30*	*30*	*30*
PRECIO ANTES IMPUESTO	*130*	*130*	*130*	*130*
IMPUESTO REPERCUTIDO	*-*	***3,38***	*-*	***6,5***
IMPUESTO INGRESADO	*-*	*3,38*	*-*	*6,5*
PRECIO VENTA FABRICANTE	*130*	*133,38*	*130*	*130*
MAYORISTA				
COMPRAS	*130*	*133,38*	*130*	*130*
VARIACIÓN EXISTENCIAS	*-*	*-*	*-*	*-*
IMPUESTO SOPORTADO				*6,5*
APLICADO A PRODUCCIÓN	*130*	*133,38*	*130*	*130*
SALARIOS	*30*	*30*	*30*	*30*
RENTAS CAPITAL	*40*	*40*	*40*	*40*
COSTE	*200*	*203,38*	*200*	*200*
MARGEN (20%)	*40*	*40,68*	*40*	*40*
PRECIO ANTES IMPUESTO	*240*	*244,06*	*240*	*240*
IMPUESTO REPERCUTIDO	*-*	***6,34***	*-*	***12***
IMPUESTO INGRESADO				*5,5*
PRECIO VENTA MAYORISTA	*240*	*250,4*	*240*	*240*
MINORISTA				
COMPRAS	*240*	*250,4*	*240*	*240*
VARIACIÓN EXISTENCIAS	*-*	*-*	*-*	*-*
IMPUESTO SOPORTADO				*12,0*
APLICADO A PRODUCCIÓN	*240*	*250,4*	*240*	*240*
SALARIOS	*50*	*50*	*50*	*50*
RENTAS CAPITAL	*10*	*10*	*10*	*10*
COSTE	*300*	*310,4*	*300*	*300*
MARGEN (40%)	*120*	*124,16*	*120*	*120*
PRECIO ANTES IMPUESTO	*420*	*434,56*	*420*	*420*
IMPUESTO REPERCUTIDO	*-*	***11,3***	***21***	***21***
IMPUESTO INGRESADO				*9*
PRECIO VENTA AL PÚBLICO	***420***	***445,86***	***441***	***441***
Aumento precio (absoluto)		***25,86***	***21***	***21***
Aumento precio (%)		***6,15%***	***5%***	***5%***
Impuesto recaudado		***21,02***	***21***	***21***
Impuesto sobre aumento precio(%)		***81,28%***	***100%***	***100%***
Efecto de amplificación		***18,7%***	***0%***	***0%***

(1) Al 2,6%

De todos los impuestos sobre las ventas que hemos presentado, tan solo el monofásico minorista y el IVA recaen exclusivamente sobre el consumo. Los otros impuestos gravan tanto el consumo como la variación de existencias, en mayor o menor medida dependiendo del tipo de impuesto de que se trate. Así, los plurifásicos en tres etapas gravan toda la variación de existencias como puede apreciarse en el cuadro 15.6. Dado que estos impuestos gravan la totalidad de las ventas, lo estará aquella parte de las mismas que el adquiriente pueda acumular en sus inventarios. En cambio, ni en el impuesto monofásico minorista ni en el IVA las existencias se encuentran gravadas con el impuesto. En el primer caso por la obvia razón de que la base del impuesto se limita a las ventas a consumidores finales; y en el caso del IVA, por la propia concepción del impuesto cuya base no es, como podría pensarse por su nombre, el valor añadido sino el consumo.

En efecto, como acabamos de explicar, la determinación de la cuota a ingresar en el IVA se lleva a cabo por diferencia entre el impuesto repercutido y el impuesto soportado durante el período impositivo. Esto es,

IVA A INGRESAR = IVA REPERCUTIDO EN LAS VENTAS – IVA SOPORTADO EN LAS COMPRAS

Esto podemos expresarlo como:

IVA = tipo . VENTAS – tipo . COMPRAS

Y, por tanto,

IVA = tipo (VENTAS – COMPRAS)

La determinación de la cuota a ingresar en el IVA se lleva a cabo por diferencia entre el impuesto repercutido y el impuesto soportado durante el período impositivo.

es decir que el IVA aunque no formalmente, que ya hemos dicho como opera, sino realmente, recae sobre una **base "implícita"** que es la **diferencia entre las ventas y las compras**. Y ¿a qué equivale económicamente esta diferencia?

CUADRO 15.6.
COMPARACIÓN DEL EFECTO DE LA VARIACIÓN DE EXISTENCIAS

	FABRICANTE		***PLURIFASICO***		***VALOR AÑADIDO***	
	SIN ? EXIST.	*? EXIST.*	*SIN ? EXIST.*	*? EXIST.*	*SIN ? EXIST.*	*? EXIST.*
FABRICANTE						
COMPRAS	*50*	*100*	*50*	*100*	*50*	*100*
VARIACIÓN EXISTENCIAS	*-*	*19,23*	*-*	*19,23*	*-*	*19,23*
IMPUESTO SOPORTADO	*-*	*-*	*-*		*-*	*-*
APLICADO A PRODUCCIÓN	*50*	*80,77*	*50*	*80,77*	*50*	*80,77*
SALARIOS	*40*	*40*	*40*	*40*	*40*	*40*
RENTAS CAPITAL	*10*	*10*	*10*	*10*	*10*	*10*
COSTE	*100*	*130,77*	*100*	*130,77*	*100*	*130,77*
MARGEN (30%)	*30*	*39,23*	*30*	*39,23*	*30*	*39,23*
PRECIO ANTE IMPUESTO	*130*	*170*	*130*	*170*	*130*	*170*
IMPUESTO REPERCUTIDO	***6,5***	***8,5***	***6,5***	***8,5***	***6,5***	***8,5***
IMPUESTO INGRESADO	***6,5***	***8,5***	***6,5***	***8,5***	***6,5***	***8,5***
PRECIO VENTA FABRICANTE	*136,5*	*178,5*	*136,5*	*178,5*	*130*	*170*
MAYORISTA						
COMPRAS	*136,5*	*178,5*	*136,5*	*178,5*	*130*	*170*
VARIACIÓN EXISTENCIAS	*-*	*24,5*	*-*	*24,5*	*-*	*23,3*
IMPUESTO SOPORTADO	*-*	*-*	*-*	*-*	***6,5***	***8,5***
APLICADO A PRODUCCIÓN	*136,5*	*154*	*136,5*	*154*	*130*	*146,6*
SALARIOS	*30*	*30*	*30*	*30*	*30*	*30*
RENTAS CAPITAL	*40*	*40*	*40*	*40*	*40*	*40*
COSTE	*206,5*	*224*	*206,5*	*224*	*200*	*216,6*
MARGEN (20%)	*41,3*	*44,8*	*41,3*	*44,8*	*40*	*43,3*
PRECIO ANTES IMPUESTO	*247,8*	*268,8*	*247,8*	*268,8*	*240*	*260*
IMPUESTO REPERCUTIDO	*-*	*-*	***12,4***	***13,44***	***12***	***13***
IMPUESTO INGRESADO	*-*	*-*	***12,4***	***13,44***	***5,5***	***4,5***
PRECIO VENTA MAYORISTA	*247,8*	*268,8*	*260,2*	*282,24*	*240*	*260*
MINORISTA						
COMPRAS	*247,8*	*268,8*	*260,2*	*282,24*	*240*	*260*
VARIACIÓN EXISTENCIAS	*-*	*20,7*	*-*	*21,71*	*-*	*20*
IMPUESTO SOPORTADO	*-*	*-*	*-*	*-*	***12***	***13***
MAT. PRIMAS Y AMORTIZ.	*247,8*	*248,1*	*260,2*	*260,53*	*240*	*240*
SALARIOS	*50*	*50*	*50*	*50*	*50*	*50*
COSTES CAPITALES AJENOS	*10*	*10*	*10*	*10*	*10*	*10*
COSTE TOTAL	*307,8*	*308,1*	*320,2*	*320,53*	*300*	*300*
MARGEN	*123,1*	*123,2*	*128,1*	*128,21*	*120*	*120*
PRECIO ANTES IMPUESTO	*430,9*	*431,3*	*448,3*	*448,74*	*420*	*420*
IMPUESTO REPERCUTIDO	*-*	*-*	***22,4***	***22,4***	***21***	***21***
IMPUESTO INGRESADO	*-*	*-*	***22,4***	***22,4***	***9***	***8***
PRECIO VENTA AL PUBLICO	***430,9***	***431,3***	***470,7***	***471,18***	***441***	***441***
Aumento precio (absoluto)	***10,9***	***11,3***	***50,7***	***51,18***	***21***	***21***
Aumento precio (%)	***2,6%***	***2,7%***	***12,1%***	***12,18%***	***5%***	***5%***
Impuesto recaudado	***6,5***	***8,5***	***41,3***	***44,38***	***21***	***21***
Impuesto sobre ? precio (%)	***59,5%***	***75,2%***	***81,5%***	***86,71%***	***100%***	***100%***

En el gráfico 15.1 hemos representado esquemáticamente el proceso de creación de valor en una unidad productiva. Como acabamos de ver, la base implícita sobre la que recae el IVA es igual a

BASE IMPLÍCITA DEL IVA = VENTAS – COMPRAS [1]

Pues bien, siguiendo el gráfico 15.1. referido, veamos a qué equivale cada una de las magnitudes indicadas.

Las ventas equivalen al valor de todo lo producido menos la parte que pueda haberse quedado en el almacén de productos terminados. Por tanto,

VENTAS = VALOR PRODUCIDO - D ALMACÉN P. TERMINADOS

Y, a su vez, el valor de lo producido equivale al valor de los productos terminados más el valor de los productos que se han quedado en curso de fabricación. Siendo así y sustituyendo en la anterior tenemos que:

VENTAS = PRODUCTOS TERMINADOS + D PRODUCTOS EN CURSO - D ALMACÉN P. TERMINADOS [2]

Por su parte, las compras o bien se aplican a la producción o vendrán a aumentar el almacén de compras y/o de activos amortizables. Por tanto,

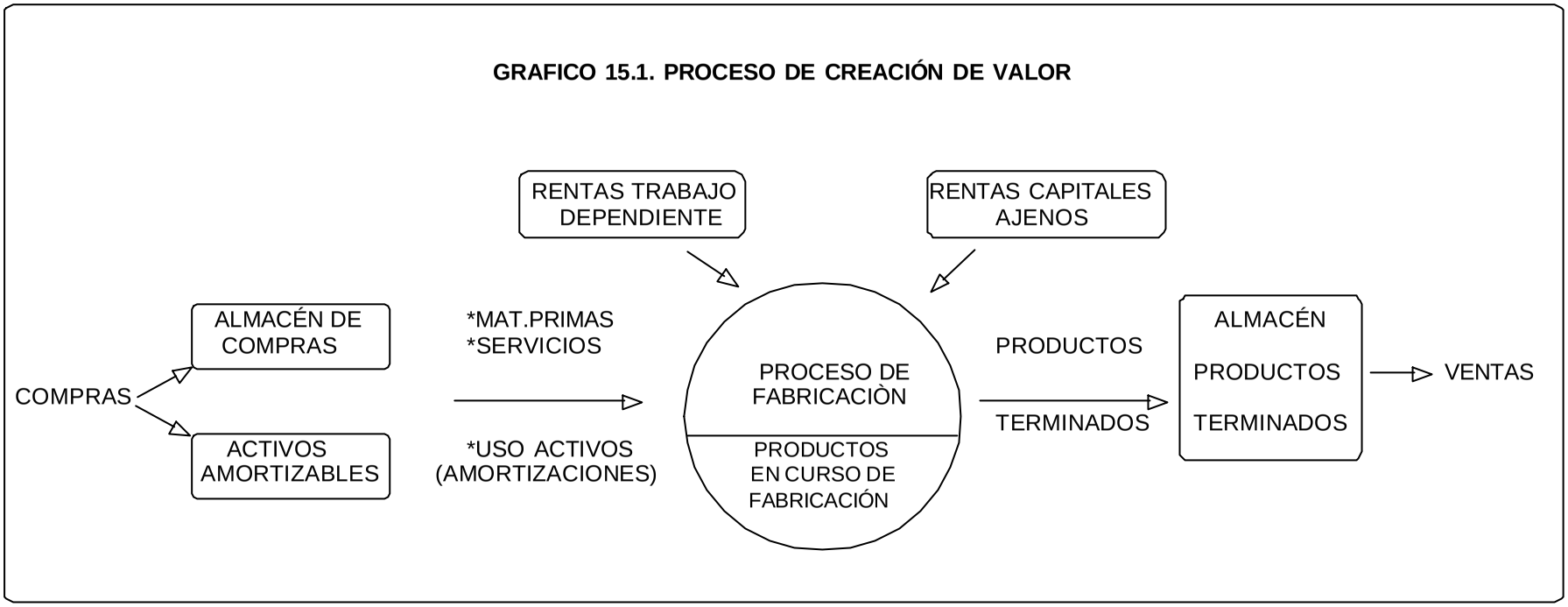
COMPRAS = APLICACIONES A PRODUCCIÓN + D ALMACÉN COMPRAS + D ACTIVOS AMORTIZABLES [3]

Sustituyendo las [2] y [3] en la expresión [1] tendremos:

VENTAS – COMPRAS = VALOR PRODUCIDO – APLICACIONES A PRODUCCIÓN - D EXISTENCIAS [4]

donde la variación de existencias (Δ) es la suma de D **ALMACÉN DE COMPRAS,** D **ACTIVOS AMORTIZABLES E** D **ALMACÉN DE PRODUCTOS TERMINADOS**, esto es, la **inversión neta**. Teniendo en cuenta, pues, que la diferencia entre el valor de lo producido y el valor de las aplicaciones a producción es justamente el valor creado por la unidad productiva en cuestión, esto es, su valor añadido, la [4] la podemos igualmente expresar como:

GRAFICO 15.1. PROCESO DE CREACIÓN DE VALOR



BASE IMPLÍCITA IVA = VENTAS – COMPRAS = VALOR AÑADIDO NETO – INVERSIÓN NETA [5]

es decir, se corresponde con el valor añadido **menos** la inversión neta. Si este resultado lo agregamos a nivel nacional para todas las unidades productivas tendríamos

BASE IMPLÍCITA AGREGADA	**=**	**PRODUCTO INTERIOR NETO**	**-**	**INVERSIÓN NETA AGREGADA**	**=**	**CONSUMO AGREGADO**

[6]

Esto es, la base implícita nos muestra que el IVA, en los términos indicados, es un impuesto que recae exclusivamente sobre el consumo, a pesar de su denominación.

15.2.4. Valoración comparada

Los tributos de la familia de los impuestos sobre las ventas que hemos estudiado tienen distintas características que hacen posible elegir entre ellos dependiendo de las circunstancias que concurran en la administración que tenga que hacer la elección. Existe una tendencia muy clara a optar por los tributos mas modernos, con mayores capacidades técnicas pero, sin embargo, estos no serán siempre los mas fáciles de administrar y, como hemos reiterado, la capacidad administrativa de que dispongamos debería ser un factor decisivo para la selección si se pretende evitar situaciones de incumplimiento generalizado.

Los impuestos monofásicos sobre fabricantes y sobre mayoristas son los mas sencillos de administrar habida cuenta de que el número de sujetos pasivos será menor que el correspondiente a cualquier otro impuesto y, al mismo tiempo, el tamaño de las empresas será mayor lo que también facilita la cuestión. El número mayor de sujetos pasivos lo tenemos en la venta al por menor y, en consecuencia, son los impuestos que excluyen a esta fase los que resultarán mas fáciles de administrar.

Sin embargo, no todo son ventajas. Como ya advertimos anteriormente, los impuestos monofásicos presentan la dificultad de que al existir solamente un punto de gravamen resultará más fácil la evasión. Adicionalmente, la exclusión de la venta al por menor facilita el comportamiento evasor ya que al no ser los minoristas objeto de verificación será más difícil comprobar si soportan el impuesto que debía haberse repercutido. En tal caso las ventas sin factura y sin impuesto pueden convertirse en algo normal, especialmente cuando los adquirientes son pequeñas o medianas empresas.

Por otra parte, como también hemos visto, es muy probable que los impuestos monofásicos experimenten un efecto de amplificación haciendo que el precio final aumente en mayor medida que el impuesto recaudado por la hacienda. Y lo que es, si cabe, peor, que el tamaño de dicho efecto de amplificación varíe según sea el camino seguido por cada bien o servicio en el proceso de producción-distribución de forma que sea prácticamente imposible saber qué cantidad de impuesto incorpora el precio final de los bienes y servicios gravados.

En el caso de los impuestos plurifásicos sobre la ventas disminuyen los riesgos de evasión al tiempo que aumentan las dificultades de gestión consecuencia directa de incorporar mas fases del proceso de producción-distribución y se mantiene el efecto de amplificación. Al recaer el impuesto sobre dos o mas fases cabe introducir técnicas de cruce de información –las ventas de uno serán necesariamente compras de otros– con la consiguiente mejora de las posibilidades de control y reducción de la evasión pero ello acarreará, sin duda, mayor dificultad de gestión especialmente si pretendemos incluir también la fase minorista. En tal caso la complejidad sería máxima y tendría más sentido optar, como veremos, por un modelo valor añadido que con una dificultad de gestión similar no tiene ninguno de los inconvenientes referidos.

Desde la perspectiva de su arquitectura técnica los impuestos de esta familia que resultan mas adecuados son el **monofásico sobre minoristas** y el impuesto **sobre el valor añadido**. Lamentablemente, ambos impuestos requieren de una administración poderosa para ser gestionados satisfactoriamente y obtener así todas sus potencialidades. El impuesto sobre minoristas recae, como hemos visto, estrictamente sobre el consumo –la misma base, pues, que tiene el impuesto sobre el valor añadido– y no produce efectos de amplificación. Al tratarse de un tributo monofásico las posibilidades de evasión son mayores que en el caso del IVA que es un tributo plurifásico y como tal permita cruzar la información suministrada por los sujetos pasivos en mejores condiciones incluso que con los impuestos plurifásicos sobre las ventas ya que, en el caso del IVA, por la propia configuración y operatoria del impuesto, cada sujeto pasivo deberá ofrecer información no sólo de sus ventas -como hacen en los otros impuestos plurifásicos- sino también de sus compras ya que éstas, como sabemos, incorporan un crédito de impuesto.

A lo anterior, el IVA añade la ventaja de su “efecto recuperación” que le permite recuperar en cualquier fase el impuesto que pudiera no haberse satisfecho en fases anteriores ya que, en tal caso, no podrá utilizarse el correspondiente crédito de impuesto. Veámoslo en un sencillo ejemplo.

Para ello vayámonos a la última columna del cuadro 15.5 e imaginemos que el fabricante no pagó el IVA que debía haber pagado (6,5). En tal caso, cuando el mayorista procediese a liquidar su impuesto calcularía primero el impuesto a repercutir (12.-) y como no podría restar impuesto soportado alguno, tendría que ingresar en la hacienda la totalidad del impuesto repercutido con lo que estaría pagando el impuesto no satisfecho por el fabricante en su momento. Y algo similar sucedería si, por ejemplo, ni el fabricante ni el mayorista hubieran pagado el impuesto, bastaría con que lo hiciese el minorista para que en ese punto se pudiese recuperar de un solo golpe todo el impuesto anteriormente no pagado pues en tal caso el minorista repercutiría el impuesto (21) sobre el consumidor final y al no tener ningún impuesto soportado, habría de ingresar en la hacienda la totalidad del impuesto repercutido. Este “efecto recuperación” es exclusivo del IVA.

A las ventajas diferenciales indicadas, tanto el impuesto monofásico sobre minoristas como el IVA añaden las que derivan de su tratamiento del **comercio exterior** y de las posibilidades que ofrecen para un sistema de **financiación múltiple**. Refirámonos, pues, a una y otra cuestión.

Como vimos al estudiar la imposición sobre la renta el criterio utilizado para delimitar la materia gravable por parte de una hacienda era el de residencia, un criterio personal adecuado a la naturaleza de este tipo de impuestos. No obstante, este hecho no excluía, como también vimos, que la mayor parte de los países añadiera al anterior un criterio real, sometiendo igualmente a gravamen las rentas generadas dentro del país obtenidas por personas no residentes con objeto de ampliar al máximo el ámbito de gravamen y los ingresos posibles. De esta tendencia básicamente surgen las colisiones entre jurisdicciones y la necesidad de recurrir a acuerdos para evitar situaciones de doble imposición.

Pues bien, tratándose de impuestos indirectos al consumo el planteamiento podría ser similar si los países definiesen su ámbito gravando el consumo realizado en su interior –que es el adecuado a la naturaleza del impuesto– y añadiesen lo producido en el país que sea consumido fuera del mismo, esto es, las exportaciones de bienes y servicios. En tal caso, la colisión se produciría aquí precisamente pues siguiendo esta misma regla, las exportaciones serían doblemente gravadas en el país exportador y como consumo, en el país importador.

Afortunadamente este riesgo aparece conjurado desde antiguo en virtud de las reglas del comercio internacional que son aceptadas por la mayor parte de países. Hace años fueron reglas del GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio) y ahora las establecidas por la OMC (Organización Mundial del Comercio) que reconocen el derecho de gravar en este tipo de impuestos al país en el que se realiza el consumo de los bienes y servicios. Por tanto, el país exportador deberá abstenerse de incluir gravamen indirecto alguno en el precio de los bienes y servicios vendidos al exterior y será, en cambio, el país importador el que en el momento de la importación grave con estos impuestos a los bienes y servicios importados en cuantía equivalente a la soportada por los bienes y servicios análogos producidos en el interior. La idea, como es fácil apreciar, consiste en evitar que los impuestos indirectos puedan constituir un factor distorsivo de la competencia. Este criterio de aplicación de los impuestos indirectos sobre el consumo incluido entre las normas del comercio internacional se denomina criterio o **principio del país de destino** y su observación por parte de los países equivale a la suscripción de un acuerdo para evitar situaciones de doble imposición internacional en los impuestos sobre el consumo. Es por esta razón por la que estos impuestos se configuran siempre de forma que las exportaciones no incluyan ningún gravamen de esta naturaleza y someten a tributación a las importaciones con una carga equivalente –igual, si es posible– a la soportada por los bienes y servicios similares en el mercado interno. Y en este punto es donde tanto el impuesto monofásico sobre minoristas como el IVA presentan una clara y notable ventaja respecto de los restantes impuestos de esta familia.

Tratándose del impuesto monofásico sobre minoristas todas las exportaciones efectuadas por fabricantes o mayoristas no tendrían problema ya que los bienes y servicios no habrían soportado impuesto sobre el consumo alguno[3]. Y en el caso, menos probable, de que las exportaciones las

3 Podía ocurrir que el fabricante o mayorista exportador hubiera adquirido bienes y servicios a algún minorista en cuyo caso podría haber soportado algún gravamen. Aunque no parece que se trate de un caso relevante.

realizara un minorista, sí necesitaríamos una norma exonerando del gravamen a estas transacciones. Por lo que se refiere a las importaciones la única preocupación que cabe es si se hacen directamente por el consumidor; de no ser así, no haría falta ninguna regulación especial ya que, como los demás bienes y servicios, se gravarían en el momento de su venta por el minorista.

Si el impuesto utilizado fuese un impuesto sobre el valor añadido, la fórmula utilizada, como veremos con más detalle en la próxima lección, consistiría en exonerar de gravamen las exportaciones permitiendo, no obstante, al exportador la recuperación de los tributos soportados. De esta forma el bien o servicio exportado estaría limpio de impuestos. En el caso de las importaciones lo único que debe hacerse es someterlas a gravamen como cualquier otra transacción, sólo que, en este caso, el sujeto pasivo habría de ser el propio importador que es el que compra. De no ser así, habría que confiar en el efecto recuperación del impuesto.

En el caso de otros impuestos monofásicos y también en el de los plurifásicos la cuestión resulta más difícil por cuanto, como vimos, el impuesto se halla incorporado al precio desde el inicio y, además, no sabemos a ciencia cierta cuál es su cuantía incorporada en el precio de venta ya que ello dependerá en cada caso, del modelo de formación de precios y, probablemente, del número de etapas atravesadas en el proceso de producción-distribución de cada bien y servicio en concreto. En consecuencia, cuando un bien o servicio se exporta es difícil concretar la devolución de impuestos indirectos que haya que hacer al exportador y paralelamente, será igualmente difícil saber en cuánto debemos gravar las importaciones por este mismo concepto. Ha sido esta dificultad y las discusiones generadas alrededor de las **desgravaciones a la exportación** que, en muchos casos, incluían auténticas subvenciones, lo que ha ido inclinando a los países hacia impuestos del tipo valor añadido. Entre los países más desarrollados, apenas Estados Unidos no dispone de un impuesto sobre el valor añadido si bien hay que advertir que la imposición indirecta sobre el consumo la manejan fundamentalmente los estados que mayoritariamente optaron por un impuesto monofásico sobre minoristas.

La otra gran ventaja del impuesto monofásico sobre minoristas y también del IVA frente a los otros impuestos estudiados, es la posibilidad de ser utilizados como tributos propios de las haciendas subcentrales en un modelo federal dado que podemos tener la seguridad, si se diseñan adecuadamente, de que los establecidos por una jurisdicción serán satisfechos exclusivamente por los bienes y servicios que se consuman dentro de la misma y no se plantearán problemas de traslación impositiva entre jurisdicciones ni de discriminaciones que puedan interferir con el mercado.

A diferencia de lo que sucede con el comercio internacional en el que, como hemos visto, cabe practicar los **ajustes fiscales en frontera** necesarios para que no se trasladen impuestos indirectos al exterior, en el caso de las distintas jurisdicciones -estados o regiones- dentro de un mismo país no existen, naturalmente, tales fronteras fiscales y, por tanto, los impuestos sobre el consumo que pueda utilizar cualquier hacienda subcentral deberían estar configurados de tal forma que no sean trasladables sobre otras jurisdicciones y que garanticen que el impuesto sobre el consumo soportado por sus ciudadanos -de la hacienda subcentral

que lo establece- será siempre el mismo, de forma que la opción por un producto u otro no se encuentre influida por factores fiscales.

Estos criterios nos llevan a rechazar claramente a los impuestos monofásicos sobre fabricantes o mayoristas y también a cualquier impuesto plurifásico sobre las ventas para su utilización para una hacienda subcentral ya que la traslación del impuesto sobre otras jurisdicciones al no existir fronteras fiscales, sería inevitable. En cambio, tanto el impuesto monofásico sobre minoristas como la fase minorista del IVA son figuras perfectamente utilizables por cualquier hacienda subcentral si se tienen en cuenta unas sencillas reglas. Dado que tanto en uno como en otro caso el impuesto solamente afecta a las ventas efectuadas por los minoristas el único problema que puede suscitarse es el caso de ventas efectuadas por minoristas de una jurisdicción a clientes de otras jurisdicciones, en cuyo caso podría estar trasladándose el impuesto de la jurisdicción vendedora sobre un consumidor de otra jurisdicción –primera violación– y, además, podría también ocurrir que el adquiriente estuviera pagando un impuesto indirecto menor que el que hubiera tenido que soportar de adquirir el producto en cuestión en su propia jurisdicción -y de ahí la decisión de comprar en la otra jurisdicción- con lo que el impuesto estaría influyendo en las decisiones de consumo e introduciendo una discriminación incompatible con el mercado -segunda violación-.

Imaginemos por ejemplo, que el impuesto sobre minoristas aplicado en Nueva Jersey resulta inferior al aplicado en Nueva York. Esta diferencia es consecuencia, sin duda, de la autonomía financiera de que dispone uno y otro estado pero, si no se adoptan algunas precauciones, pudiera llevar, por ejemplo a que algunos ciudadanos de Nueva York se desplazasen a Nueva York a efectuar una parte de sus compras o lo que es peor, a que encargasen algunas de sus compras en Nueva Jersey desde donde les serían remitidas por correo a Nueva York. En estos casos podría ocurrir, como decíamos, primero, que el estado de Nueva Jersey recaudase impuestos sobre un consumo que, en realidad, se había producido en Nueva York y, por tanto, que debería haber sido gravado por este último estado; y, segundo, que la decisión de ir a comprar o pedir por correo ciertos productos a Nueva Jersey por parte de algunos vecinos de Nueva York estuviese motivada exclusivamente por la diferencia de impuestos indirectos entre uno y otro estado, en cuyo caso tal diferencia fiscal estaría introduciendo una perturbación impropia en el funcionamiento del mercado. Este tipo de problema, como veremos inmediatamente, pueden verse agravados con las transacciones efectuadas a través de internet.

Si nos fijamos, la causa del problema es muy clara y también sencilla, es, en nuestra opinión, la forma de solucionarlo. Así, la causa del problema estriba en que en términos fiscales se ha entendido que el consumo se producía en el lugar donde estaba el vendedor minorista o, dicho en otros términos, que las adquisiciones de bienes y servicios para el consumo se efectuaban normalmente dentro de la propia jurisdicción de residencia de los consumidores lo cual, si bien es cierto en la mayor parte de los casos, puede no serlo siempre. Los consumidores pueden desplazarse y hacer sus compras en otras jurisdicciones. Esto ha sucedido siempre. El problema, no obstante, se amplía en la medida en que es posible hacer adquisiciones en otras jurisdicciones sin necesidad de desplazarse y puede resultar perturbador si, en el ejercicio de su autonomía política, los tipos impositivos aplicados difieren sensiblemente de una jurisdicción a otra.

Habida cuenta de que el problema que estamos considerando se produce entre jurisdicciones dentro de un mismo país no ha de resultar complicado aplicar dos sencillas reglas tributarias a saber:

Primera. En el caso de envío de bienes o de prestación de servicios entre jurisdicciones, se aplicará el tipo de la jurisdicción a la que vaya destinada el envío, esto es, de la jurisdicción del adquiriente.
Asimismo, el impuesto repercutido se abonará a la hacienda de la jurisdicción donde se halla el adquiriente.

Segunda. En el caso de ventas de bienes o servicios cuyo precio unitario exceda de una determinada cantidad –debería incluir todos los bienes de consumo duradero, excepto los inmuebles– se aplicará el impuesto correspondiente a la jurisdicción de residencia del adquiriente.
El impuesto repercutido se abonará a la hacienda de la jurisdicción donde resida el adquiriente.

Como puede verse, las reglas que se sugieren implican desplazar el criterio tradicional de residencia del minorista vendedor para atribuir el impuesto, por el de **residencia del consumidor final**, más ajustado a la naturaleza del impuesto. Así, un consumidor residente en un estado pagaría siempre el mismo impuesto sobre el consumo, con independencia de donde adquiriese el bien o servicio gravado, y su importe sería ingresado en la hacienda de su jurisdicción.

Como puede verse, el problema fiscal en el caso de una hacienda multijurisdiccional es similar al que se plantea en las transacciones internacionales que también son, obviamente, transacciones interjurisdiccionales. La única diferencia, si bien relevante, es que en el caso de las transacciones entre distintas jurisdicciones de un mismo país no existen fronteras que puedan practicar ajustes fiscales desgravando a las exportaciones y gravando compensatoriamente a las importaciones. Por dicha razón, si queremos respetar el derecho político a la autonomía financiera de cada jurisdicción dentro de un mismo país, deberemos optar y/o configurar los impuestos indirectos sobre el consumo de forma tal que cuando se produzcan transacciones interjurisdiccionales:

- Si el adquiriente es un empresario, el precio que vaya a satisfacer se encuentre libre de impuestos y que
- Si el adquiriente es un consumidor, el precio que vaya a satisfacer incorpore el mismo impuesto que este consumidor hubiera soportado de haber realizado la compra en su propia jurisdicción.

Utilizando las sencillas reglas anteriores, tanto el impuesto monofásico sobre minoristas como la fase minorista del IVA satisfarían ambas condiciones.

15.3. Impuestos sobre determinados consumos

La otra categoría de impuestos indirectos sobre el consumo anteriormente referida (cuadro 15.1) es la de aquellos impuestos que tratan de

gravar el consumo de ciertos bienes concretos por razón, normalmente, de los costos sociales asociados a tales consumos. En buena medida, operan como instrumentos de internalización de determinados costos sociales asociados a tales consumos. Y, en tal sentido, tienen bastante de instrumentos reguladores ya que, si bien recaen sobre el consumo, no lo hacen tanto por ser una expresión de capacidad de pago sino como un medio para que la hacienda pueda recobrar por esta vía los costos sociales que implican el consumo de los productos gravados como sucede, por ejemplo, con el tabaco y el alcohol o con la utilización del automóvil. En la lección diecisiete, como dijimos, estudiaremos este tipo de impuestos cuya aplicación está absolutamente generalizada en todos los sistemas fiscales.

15.4. Tributación sobre el consumo y comercio electrónico

En principio, no cabe duda, que el tratamiento fiscal que debería darse a las transacciones efectuadas a través de Internet es el mismo que el que tengan las transacciones efectuadas por otras vías. Esto es evidente: el impuesto soportado al comprar, por ejemplo, unos zapatos debería ser exactamente el mismo si los zapatos los adquiriésemos en una tienda o si los compramos a través de Internet. De no ser así la fiscalidad, en este caso los impuestos indirectos sobre el consumo, estaría introduciendo una discriminación injustificada y alterando las condiciones de competencia.

El problema, pues, que plantea el comercio electrónico a la imposición no es un problema conceptual sino un problema práctico de control. Utilizando la red de Internet a veces no es sencillo saber dónde se encuentra quién adquiere o quién vende y, por tanto, no será sencillo saber qué jurisdicción tiene el derecho a gravar ni de qué forma podemos cobrar la exacción.

Con todo, el problema más importante, en nuestra opinión, que puede plantear este tipo de comercio son las transacciones efectuadas directamente a través de la red cuando el adquiriente es el consumidor final. En el cuadro 15.7 hemos esbozado cuatro tipos de transacciones electrónicas distinguiendo, por una parte, si la red es utilizada simplemente como vía para efectuar el pedido, alternativa al correo o el teléfono, o bien si además, el producto es suministrado a través de la propia red y, por otra parte, si el adquiriente es un empresario operando como tal o un consumidor final.

CUADRO 15.7. TIPOS DE TRANSACCIONES ELECTRÓNICAS

ENVIO / ADQUIRIENTE	POR OTRAS VÍAS	POR LA PROPIA RED
EMPRESARIO	(1) DIFICULTAD MÍNIMA	(3)
CONSUMIDOR	(2)	(4) DIFICULTAD MÁXIMA

En las transacciones del tipo (1) y (2), como hemos indicado, la red es utilizada por el adquiriente para realizar su pedido bien sea directamente al proveedor o bien a un intermediario. En todo caso, el pedido es remitido al adquiriente por correo, en cualquiera de sus modalidades, o bien, si se trata de un servicio, es prestado al margen de la red. Cuando compramos un libro, por ejemplo, a través de AMAZÓN, el pedido se hace por Internet pero el libro, normalmente, se recibe a través de un transportista que nos lo hace llegar hasta nuestro domicilio. En este tipo de transacción, Internet apenas añade nada a lo que antes podíamos hacer utilizando el fax o el teléfono.

En cambio, donde la novedad es importante es el tipo de transacciones (3) y (4) caracterizadas porque **podemos adquirir el propio producto a través de Internet**. Pensemos en el ejemplo del libro que, en lugar de enviarnos un ejemplar por correo, nos envían el texto por Internet y lo descargamos en un disco. Y lo mismo que puede hacerse con un libro puede hacerse con películas, con música, etc. y, en general, con cualquier información digitalizable. Y también pueden prestarse servicios a través de la red. Pensemos, por ejemplo, que deseamos un servicio de traducción que, en realidad, nos lo puede prestar a través de la red, cualquier persona desde cualquier parte del mundo; y podríamos obtener igualmente servicios de publicidad o de factoring, etc. En todos estos casos no existe movimiento físico de productos y, en consecuencia, la verificación de la transacción por parte de la hacienda resultará mas difícil[4].

Como antes vimos, el viejo criterio de asociar el lugar donde se produce el consumo con el lugar donde se encuentra el comerciante minorista no es siempre aplicable y mucho menos, desde luego, tratándose de comercio electrónico donde, en el caso que podamos saber dónde se encuentra el vendedor pudiera ocurrir que estuviera a miles de kilómetros y, desde luego, en una jurisdicción muy lejana de aquella en la que se produce el consumo. Y otro tanto puede decirse de las transacciones en las que el adquiriente es un empresario. En consecuencia, esta realidad, como ya advertíamos, nos obliga a **situar la atención en el adquiriente y en su lugar de residencia** habitual y será aquí donde deba establecerse el gravamen y la hacienda correspondiente a esta jurisdicción la que deba recaudar el tributo.

El problema surge, naturalmente cuando el vendedor que sería el sujeto pasivo, como sabemos, reside en otra jurisdicción distinta o en un país extranjero. Si se trata de una jurisdicción distinta pero dentro del mismo

---

[4] Para afrontar este tipo de problemas que estamos considerando y, en general, los planteados a la fiscalidad por el comercio electrónico la OCDE convocó una reunión en Ottawa en 1998 a partir de la cual se constituyeron un conjunto de grupos de trabajo que están intentando elaborar criterios que permitan afrontar los problemas y aprovechar las posibilidades del comercio electrónico. Una visión de los trabajos efectuados hasta la fecha puede hallarse en la publicación “Taxation and Electronic Commerce. Implementation of the Ottawa Taxation Framework Conditions”, París, 2001. Existe un resumen en español de este documento que puede consultarse en www.oecd.org
También en Estados Unidos preocupa el tema. En 1999 la National Tax Association publicó un informe con un conjunto de recomendaciones al respecto. Y en 1998 se aprobó una ley “Internet Tax Freedom Act” en la que además de establecer una moratoria por tres años se creó una comisión consultiva sobre comercio electrónico que ofrezca criterios para evitar los problemas que pueden surgir en un país con más de siete mil jurisdicciones fiscales con capacidad para establecer impuestos indirectos sobre el consumo.

país, las normas anteriormente ofrecidas podrían funcionar razonablemente. En cambio, si el suministrador está en el extranjero deberíamos practicar un ajuste fiscal lo cual es sencillo siempre que el adquiriente sea una empresa ya que será la empresa la obligada a declarar la adquisición y liquidar el impuesto correspondiente. Así se hace en este momento en el IVA aplicado por los países de la Unión Europea con las importaciones de bienes y servicios; pero es más, si el impuesto indirecto sobre el consumo utilizado es el IVA y el adquiriente es un empresario, aunque no pagase impuesto alguno por la adquisición al exterior, el "efecto recuperación" del impuesto haría que lo pagase en el momento en que procediese a vender los bienes y/o servicios adquiridos. Por tanto, el problema es menor. En todo caso, tratándose de empresas siempre cabría recurrir a su contabilidad para comprobar las adquisiciones efectuadas, aún por medios electrónicos, y someterlas a gravamen en este punto si tal fuera la opción.

La verdadera dificultad se produce cuando el adquiriente es un consumidor final, el vendedor se halla en el extranjero y el servicio adquirido es suministrado a través de la propia red. El ejemplo de la música o los libros, bajados de la red, resulta muy elocuente. En estos casos es imprescindible una alta dosis de cooperación internacional para poder paliar la evasión a que puede dar lugar este tipo de transacciones. No obstante, se están estudiando posibilidades alternativas que van desde la declaración voluntaria del propio consumidor hasta la posibilidad de cargar el impuesto a través de las compañías de tarjetas de crédito con las que normalmente se hace el pago. Con todo, las dificultades que existen hoy por hoy resultan muy evidentes.

15.5. Las relaciones entre la imposición sobre las ventas y la imposición sobre la renta

La idea de "sistema" que hemos defendido como técnica de diseño tributario frente a la acumulación de impuestos sin conexiones mutuas, reviste especial importancia al configurar los impuestos sobre las ventas, dadas las evidentes relaciones que existen entre las principales magnitudes que se manejan en estos impuestos y las correspondientes a los impuestos sobre la renta.

Esta circunstancia debería permitirnos configurar legalmente las magnitudes en ambos impuestos -IVA y renta- de forma que resultasen equivalentes y fuese posible ir hacia una declaración única en la que las magnitudes utilizadas por los distintos impuestos pudieran aparecer relacionadas cuantitativamente reforzándose así las posibilidades de control.

En la medida en que, por razones justificadas, las magnitudes no resultaran directamente coincidentes, en la declaración deberían figurar los **ajustes** necesarios para poder pasar de una a otra magnitud. Pensemos, por ejemplo, en las ventas de una actividad empresarial. Es sin duda el punto de partida para poder calcular los beneficios obtenidos a efectos del impuesto sobre sociedades o del impuesto sobre la renta, pero también constituye, en principio, la base impositiva en el impuesto sobre el valor añadido. Sin embargo, aunque la configuración legal de esta última se haga de forma amplia, necesariamente habrían de quedar fuera de la base del IVA, por ejemplo, las exportaciones, con lo que para pasar de la

base del IVA a las ventas, que son punto de partida para el cálculo del beneficio, deberemos ajustar la cifra añadiendo las ventas exentas. Hecho esto, las cifras deberían de coincidir. Es decir que la relación entre magnitudes que facilita la declaración única es siempre posible si se incluyen los ajustes necesarios, ajustes cuyo conocimiento puede resultar enormemente revelador del grado de coherencia del sistema tributario.

Una relación similar a la anterior existe igualmente entre las compras y el coste de las ventas. Las compras constituyen, como sabemos, una magnitud básica para la liquidación del IVA pues son portadoras de los impuestos soportados; pero, al mismo tiempo, si se ajusta por la variación de existencias y las amortizaciones, obtendremos el coste de las ventas, primer sustraendo de las ventas para la determinación del beneficio. Y así, sucesivamente.

Esta relación entre magnitudes fiscales debe también tenerse en cuenta a la hora de diseñar mecanismos objetivos de determinación de las bases, especialmente en el ámbito empresarial. Y así se hace en muchos sistemas fiscales en los que la determinación objetiva del beneficio empresarial apareja la aplicación de igual técnica a la base del IVA y viceversa.

Debe insistirse en el valor de la declaración única desde distintas perspectivas, declaración que no sólo pretende agrupar en un solo documento los distintos impuestos que inciden sobre un mismo sujeto lo cual, en sí mismo, ya constituye un avance desde la perspectiva de control, sino que persigue también relacionar explícitamente las distintas magnitudes fiscales, los diferentes impuestos, como vía para reforzar la coherencia interna del sistema normativo evitando la aparición de huecos o solapamientos que resultan más evidentes cuando se puede ver operando el sistema sobre cada uno de los sujetos pasivos.

CONCEPTOS GENERALES

Impuestos indirectos sobre el consumo. Se trata de impuestos que recaen sobre el precio de los bienes y servicios y de esta forma acaban siendo soportados por el consumidor de los mismos.

Formalmente los satisface el vendedor de los bienes y servicios gravados si bien este incluye el gravamen en el precio de venta y lo traslada sobre el comprador. Por esta forma de operar se denominan impuestos indirectos en tanto que, pretendiendo gravar el consumo, no lo hacen gravando directamente al consumidor sino indirectamente mediante un proceso de traslación del impuesto en el precio de los bienes y servicios consumidos.

Impuestos sobre el volumen de ventas. Son impuestos sobre el consumo que recaen uniformemente sobre el total de las ventas de bienes y servicios efectuadas por las empresas. Es decir, gravan a todos los bienes y servicios con el mismo tipo de gravamen.

Impuestos monofásicos. Constituyen una modalidad de los impuestos sobre el volumen de ventas caracterizada porque gravan las ventas en

un solo punto, en una sola fase del proceso de producción-distribución de los bienes y servicios.

Según sea la fase gravada, podemos hablar de impuestos monofásicos sobre las ventas de los fabricantes, abreviando, monofásico fabricantes; de monofásico mayoristas o de monofásico minoristas.

Impuestos plurifásicos. Constituyen otra modalidad de impuestos sobre las ventas caracterizada por gravar las ventas en mas de un punto o fase del proceso de producción-distribución de los bienes y servicios. Habitualmente suelen gravar las ventas de fabricantes y las de mayoristas pero también puede suceder que graven en los tres puntos, esto es, las ventas de fabricantes, las de mayoristas y las ventas al por menor.

Impuesto sobre el valor añadido. Formalmente se trata de un impuesto plurifásico sobre las ventas. Sin embargo, opera de una forma peculiar en tanto que si bien el vendedor repercute el impuesto sobre el comprador como sucede con los demás impuestos sobre ventas, no es el impuesto repercutido el que ingresa en la hacienda como se hace en los otros impuestos sobre las ventas sino que ingresa la diferencia entre el impuesto repercutido en sus ventas y el soportado en sus compras. Pudiéramos decir que el impuesto recae, de hecho, sobre una base implícita consistente en la diferencia entre ventas menos compras. Dicha base, a nivel agregado, coincide con el consumo.

Amplificación del impuesto. Es el efecto que se produce en los impuestos monofásicos –excepto en el monofásico minorista –y también en los plurifásicos –excepto en el impuesto sobre el valor añadido –y que consiste en que la elevación que se produce en el precio al consumidor de los bienes y servicios gravados resulta superior a la cuantía del impuesto.

Este efecto se produce en la medida en que el impuesto pasa a formar parte de los costos y sobre el mismo operan los márgenes de beneficio e incluso el propio impuesto de las fases siguientes.

Discriminación fiscal. Se entiende que los impuestos indirectos sobre el consumo introducen una discriminación cuando las decisiones de los consumidores vengan influidas por estos impuestos lo cual puede suceder en tanto un consumidor pueda adquirir en sitios distintos un mismo producto gravado con diferentes cargas impositivas.

La no discriminación fiscal es compatible con que las diferentes jurisdicciones de un mismo país puedan aplicar diferentes niveles de tributación.

Repercusión legal, traslación económica. En los impuestos indirectos sobre el consumo existe la obligación legal de su repercusión sobre el comprador y la obligación para éste de soportar el impuesto.

Ahora bien, no debe confundirse la repercusión legal del impuesto –que normalmente aparecerá en factura– con la traslación económica del mismo que dependerá de las condiciones del mercado y que puede coincidir o no con la repercusión legal. Se trata de procesos distintos regulados por variables distintas.

Principio del país de destino. Bajo esta denominación se conoce en el comercio internacional la regla de que el derecho a establecer el impuesto sobre el consumo lo tiene el país en el que dicho consumo se produce.

Esta es la regla general que se aplica siempre en las transacciones interjurisdiccionales. Tradicionalmente "el lugar en el que se produce el consumo" se ha asociado al lugar donde estaba el vendedor minorista. Sin embargo, en la actualidad hay una tendencia a una mayor precisión entendiéndose que el consumo se ha producido en el lugar donde reside el consumidor.

Declaración única. Es una declaración, normalmente anual, en la que el sujeto pasivo relaciona todos los tributos a que se ha visto sometido indicando las magnitudes gravadas y dejando constancia de las relaciones existentes entre las magnitudes que sirven de base para los diferentes impuestos.

ACTIVIDAD

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, tres, dos, una o ninguna. Indique las respuestas que Ud. considere acertadas.

1. **Entre las diferencias que existen entre un impuesto personal sobre el consumo y un impuesto indirecto sobre el consumo cabe señalar las siguientes:**
   - El impuesto personal grava todo el consumo de un sujeto mientras que el indirecto no puede.
   - El impuesto personal puede ser progresivo y el indirecto difícilmente.
   - El impuesto personal no puede exonerar los consumos de primera necesidad.
   - El impuesto personal es más difícil de gestionar.

2. **De las diversas modalidades de los impuestos sobre ventas puede decirse:**
   - Que el más sencillo de gestionar es el monofásico fabricantes.
   - Que el monofásico minorista no genera efecto de amplificación.
   - Que el IVA es el único que tiene “efecto recuperación”.
   - Que la base del monofásico minorista coincide con la que resulta de aplicar el IVA.

3. **El efecto de amplificación característico de los impuestos sobre ventas:**
   - Es mayor en el monofásico fabricante que en ningún otro.
   - Es mayor en los plurifásicos.
   - Es mayor a medida que el impuesto grava más cerca del consumidor.
   - Es inexistente en el monofásico minorista.

4. **La base implícita del impuesto sobre el valor añadido:**
   - A nivel agregado coincide con la del monofásico minorista.
   - A nivel agregado coincide con el consumo.
   - Obliga a aplicar tipos más elevados que en el monofásico minorista si se quiere obtener igual recaudación.
   - A nivel agregado es equivalente a la renta.

5. **Un impuesto indirecto sobre el consumo se entiende que perturba las condiciones de mercado cuando:**
   - Es causa de un aumento en el precio de venta al público.
   - Grava con tipos distintos, distintos productos.
   - Se aplica a tipos distintos en distintas jurisdicciones.
   - Tiene efecto amplificación.

6. **Los denominados ajustes fiscales en frontera se practican con objeto de que** :
   - Los bienes y servicios importados soporten idénticos impuestos a los soportados por los bienes y servicios internos.
   - Se pueda aplicar el principio de país de destino.
   - Los bienes y servicios exportados no incorporen ningún impuesto indirecto sobre el consumo.
   - El gravamen sobre el consumo lo aplique la jurisdicción donde se consume el bien o servicio en cuestión.

7. **La repercusión de los impuestos indirectos sobre el consumo que hace el vendedor a través del precio:**
   - Suele ser obligatoria.
   - Puede hacerse o no hacerse, depende de la voluntad del vendedor.
   - Suele hacerse en factura.
   - No apareja necesariamente la traslación económica del impuesto.

8. **A pesar de su carácter regresivo por naturaleza, existen instrumentos que intentan progresivizar la carga de los impuestos indirectos sobre el consumo. Por ejemplo:**
   - Gravando con tipos más altos los consumos de lujo.
   - Gravando con tipos más bajos o exonerando de gravamen los consumos esenciales o de primera necesidad.
   - Aplicándolos solamente a partir de determinados niveles de renta.
   - Exonerando a los más pobres.

9. **A diferencia de los impuestos sobre las ventas, los impuestos sobre determinados consumos:**
   - Rara vez suelen utilizarse en los sistemas fiscales.
   - Recaen sobre determinados bienes o servicios.
   - No disponen de gran potencia recaudatoria.
   - No pueden repercutirse.

10. **La declaración única es recomendable porque:**
    - Refuerza las posibilidades de control.
    - Facilita la recaudación al hacerse de golpe.
    - Resulta mucho más sencilla para el contribuyente.
    - Ayuda a evidenciar el grado de coherencia interna de las normas fiscales.

Trabajo Práctico

La estructura de formación de precios del bien X en el país A es la siguiente:

	SIN IMPUESTO
FABRICANTE	
COMPRAS	50
APLICADO A PRODUCCIÓN	50
SALARIOS	40
RENTAS CAPITAL	10
COSTE	100
MARGEN (30%)	30
PRECIO ANTES IMPUESTO	130
IMPUESTO REPERCUTIDO	-
PRECIO VENTA FABRICANTE	130
MAYORISTA	
COMPRAS	130
APLICADO PRODUCCIÓN	130
SALARIOS	30
RENTAS CAPITAL	40
COSTE	200
MARGEN (20%)	40
PRECIO ANTES IMPUESTO	240
IMPUESTO REPERCUTIDO	-
PRECIO VENTA MAYORISTA	240
MINORISTA	
COMPRAS	240
APLICADO PRODUCCIÓN	240
SALARIOS	50
RENTAS CAPITAL	10
COSTE	300
MARGEN (40%)	120
PRECIO ANTES IMPUESTO	420
IMPUESTO REPERCUTIDO	-
PRECIO DE VENTA AL PÚBLICO	420

En dicho país A, se aplica un impuesto plurifásico al tipo del 3% sobre las ventas de fabricantes, mayoristas y minoristas.

Un minorista del país A ha vendido a un fabricante del país B, bienes X por un importe de 50.000 uds. monetarias.

El país B tiene establecido un impuesto sobre el valor añadido A un tipo del 12%.

Suponiendo que la estructura de formación de precios en el país B es la misma que la del país A, se pide:

1º. Calcular la desgravación fiscal a la exportación que debería recibir el minorista del país A.

2º. Calcular el IVA que pagará el fabricante, mayorista y minorista del producto X importado en su proceso de venta al consumidor final.

EL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO

16.1. Introducción

El modelo de impuesto plurifásico sobre el valor añadido es el tributo sobre las ventas más utilizado en el mundo. Se aplica, prácticamente, en todos los países de la OCDE y es también ampliamente utilizado en América Latina. Tan solo en el caso de Estados Unidos –en su estados, no en el gobierno federal– se utiliza un impuesto monofásico sobre minoristas. En todos los demás países industrializados y en muchos de los países menos desarrollados, el impuesto sobre las ventas aplicado es el impuesto sobre el valor añadido (IVA)[1], un impuesto que fue diseñado y propuesto por el francés Maurice Lauré en 1954 y que, a partir de finales de los sesenta y principios de los setenta, se convirtió en el impuesto más característico de la Unión Europea. Desde entonces, adoptado obligatoriamente por todos los países de la Unión, su recaudación ha venido creciendo hasta alcanzar, en la actualidad y como promedio un tercio de los ingresos totales coactivos.

Conviene insistir, como ya advertimos en la lección anterior, que pese a su nombre, el impuesto no grava el valor añadido sino el consumo, magnitud que equivale, en términos agregados, al valor añadido (renta) menos la inversión realizada. Y tal es el resultado al que se llega, como hemos visto, al restar de las ventas la totalidad de las compras sean de activos circulantes o de activos fijos. En consecuencia, si el impuesto ha de gravar finalmente el consumo, como pretende, debería recaer sobre todas y cada una de las unidades económicas que generen valor añadido, cualquiera que sea su denominación, si bien gravando en cada una de ellas la diferencia entre dicho valor añadido y la inversión efectuada. Sólo de esta forma, con este criterio, estaremos seguros de gravar realmente todo el consumo interno realizado en un país o jurisdicción política.

16.2. Criterios y ventajas relativas del IVA

Desde una perspectiva económica el IVA presenta frente a los demás impuestos sobre las ventas -excepto el monofásico minorista- la ventaja de que no genera, como hemos visto, ningún efecto de amplificación y, por tanto, da lugar a que los precios de los bienes y servicios gravados aumenten todos ellos exactamente en la misma proporción, proporción determinada por el tipo impositivo que se aplique. Así pues, sabemos que un IVA, por ejemplo, del 10% provocará formalmente un aumento equivalente en el precio de todos los bienes y servicios gravados, resultado que no puede

1 En algunos países anglosajones como es el caso de Nueva Zelanda y mas recientemente de Australia, el tributo se conoce bajo la denominación legal de “Goods and Services Tax” (GST) esto es, impuesto sobre bienes y servicios, aunque se trata igualmente de un impuesto sobre el valor añadido

afirmarse cuando se trata de los otros impuestos plurifásicos o de los monofásicos con excepción, como sabemos, del monofásico minorista.

La razón de que el IVA produzca este resultado es porque, el impuesto soportado no forma parte de los costos empresariales ya que se trata de un crédito impositivo que el sujeto pasivo puede ejercer inmediatamente. Es más, lo habitual será que el IVA constituya un instrumento transitorio de financiación para muchas empresas dado que el impuesto repercutido será normalmente mayor que el soportado y que el ingreso de la diferencia no se hace inmediatamente tras cada venta.

Esta forma de operar del IVA tiene dos consecuencias relevantes desde la perspectiva que estamos contemplando:

Una, es su **neutralidad interna** en el sentido indicado de que el impuesto representa, siempre que se utilice un solo tipo, la misma proporción del precio de venta al público en todos los bienes y servicios gravados,

Dos, su **neutralidad externa** en tanto permite, en el caso de exportación, devolver al exportador exactamente el impuesto soportado y paralelamente gravar las importaciones con idéntico impuesto al soportado por los bienes y servicios producidos en el interior.

Es en ese doble sentido en el que se dice que el IVA es neutral y ello constituye, sin duda, una clara ventaja. Sin embargo, no es neutral en sentido estricto, como tuvimos ocasión de ver en la segunda lección, ya que su presencia introduce una discriminación entre el consumo de bienes y servicios gravados y el consumo de ocio que no se encuentra sometido a gravamen.

La neutralidad que puede proporcionar un IVA bien diseñado es una ventaja frente a los otros impuestos sobre las ventas con excepción, como sabemos, del impuesto monofásico minorista. Siendo así, ¿cuál es la razón que ha llevado a la inmensa mayoría de países a preferir el IVA frente a la alternativa de un impuesto monofásico sobre las ventas minoristas?

En nuestra opinión, la razón fundamental para preferir el IVA frente a un impuesto monofásico sobre minoristas es su enorme **capacidad para suministrar información**, una información que facilita la propia gestión del impuesto y que enriquece, sin duda, al conjunto del sistema y permite reforzar el control sobre otros impuestos conexos. Si somos capaces de disponer de las ventas y las compras de todas las unidades económicas de un país, tendremos una información valiosísima que no sólo nos permitirá verificar las ventas cruzando la información con las compras, sino que nos permitirá también, podríamos decir, invertir la carga de la prueba ya que desde el conocimiento de las ventas, todas las demás magnitudes para determinar la renta o beneficio de una unidad económica habrán de restarse de aquellas y, por tanto, estará en el interés del sujeto pasivo ponerlas plenamente de manifiesto. Así pues, el conocimiento de las ventas –verificado mediante los cruces con las compras– constituye una información básica para derivar todas las demás magnitudes que son objeto de gravamen en los diferentes impuestos.

Ahora bien, para poder explotar todas las ventajas de orden gestor que permite y justifica al IVA, es imprescindible disponer de una administración tributaria capaz, de una administración importante y bien organizada que pueda manejar satisfactoriamente toda la información que proporciona este impuesto. Si se reúnen estas características, el IVA puede constituir, desde el punto de vista administrativo, un impuesto de cierre que abroche a todos los demás y proporcione coherencia al sistema informativo; en otro caso, el IVA será un impuesto complejo y difícil de administrar, tan difícil que muchas administraciones harían bien considerando seriamente la posibilidad de utilizar modelos más sencillos de impuestos sobre las ventas.

A este respecto no debemos olvidar que al tratarse de un impuesto que somete a tributación todas las fases del proceso de producción-distribución, el número de sujetos pasivos es muy grande y, por tanto, su manejo y verificación no es tarea sencilla sobre todo cuando se trata de minoristas que son los más numerosos. Incluso una tarea aparentemente tan elemental como cruzar los datos de compras y ventas requiere disponer de una gran capacidad de procesamiento y manejo de datos.

Y el problema es que la potencia informativa del IVA quedará muy debilitada si por falta de capacidad administrativa dejamos espacios abiertos. Para verificar a los fabricantes necesitaremos procesar toda la información de los mayoristas y para verificar a éstos, precisamos, a su vez, de la información facilitada por los vendedores minoristas. Solamente disponiendo de una información fiable de las ventas de minoristas podremos explotar adecuadamente las posibilidades del IVA.

Como vemos, “cerrar” el IVA y explotar la información que proporciona no es fácil. Lamentablemente, si no lo hacemos así, corremos el riesgo de que las brechas que puedan existir se vayan ampliando hacia arriba en cuyo caso el impuesto puede perder gran parte de su ventaja diferencial y, por tanto, de su justificación.

16.3. Estructura conceptual del impuesto

Conceptualmente el IVA es un impuesto muy sencillo. Su complejidad cuando nos remitimos a los impuestos de esta naturaleza que se aplican en los distintos países es consecuencia, la mayor parte de las veces, de las rupturas que se producen respecto del esquema conceptual. Como tendremos ocasión de comprobar, los IVA de la realidad fiscal no gravan, contra lo que cabría esperar, todo el consumo de las personas naturales y, desde luego, tampoco lo hacen de manera uniforme. Es habitual la presencia de varios tipos de gravamen y también de exenciones y regímenes especiales, lo cual además de afectar negativamente a las virtudes económicas atribuidas al impuesto da lugar a la mayor parte de complejidades que apareja la gestión del mismo.

La lógica del IVA: gravar la diferencia entre el valor añadido que haya generado y la inversión efectuada.

La lógica del IVA, como hemos visto, consiste en ir gravando en **toda unidad** productiva la diferencia entre el valor añadido que haya generado y la inversión efectuada por la misma, resultado que se consigue, como sabemos, restando del impuesto repercutido en las ventas el soportado en las compras. Si a esto añadimos el gravamen de los bienes y servicios

importados, tendremos la seguridad de que todo el **consumo interno realizado por personas naturales** acabará alcanzado por el impuesto y si éste opera, como sería deseable, con un solo tipo de gravamen, la carga se distribuirá uniformemente entre todos los bienes y servicios consumidos representando igual proporción del precio en todos ellos.

Desde esta perspectiva normativa habrían de ser sujetos pasivos del IVA todas las unidades productivas, esto es, todas las personas o entidades que con su actividad generen valor añadido y, en principio, el impuesto debería gravar el valor de los bienes y servicios producidos en el momento de su enajenación. Es decir que, a efectos del impuesto, podríamos decir que el mundo aparece dividido en dos colectivos relevantes: **uno**, integrado por todas las unidades productivas –que generan valor añadido y son sujetos pasivos del impuesto –y **otro**, formado por los consumidores que son los destinatarios finales del impuesto pero que no tienen, en principio, obligaciones formales. Simplemente deben aceptar, pues la ley les obliga a ello, la repercusión del impuesto en el precio de los bienes y servicios que adquieren.

Debe advertirse que los consumidores habrán de ser necesariamente personas naturales pero que algunas personas naturales pueden ser, al mismo tiempo, unidades de producción como sucede con los profesionales y los empresarios individuales. Dado que el tratamiento fiscal será distinto según operen en su condición de unidades de producción o en su condición de consumidores finales, es importante que las normas establezcan tal distinción. Cuando una persona natural empresario, adquiere un bien o servicio en su condición de tal y, por tanto, cuyo destino es aplicarlo a su industria, el impuesto soportado en la adquisición constituye un crédito que podrá deducir del monto de impuestos repercutidos en sus ventas; en cambio, si la adquisición la hace a título particular, esto es, si se trata de un bien o servicio para su consumo personal, deberá soportar el impuesto como cualquier consumidor final y no podrá deducirlo, obviamente, de los repercutidos en su condición de empresario.

Lo habitual para delimitar esa doble dimensión, ese carácter bifronte de la persona natural empresario o profesional, consiste en exigir legalmente que declare el conjunto de sus elementos patrimoniales que están afectos a la actividad empresarial o profesional de que se trate y que lleve cuenta separada de los ingresos y gastos atribuibles a dicha actividad. Todos aquellos elementos patrimoniales que no estén afectos a la actividad empresarial o profesional se entenderá que constituyen su patrimonio particular, análogo al que pueda tener cualquier otra persona natural que no sea profesional ni empresario.

En la figura 16.1. hemos representado una versión simplificada del proceso de creación y distribución del valor añadido en una economía. Hemos distinguido, como puede verse, dos categorías de agentes. Por una parte, **las unidades productivas** que son las generadoras del valor añadido y, por otra, los **consumidores** que son los propietarios de las unidades productivas y, a la vez, los beneficiarios de los bienes y servicios producidos.

Los consumidores aportan a las unidades productivas trabajo y capital y a cambio reciben rendimientos del trabajo y del capital en forma de sala-

rios, intereses, alquileres o beneficios[2]. Esta doble circulación de servicios a cambio de retribuciones, está representada en la izquierda de la figura. El conjunto de las retribuciones obtenidas por los propietarios de los recursos equivalen, como sabemos, al valor añadido y ésta es, pues, la primera perspectiva de dicha magnitud: la suma de las retribuciones obtenidas por los factores de la producción.

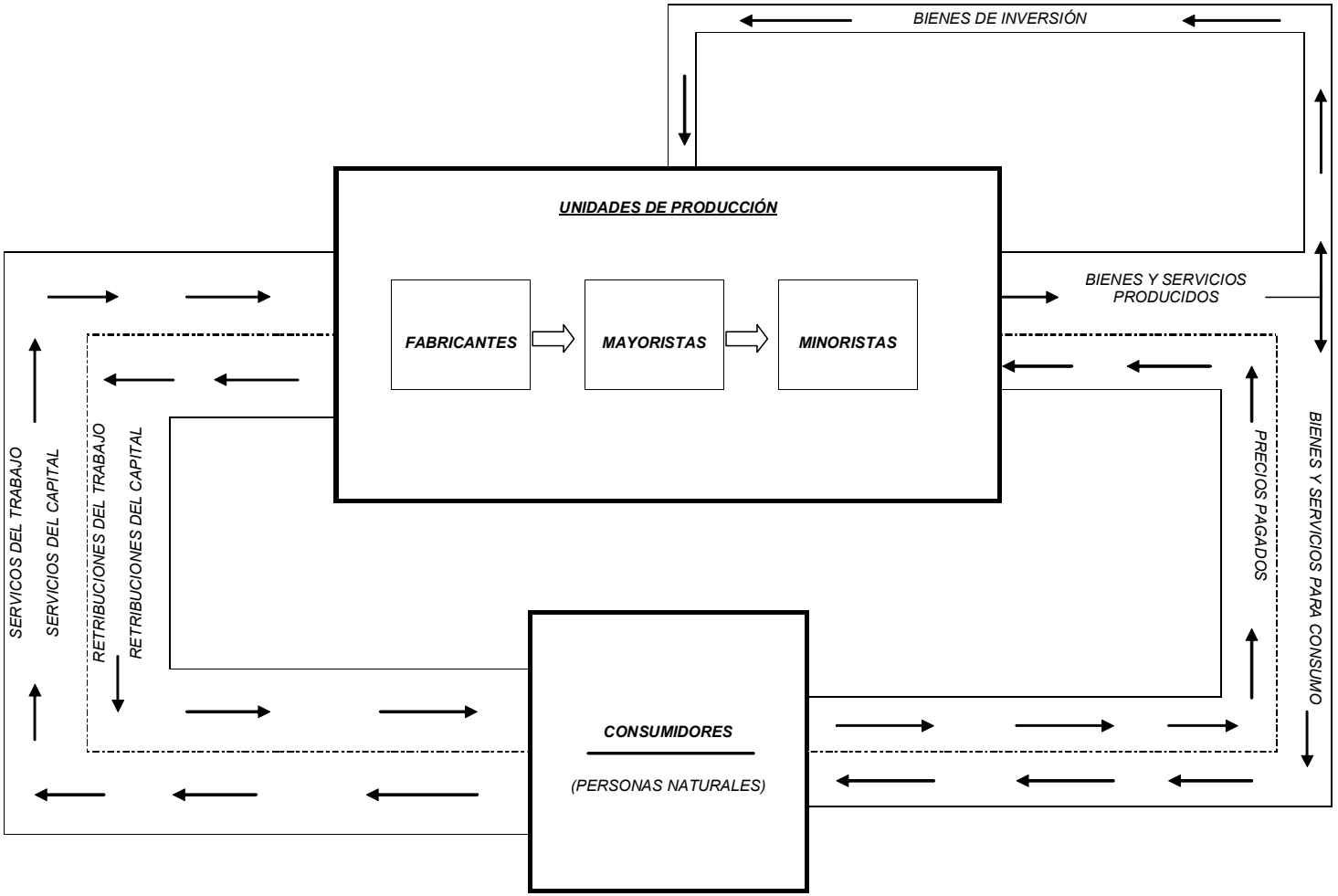
A la derecha de esta misma figura hemos representado otra perspectiva del valor añadido, en este caso coincidente con el valor del conjunto de los bienes y servicios producidos durante un período determinado. Son las unidades de producción las que producen tales bienes y servicios una parte de los cuales constituirán la inversión del período y el resto pasarán a ser consumidos. Naturalmente, los consumidores entregarán un precio a cambio de los bienes y servicios recibidos de los productores. La parte de las rentas obtenidas por los consumidores que no hayan sido dedicadas al consumo de bienes y servicios constituirá su ahorro y permitirá financiar los bienes de inversión.

Así pues, el valor añadido generado puede expresarse alternativamente como:

VALOR AÑADIDO = SUMA RETRIBUCIONES DE LOS FACTORES = VALOR BIENES Y SERVICIOS PRODUCIDOS

2 En este esquema simplificado habría que entender que en el caso de los empresarios individuales y los profesionales, se desdoblan en empresario y consumidor y, este último, recibe igualmente ambos tipos de rendimientos (trabajo y capital) si bien de forma indivisa.

FIGURA 16.1. PERSPECTIVAS DEL VALOR AÑADIDO



Nuestro interés, como sabemos, se centra en la parte derecha del cuadro 16.1. y, en concreto, en identificar todos los bienes y servicios producidos que sean consumidos. Por tanto, nuestra atención debe situarse en las ventas que efectúen las unidades de producción con independencia de quien sea el adquiriente.

En el cuadro 16.1, a continuación, hemos esquematizado las posibles transacciones que caben entre los dos agentes que estamos considerando con objeto de ir delimitando la materia gravable del IVA.

CUADRO 16.1. TIPOS DE TRANSACCIÓN

COMPRADOR / VENDEDOR	UNIDAD PRODUCTIVA	CONSUMIDOR
UNIDAD PRODUCTIVA	[1]	[2]
CONSUMIDOR	[3]	[4]

La primera transacción considerada [1] es una **venta entre unidades productivas**. Una unidad productiva vende a otra un bien o servicio que la adquiriente incorpora a su proceso productivo. No cabe duda, pues, de que se trata de una operación que debería sujetarse al impuesto dado que forma parte de la cadena de creación del valor.

Si la venta es de un bien o servicio producido por la unidad productiva vendedora, la operación no plantea mayores problemas. En cambio, pueden suscitarse algunas dudas si lo que hace la unidad productiva vendedora es ceder capitales, esto es, vender los servicios de tales capitales. Como sabemos, los capitales pueden cederse bajo tres formas básicas: prestados, aportados y arrendados. **En el primer caso** se trata de la cesión de capitales monetarios, mientras que **en el segundo caso** pueden ser monetarios o reales y **en el tercero** serán, normalmente, capitales reales o, al menos, no monetarios. En todos los casos ocurre que una unidad productiva aporta un factor -capital- a otra unidad productiva y percibe por ello la correspondiente compensación. Si siguiéramos el mismo criterio que hemos utilizado en el caso de la aportación de factores efectuada por los consumidores a las unidades de producción, esta prestación de servicios podríamos dejarla al margen del impuesto. Pero tampoco sucedería nada si la sometiésemos a gravamen y, desde luego, permitiría homogeneizar la materia objeto del impuesto. En tal caso y tratándose de activos financieros negociables podría someterse a tributación, en cada venta, la diferencia entre el precio de enajenación y el de adquisición que coincide con el rendimiento obtenido. Alternativamente, invirtiendo el sujeto pasivo, la operación podría gravarse exclusivamente en el momento de la amortización del instrumento y correspondería a la entidad emisora que lo amortiza, pagar por la diferencia entre los precios de emisión y amortización. Dicho impuesto tendría, a todos los efectos, la consideración de impuesto soportado.

Una tercera y última posibilidad a contemplar es la venta entre unidades productivas de elementos patrimoniales del activo fijo. Pensemos, por ejemplo, que una unidad productiva le vende a otra un inmueble, una maquinaria o un paquete de acciones. ¿Deberíamos someter esta enajenación al impuesto?

Quizás lo primero que haya que decir al respecto es que el sometimiento a gravamen de este tipo de transacción no influye en los impuestos ingresados en el tesoro, dado que todo el impuesto repercutido será deducido por la unidad adquiriente. Por tanto, podríamos tanto someterlas a gravamen como no, aunque, en nuestra opinión, con objeto de evitar los problemas que pueden suscitarse al tiempo de decidir si un activo es fijo o circulante, sería preferible someterlas a gravamen con lo que se mantendría una concepción, sencilla y comprensible, de que **todas las enajenaciones realizadas por unas unidades productivas a otras debían hallarse sometidas a gravamen**.

El segundo tipo de transacción considerada es la venta de bienes y servicios de una unidad productiva a un consumidor final [2]. La regla general en este caso es muy sencilla: deben gravarse todos los bienes y servicios consumibles que una unidad productiva venda a un consumidor. En consecuencia, deberían formar parte de la materia gravable las ventas a consumidores de los bienes y servicios producidos por la unidad productiva y, asimismo, todos los servicios de capital prestados a los consumidores (préstamos, alquileres, etc), pues se trata de servicios consumidos.

En lo que se refiere a las enajenaciones de activos entendemos que, en este caso, debería distinguirse, en primer lugar, si se trata de un activo real o financiero y, si es un activo real si se trata de un activo amortizable o no. En nuestra opinión el gravamen debería limitarse a los activos amortizables, es decir, a los que, por su naturaleza, son susceptibles de ser consumidos. No tendrá sentido, en cambio, gravar con el impuesto la venta a un consumidor de activos financieros o de activos reales no consumibles como sería, por ejemplo, la tierra. En el cuadro 16.2. hemos resumido el tratamiento que, en principio, cabría dar a las enajenaciones efectuadas por una unidad productiva tanto si el adquiriente es otra unidad productiva como si es un consumidor final.

Volvamos ahora al cuadro 16.1. y consideremos las transacciones [3] y [4]. Se trata, como sabemos, de enajenaciones en las cuales el vendedor es un consumidor y el adquiriente es una unidad productiva [3] u otro consumidor final [4].

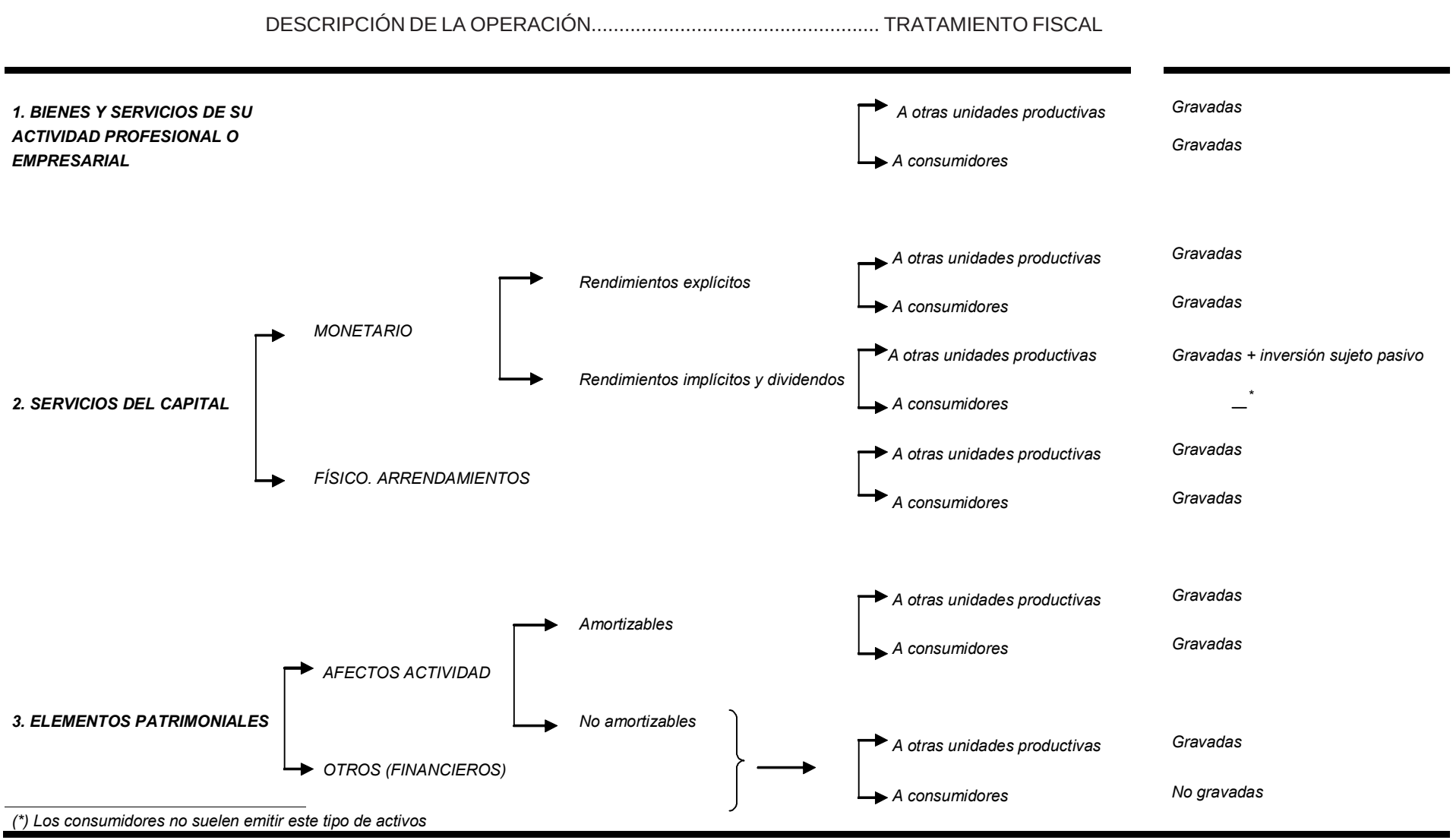
Dado que hemos dejado al margen del impuesto los servicios prestados por los factores a las unidades productivas, la única transacción que cabe considerar en [3] sería la venta de un elemento del patrimonio del consumidor a la unidad productiva. Por ejemplo, de un inmueble, de un automóvil o de unas acciones.

Si se trata de activos financieros o de activos reales no amortizables, el consumidor-propietario de los mismos no debería haber soportado el impuesto en el momento de su adquisición pues, como hemos indicado, se trata de activos no consumibles. Siendo así podríamos optar por dejar este tipo de transacción al margen del impuesto o bien por someterlo a gravamen pues, como sabemos, el resultado será el mismo. No obstante, en caso de decidir someterlo a gravamen, sería recomendable, por razones obvias, proceder a invertir el sujeto pasivo.

Tratándose, en cambio, de activos amortizables el consumidor habrá soportado el impuesto correspondiente en el momento de su adquisición.

Por tanto, parecería razonable que pudiese repercutir sobre el comprador la parte del impuesto soportado correspondiente a la porción no consumida del bien enajenado. Si el adquiriente es otro consumidor [4] la repercusión podría hacerse sin mayores formalidades, pudiendo entenderse que el impuesto está incluido en el precio acordado. En cambio, si el adquiriente es una unidad productiva, la repercusión debería ser formal para que pudiese identificarse por el comprador el impuesto soportado y pudiera deducirlo del impuesto que repercute. Una manera de proceder sería sometiendo a gravamen la transacción y dejando que el vendedor –que es un consumidor– proceda como

CUADRO 16.2.
TRATAMIENTOS DE DISTINTOS TIPO DE ENAJENACIONES DE UNA UNIDAD PRODUCTIVA



cualquier sujeto pasivo del impuesto, esto es, repercutiendo el impuesto y permitiéndole deducir el impuesto en su día soportado cuando adquirió el elemento ahora enajenado. Veamos un sencillo ejemplo.

Imaginemos que un sujeto adquirió un automóvil nuevo por 30.000 uds. monetarias por el que soportó 4.500 uds. de IVA (15%) pagando 34.500 uds. monetarias en total. Cuatro años después vende el automóvil a un empresario, que éste afecta a su negocio, por 15.000 uds monetarias. Pues bien, si procediésemos a aplicar el impuesto en la forma indicada habría que gravar esta venta lo cual nos llevaría a repercutir sobre el comprador 2.250 uds. monetarias en concepto de impuesto (15% sobre 15.000). El vendedor, por su parte, procedería a hacer el cálculo habitual:

Impuesto repercutido	2.250
(-) Impuesto soportado	4.500
	(-) 2.500

con el resultado, como puede verse, de que la diferencia no es a favor de la hacienda sino que arroja un resto negativo expresivo del impuesto que ha soportado por la parte del automóvil que utilizó. Si el automóvil se vende por la mitad de su valor originario, es razonable que también el impuesto se soporte por mitades. Pero, ¿qué ocurriría en el caso de que el precio de venta del elemento patrimonial fuese superior -en términos reales- al originario? Aplicando este mismo esquema el vendedor, a pesar de haber usado el bien en cuestión, quedaría sin pagar impuesto alguno por ello. Veámoslo

Imaginemos que el elemento patrimonial enajenado es una casa que se adquirió nueva hace diez años por 100.000 uds. monetarias pagando 15.000 unidades monetarias en concepto de IVA. Ahora, cuando la casa se vende, y sin contar con la inflación, se ha vendido por 110.000 uds. monetarias precio al que corresponde un IVA de 16.500 monetarias (15% sobre 110.000). Si el vendedor procediese como antes haría:

Impuesto repercutido	16.500
(-) Impuesto soportado	15.000
A ingresar	1.500

Con lo que se habría resarcido de la totalidad del impuesto que soportó al adquirir el inmueble (15.000) y, en consecuencia, quedaría sin pagar impuesto alguno por el consumo del inmueble durante los diez años que lo disfrutó. Un resultado absurdo, no cabe duda.

Conociendo la duración del elemento patrimonial una solución posible podría consistir en ir consolidando proporcionalmente el impuesto soportado originariamente por el vendedor, dejándolo deducir como impuesto soportado únicamente la parte no consolidada.

Volvamos a nuestros ejemplos anteriores. Pensemos que la vida útil del automóvil es de ocho años. Siendo así, el vendedor de nuestro ejemplo que ha tenido el auto cuatro años habría consolidado la mitad del impuesto soportado en su adquisición y solamente podría deducir la otra mitad. En tal caso el impuesto soportado deducible serían 2.250 uds. monetarias, coincidente con el repercutido con lo que no debería ingresar cantidad alguna.

En el caso del inmueble, supongamos una vida útil de cincuenta años con lo que el vendedor –que ha usado el inmueble diez años– habría consolidado un 20% del impuesto soportado, esto es, 3.000 uds. monetarias pudiendo deducir las 12.000 restantes. Operando así, al vender el inmueble resultaría un saldo a ingresar de 4.500 uds. monetarias con lo que el vendedor habría recuperado 12.000 uds. del impuesto originariamente pagado (16.500 repercutidas menos 4.500 ingresadas) y habría soportado realmente 3.000 uds. monetarias que es el IVA consolidado. Por su parte, el adquiriente soportaría el IVA correspondiente al precio de adquisición satisfecho y podría deducirlo normalmente. Esta forma de operar, razonablemente ajustada a la lógica del impuesto, es compatible con la inversión del sujeto pasivo cuya razón, como sabemos, tiene distinta causa.

Volviendo finalmente al cuadro 16.1. nos quedarían por considerar las transacciones [4]. Un consumidor podría prestar servicios del capital a otro consumidor –haciéndole un préstamo, por ejemplo, o alquilándole una vivienda– y también puede venderle algún elemento patrimonial.

Por lo que se refiere a esta última posibilidad ya la hemos considerado anteriormente y sería un tipo de transacción que podía quedar al margen del impuesto justificadamente si el activo es financiero o no amortizable y, también, cuando se tratase de un activo consumible que ya había satisfecho, en su momento, el IVA.

Pero, ¿y qué hacer en los casos en que se presten servicios del capital entre consumidores? Desde la lógica del impuesto no cabe duda de que deberían someterse al IVA pues de no hacerse así dejaríamos sin gravar una parte de los servicios consumidos. En el cuadro 16.3. a continuación, resumimos los tratamientos aconsejables, para las enajenaciones efectuadas por consumidores.

En resumen, pues, desde esta perspectiva conceptual, la materia objeto de gravamen debería estar integrada por los siguientes conceptos:

Primero, por todas las **enajenaciones efectuadas por las unidades productivas** tanto a otras unidades productivas como a los consumidores finales con la única excepción en este último caso de los activos no consumibles. Debemos entender que los adquirientes –tanto si son otras unidades productivas como si se trata de consumidores– residen en el mismo país puesto que la medida que buscamos es el consumo interno. Habría que dejar al margen, pues, todas las exportaciones.

Segundo, por la **enajenación de activos consumibles efectuada por consumidores a unidades productivas**. En este caso se debería invertir el sujeto pasivo y la repercusión se limitaría a la parte no consolidada del impuesto.

Tercero, por los **servicios del capital que pudiera prestar un consumidor a otro**, y

Cuarto, por los **bienes y servicios importados**. Dado que estos bienes se hallan libres del impuesto, deberían tener idénti-

co tratamiento al otorgado a las ventas de las unidades productivas. Inevitablemente el sujeto pasivo habría de ser el importador –una inversión, pues, obligada –y el impuesto satisfecho tendría la consideración de tributo soportado. Si el importador era una unidad productiva, este impuesto soportado sería deducible y, si se trataba de un consumidor, debería soportarlo en concepto de tal.

CUADRO 16.3.
TRATAMIENTO DE LOS DISTINTOS TIPOS DE ENAJENACIONES DE UN CONSUMIDOR

DESCRIPCIÓN DE LA OPERACIÓN.....			TRATAMIENTO FISCAL
1. SERVICIOS DE TRABAJO DEPENDIENTE	→	*A unidades productivas*	*No sujetas*
2. SERVICIOS DE CAPITAL	→	*A unidades productivas*	*No sujetas*
	→	*A otros consumidores*	*Gravadas*
3. ELEMENTOS PATRIMONIALES			
No consumibles	→	*A unidades productivas*	*No sujetas o Gravadas + Inversión*
	→	*A otros consumidores*	*No sujetas*
Consumibles	→	*A unidades productivas*	*Gravadas + Repercusión (impuesto no consolidado) + Inversión*
	→	*A otros consumidores*	*No sujetas*

16.4. De la visión conceptual a la realidad: principales diferencias

16.4.1. El consumo objeto de gravamen

En el epígrafe anterior hemos intentado delimitar el consumo interno que es, en principio, el objeto de gravamen del IVA. Por eso hemos identificado todas aquellas situaciones en las que se crea valor añadido; hemos dejado aparte el valor añadido que se exporta y hemos incluido el que se importa.

En este proceso de aproximación al objeto del impuesto hemos partido del concepto de **unidad productiva** una idea que incluye a **cualquier persona o entidad que genere valor añadido**, lo cual nos permite acercarnos con seguridad al consumo ya que, normalmente, no cabe consumir si antes no se ha generado valor añadido.

Ahora bien, nuestro concepto de unidad productiva resulta, como veremos inmediatamente, mucho más amplio que el concepto de sujeto pasivo que suele incorporarse en el impuesto y ello, en parte, es debido a que, en realidad, el impuesto, tal como lo conocemos, no pretende gravar todo el consumo de bienes y servicios sino solamente el consumo de bienes y servicios privados dejando al margen del mismo el consumo de los bienes y servicios públicos e incluso de los bienes y servicios intermedios que, como sabemos, proporciona el estado.

A esto hay que añadir otro límite en la práctica. Nos referimos a los bienes y servicios privados prestados gratuitamente por instituciones especializadas, tanto públicas como privadas. Estos consumos suelen quedar igualmente al margen del impuesto.

En definitiva, pues, si del consumo total que es la magnitud de partida que hemos venido considerando en el epígrafe anterior queremos pasar al consumo que suele someterse a gravamen deberíamos eliminar los dos conceptos indicados con lo que la magnitud que más se aproxima a la materia gravada por el IVA sería el **consumo de bienes y servicios privados negociados a través del mercado**. Con esta referencia en mente, vamos a seguir afinando el objeto en los siguientes epígrafes.

16.4.2. La configuración del sujeto pasivo

En nuestro planteamiento inicial hemos intentado identificar todos los entes y situaciones generadoras de valor añadido con objeto de someterlas a gravamen ya que de no hacerlo así podría quedar una parte del valor añadido y, por tanto, del consumo, al margen del impuesto lo cual pugnaría con el criterio de generalidad y uniformidad que deben presidir el IVA.

En la realidad normativa de los sistemas fiscales el IVA se ha concebido de una forma un poco distinta centrando el gravamen en el tráfico mercantil, esto es, en el tráfico realizado por empresas mercantiles y son pues estas empresas los sujetos pasivos casi exclusivos del impuesto.

Esta forma de diseñar el impuesto lleva a dejar fuera de su ámbito, como advertimos, todo el valor añadido generado por entidades no mercantiles como es el caso de las **entidades públicas** y también el de las **entidades sin fines lucrativos**.

Como sabemos, las personas naturales consumen tanto bienes privados como bienes públicos pero son solamente los bienes privados los sometidos al impuesto. ¿Existe alguna razón que pueda explicar esto? Es evidente que sí. Los bienes públicos son suministrados por el estado pero ni tienen demanda ni precio. En consecuencia, no cabe aplicar un impuesto de estas características que siempre requiere de un precio para trasladarse. Por otra parte, los bienes públicos, por sus propias características, se entienden consumidos en cantidades iguales por los ciudadanos con lo que tal consumo nada tiene que ver con la capacidad de pago de cada uno ni tampoco el impuesto podría, como instrumento regulador, influir en la cantidad de bien consumida.

Parece pues, razonable que aún tratándose de bienes y servicios consumidos, los bienes públicos queden al margen de este impuesto.

Pero, además de los bienes públicos, el estado facilita también a los ciudadanos bienes y servicios para los que existe demanda individualizada y, por tanto, también una oferta privada concurrente. Pensemos, por ejemplo, en los servicios sanitarios y en la educación. En muchos países el estado ofrece estos servicios gratuitamente a todos los ciudadanos o mediante el pago de cantidades simbólicas. ¿Deberíamos gravar con el IVA el consumo de estos servicios? La respuesta dada por los sistemas fiscales es negativa, no deberíamos gravarlos, y existen razones solventes para apoyar esta respuesta.

La técnica de la imposición indirecta para gravar el consumo presenta, como sabemos, limitaciones de cara a satisfacer los criterios de equidad de la imposición ya que el impuesto satisfecho cuando el consumidor final adquiere un bien o servicio determinado será el mismo con independencia de los recursos de que disponga. No es fácil intentar atenuar la carga de los impuestos indirectos a las personas con menores rentas. Habría que saber exactamente cuáles son los bienes y servicios consumidos por las familias hasta un determinado nivel (bajo) de renta, confiar en que dichos bienes y servicios resultasen aceptablemente homogéneos y que no fueran objeto de consumo significativo, directo o indirecto, por las familias de rentas superiores. Y, siendo así, dejarlos exentos de gravamen o aplicándoles un tipo impositivo reducido. De todas formas, como ya advertimos anteriormente, si lo que se pretende con esto es que las familias con rentas inferiores a las que en el impuesto sobre la renta, por ejemplo, no tributarían por resultar inferiores al mínimo exento, lo razonable y más práctico sería;

Primero, al determinar el mínimo exento incluir los impuestos indirectos correspondientes, y

Segundo, complementar la renta de todas aquellas familias que no alcanzan ese nivel que se entiende de subsistencia.

Haciéndolo así, la imposición indirecta podría seguir operando sin exenciones ni tipos diferenciados con lo que su administración resultaría mucho más sencilla.

Sin embargo, la cuestión que queremos discutir es un poco diferente. Se trata, como dijimos, de bienes que, por sus características, el estado quiere que sean consumidos por todos los sujetos, en cantidades acordes con sus necesidades y no con su capacidad de compra. Tal es el caso de los servicios sanitarios: son servicios que se consideran tan esenciales que el estado los saca de la lógica del mercado que, como sabemos, únicamente los suministrará a aquellas personas que tengan los recursos necesarios para pagar por ellos. El estado, en cambio, al ofrecer gratuitamente este servicio hace que su utilización deje de depender de la capacidad para pagar que tengan las personas y se gradúe atendiendo a su necesidad. Es más, como puede ocurrir incluso que, por el tipo de servicio, las personas infravaloren su necesidad, a veces el estado puede llegar a establecer unos consumos mínimos con carácter obligatorio. Así sucede, por ejemplo, con las campañas de vacunación o con la educación obligatoria. Siendo así, siendo el deseo del estado, decidido naturalmente por procedimientos democráticos, que todos los ciudadanos consuman libremente este tipo de servicios, incluso por encima de lo que los consumirían aún siendo gratuitos, no tendría demasiado sentido gravar su consumo con un impuesto. En **primer lugar**, porque una consecuencia clara e inevitable del impuesto sería restringir el consumo de tales bienes lo cual se opone formalmente a la pretensión pública y resulta, por tanto, contradictorio; y, en **segundo lugar**, por razón análoga a la antes expresada, en el sentido de que tratándose de servicios sin precio, su consumo no puede poner de manifiesto capacidad de pago alguna. Con los bienes que se adquieren en el mercado, pensemos, por ejemplo, en un automóvil, cabe esperar que una persona con fortuna adquiera un automóvil más caro que otra de recursos más modestos y, de esta forma, se pone de manifiesto su mayor capacidad de pago y tendrá que pagar una cantidad mayor de impuesto. En cambio, en el consumo de bienes suministrados gratuitamente por el estado, el mayor o menor valor de lo consumido no revelará, en absoluto, la mayor o menor capacidad de pago del usuario. Parecería, pues, razonable dejar estos consumos al margen también del impuesto.

Otro tipo de consumo que las legislaciones suelen exonerar es el de los bienes y servicios facilitados a consumidores finales por **instituciones sin finalidad lucrativa**. Las razones están muy próximas a las expuestas anteriormente ya que, normalmente, los beneficiarios de este tipo de instituciones serán personas sin ingresos o con ingresos inferiores al mínimo de subsistencia. Si como dijimos anteriormente, el estado garantizase a todos los ciudadanos unos niveles mínimos de renta, incluyendo los impuestos indirectos, no tendría sentido, probablemente, exonerar del impuesto a estas instituciones. Cuando no es así, la exoneración constituye una forma imperfecta e indirecta de mejorar la suerte de estos colectivos.

Si las instituciones con fines lucrativos desarrollan actividades distintas a las que acabamos de considerar, pensemos, por ejemplo, en una asociación de amigos de la ópera que se ocupa de ofrecer a sus socios un conjunto de representaciones líricas. La asociación no persigue lucro y se limita con las aportaciones de sus socios a cubrir simplemente los gastos. Pues bien, en estos casos, el servicio prestado a los socios debería ser objeto de gravamen sin ninguna duda.

En resumen, pues, **parece razonable que el consumo de bienes públicos quedase no sujeto al impuesto** y también, aunque con menor

rotundidad, **determinadas prestaciones de bienes y servicios realizadas por entidades sin finalidad de lucro, en tanto se dirigen a determinados colectivos necesitados**. Las demás prestaciones efectuadas por este tipo de instituciones podrían ser objeto de gravamen.

Debe prestarse atención a que si bien las instituciones que suministran bienes y servicios públicos y las instituciones sin finalidad lucrativa a que nos hemos referido no suelen ser sujetos pasivo del IVA, sí que suelen estar obligadas a soportar los impuestos que les puedan repercutir en sus compras o adquisiciones y, en tal sentido, podríamos decir que tienen una consideración análoga a la que tienen los consumidores finales en el sistema.

Finalmente, por lo que se refiere a las prestaciones de servicios de capital entre particulares y, sobre todo, a las enajenaciones de elementos patrimoniales por particulares puede ocurrir que su gravamen no se haga en el IVA, como correspondería, sino en un impuesto distinto del tipo del impuesto sobre las transmisiones patrimoniales que estudiamos en la lección catorce.

16.4.3. Las exenciones del IVA

El establecimiento de exenciones, habitual en las leyes positivas, constituye la principal causa de distorsión entre el modelo conceptual de IVA, que exige un gravamen estrictamente uniforme, y la realidad. Y también da lugar a grandes complicaciones en la gestión del impuesto.

A diferencia de lo que sucede en otros impuestos donde una exención se asocia a una ventaja y, desde luego, a una menor carga para el sujeto exento, en el caso del IVA no es exactamente así. Exonerar una transacción en el IVA significa que no podremos repercutir el gravamen sobre el comprador pero, al mismo tiempo, que perdemos el derecho a deducir el correspondiente impuesto soportado. Veamos un sencillo ejemplo de cómo opera un exención. Partamos de una unidad productiva que produce dos bienes A y B y supongamos, primero, que el impuesto (15%) opera normalmente y, a continuación, que el bien B se declara exento. En el cuadro 16.4. se recogen las alternativas indicadas.

En la primera columna numérica (sin impuesto) recogemos una estructura de costos correspondiente a un proceso de producción que da lugar a dos productos distintos, el A y el B. Del costo agregado, el producto A representa el 60% del mismo, mientras que el producto B equivale al 40% restante. Ambos productos se marcan con un margen del 20% sobre el costo y su precio final, sin impuestos, es de 252 y 168 uds. monetarias respectivamente.

En la segunda columna hemos introducido un IVA al 15%. En consecuencia, el precio al público aumentará un 15% tanto en A como en B; el impuesto repercutido asciende a 63 uds. monetarias del cual, deducido el impuesto soportado por 15, da lugar a un ingreso de 48.

Finalmente **en la tercera columna** suponemos que el producto B –las ventas del producto B– está exento del IVA. Esto significa, como adverti-

mos, que no se cargará y repercutirá ningún impuesto en su precio de venta pero también que no podremos deducir el impuesto soportado en las compras. Ahora bien, para saber a cuánto asciende el impuesto soportado en las compras que es atribuible a B, o bien disponemos de una contabilidad analítica, o tendremos que recurrir a las proporciones, esto es, a suponer que la proporción de impuestos soportados atribuible a B es equivalente a la proporción que significan las ventas de B sobre las ventas totales. Dejando al margen los impuestos, las ventas totales en nuestro ejemplo (véase columna sin impuesto) ascienden a 420 uds. y las de B a 168, es decir, al 40% de las ventas totales. Si aceptamos la hipótesis de la proporcionalidad podríamos pues decir que también el 40% del IVA soportado es atribuible a B y como el IVA soportado ha sido de 15 uds, el imputable a B sería de 6 uds. y las 9 uds. restantes serían imputables a A.

Puesto que la exención de las ventas de B significa que no repercute pero que tampoco puede deducir el impuesto soportado, las 6 uds. monetarias de IVA que ha soportado B, tendrá necesariamente que integrarlas en su costo con lo que, como podemos ver en la última columna, los costos de B que antes de la exención eran de 140 pasarán ahora a ser de 146 como consecuencia del impuesto que ha soportado y que no podrá deducir. Con este costo, el margen (20%) pasará a ser 29,2 (frente a los 28 de antes) y el precio de venta al público de 175,2, claramente inferior al resultante cuando el producto B se gravaba (segunda columna) pero superior al que resultaría de no existir el impuesto (primera columna).

CUADRO 16.4. LAS EXENCIONES DEL IVA

COMPONENETES DEL COSTE	*SIN IMPUESTO*		*CON IMPUESTO AMBOS BIENES*		*CON EXENCIÓN DEL BIEN B*	
ADQUISICIONES MATERIAS PRIMAS	*100*		*100*		*100*	
IVA soportado (15%)	*-*		*15*		*15*	
SALARIOS SATISFECHOS	*200*		*200*		*200*	
SERVICIOS CAPITALES AJENOS	*50*		*50*		*50*	
COSTE TOTAL	*350*		*350*		*350*	
	A	*B*	*A*	*B*	*A*	*B*
COSTE DISTRIBUIDO	*210*	*140*	*210*	*140*	*210*	*146 (140+6)*
MARGEN 20%	*42*	*28*	*42*	*28*	*42*	*29,2*
PRECIO SIN IMPUESTO	*252*	*168*	*252*	*168*	*252*	*175,2*
IVA repercutido (15%)	*-*	*-*	*37,8*	*25,2*	*37,8*	*-*
PRECIO VENTA PÚBLICO	*252*	*168*	*289,8*	*193,2*	*289,8*	*175,2*
LIQUIDACIÓN IMPUESTO						
IVA repercutido	*-*	*-*	*63 (37,8 + 25,2)*		*37,8*	*-*
IVA soportado	*-*	*-*	*15*		*9,0*	*6,0*
A ingresar	*-*	*-*	*48*		*28,8*	*-*

Como vemos, la presencia de una exención no equivale a que el precio del producto exento quede totalmente libre de impuesto. Tendrá el soportado en las adquisiciones necesarias para producir el bien o servicio exento, aunque incorporado de forma indivisa entre sus costos. En consecuencia, **la exención dará lugar a un proceso de amplificación del impuesto** soportado similar al que vimos que se producía en los impuestos sobre las ventas –excepto el que grava exclusivamente las ventas de minoristas– y por tanto, a una pérdida de neutralidad del impuesto. En nuestro ejemplo, la incorporación del impuesto soportado (6) al costo, ha dado lugar a una amplificación del precio de 1,2 (20% sobre 6) y por tanto, el aumento de precio ocasionado por la existencia del impuesto (7,2) (compárese la última columna, producto B con la primera, sin impuesto) resulta superior a la recaudación obtenida por la hacienda atribuible a B (6).

Si quisiéramos hacer desaparecer este efecto y lograr que, el producto B quedase realmente exonerado del IVA lo que habría que hacer es devolver al sujeto pasivo las 6 uds. monetarias de IVA que ha soportado el producto B. Ésta es la técnica denominada de **tipo cero** que consiste, en lugar de declarar exentas las ventas de B, aplicarles un tipo cero en cuyo caso no se repercute ningún impuesto pero se mantiene el derecho a la deducción de los IVA soportados, incluso aunque éstos superaran a los repercutidos y la hacienda tuviera que devolver la diferencia al sujeto pasivo. El tipo cero, implícitamente, es la técnica que se aplica en el caso de las exportaciones que, como sabemos, no están gravadas pero ello no impide que el exportador tenga derecho a que le devuelvan los impuestos soportados en sus adquisiciones. De esta forma el bien o servicio exportado estará libre de impuesto como se pretende.

A pesar de su limpieza conceptual la técnica del tipo cero solamente suele aplicarse en el caso de las exportaciones y mucho menos en el de las exoneraciones. En consecuencia, la necesidad de practicar distribuciones de los tributos soportados entre bienes exentos y no exentos forma parte del IVA real, distribuciones cuya proporción variará año tras año con lo que se introduce un elemento de complejidad notable, especialmente, como veremos más adelante, cuando se trate de impuestos soportados por bienes de capital adquiridos.

A pesar de las evidentes dificultades que las exenciones concebidas en la forma indicada introducen en el impuesto su número suele ser abundante. Hay casos, como sucede con los bienes preferentes antes referidos o con consumos que resultan obligatorios –pensemos, por ejemplo, en las medicinas– y, por tanto, no evidencian la capacidad de pago del sujeto, en los que la exención puede hallarse justificada. Si tal es el caso, debería pensarse en utilizar la técnica del tipo cero. En los demás casos debería hacerse un esfuerzo para reducir el número de exenciones, permitiendo así un impuesto mas neutral y, desde luego, más sencillo de administrar.

16.4.4. La multiplicidad de tipos de gravamen

Lo ideal, como hemos visto, sería que el IVA operase con un solo tipo de gravamen. La realidad, en cambio, nos ofrece un impuesto que opera habitualmente con dos-tres tipos de gravamen y, en algunos casos, inclu-

so con más. La presencia de varios tipos de gravamen plantea problemas similares a los que hemos visto que producen las exenciones, pues obliga a individualizar los impuestos soportados por cada producto si bien en este caso, a diferencia de lo que sucede con las exenciones, el impuesto se mantiene al margen de la estructura de formación de precios y no produce amplificación.

La diversidad de tipos da siempre lugar, desde un punto de vista legal, a dificultades para delimitar con precisión cuál es el bien o servicio al que se aplica un tipo superior o inferior al, llamémosle, tipo general.

En segundo lugar, da lugar a una presión permanente por parte de productores y, ocasionalmente, de consumidores, para situar a los bienes y servicios que les interesan en el segmento de tipos más bajos. Y, en tercer lugar, la justificación de tipos más elevados o menores que el general, es casi siempre, la pretensión de introducir elementos de equidad en la imposición sobre el consumo, pretensión que debería alcanzarse por otras vías más sencillas y sin consecuencias administrativas para el IVA. Es cierto que cuando el IVA resulta heredero de viejos impuestos sobre el lujo, también pueden ser razones puramente recaudatorias las que expliquen la presencia de tipos más elevados que el general y de igual modo, la generalidad consustancial al IVA puede llevar a gravar bienes o servicios que, antes de su introducción, jamás estuvieron gravados con lo que, para evitar mayores dificultades de tipo social, se recurre a los tipos minorados y a las exenciones. Son razones entendibles, sin duda, pero que deberíamos considerarlas transitorias si no queremos añadir dificultades a la gestión de un impuesto que por su amplitud ya resulta laborioso de administrar. Deberíamos entender que las ventajas del IVA que hemos ensalzado, frente a los otros impuestos sobre las ventas, aparejan una distribución distinta de la carga tributaria y, por tanto, al introducir un IVA lo esperable es que nos proporcione una distribución de la carga distinta y si no aceptamos este hecho natural y pretendemos conseguir con el IVA una distribución similar a la que proporcionan los impuestos a los que el IVA sustituye, las ventajas conseguidas con el cambio serán mínimas y se multiplicarán las dificultades de gestión.

Si, pese a todo, seguimos dispuestos a operar con varios tipos sería preferible que hiciéramos la diferenciación exclusivamente en la fase minorista con lo que el resultado será el mismo y se podría simplificar la operatoria. El problema que tiene esta solución es la debilidad de la tributación de la fase minorista en gran número de países. De esto precisamente, nos ocupamos a continuación.

16.4.5. La fase minorista en el IVA

En efecto, en la fase minorista se suele dar la doble circunstancia de que el número de sujetos pasivos es muy grande, mayor desde luego que el correspondiente a las fases anteriores, y, además, que sus registros contables son, en general, más endebles ya que se trata de unidades productivas de pequeño tamaño, muchas de ellas de propiedad individual o familiar.

Esta nota característica de la estructura empresarial constituye un inconveniente para la gestión del IVA, un inconveniente cuya importancia

dependerá de las posibilidades de control que tenga la administración tributaria sobre este último escalón del proceso de producción y distribución de los bienes y servicios. Como hemos indicado, una de las ventajas que ofrece el IVA frente al impuesto monofásico sobre minoristas es la posibilidad de hacer controles cruzados entre las compras y las ventas declaradas ya que, como es obvio, las compras de unos serán las ventas de otros. Sin embargo, para que este tipo de control pueda funcionar satisfactoriamente debe poderse realizar de forma encadenada, desde el principio hasta el final del proceso de producción-distribución, puesto que el fallo en algún punto tenderá a remontar extendiendo la deficiencia por todo el sistema de control y, de entre todos los puntos, no cabe duda de que la información más relevante es la que deben proporcionar los vendedores al por menor pues ésta es, a fin de cuentas, la información del consumo realizado por los demandantes finales.

Sin embargo, todo este edificio se debilitará si no somos capaces de verificar las ventas de los minoristas. La presencia de minoristas no controlados puede dar lugar a situaciones de colusión de éstos con sus proveedores. Y también a presiones por parte de los minoristas sobre sus proveedores para que éstos no declaren las ventas efectuadas, esto es, las hagan sin factura. Si este tipo de conductas se generalizan, como sucede en países con administraciones tributarias poco robustas, el IVA empezará irremisiblemente a hacer agua desapareciendo, de hecho, las virtudes que lo acompañan y reduciendo su recaudación sensiblemente por debajo de la potencial.

Este carácter estratégico de las ventas de minoristas ha llevado, según países, a buscar soluciones más o menos ingeniosas que ayudasen a reforzar el conocimiento de tales ventas. En algunos casos se ha planteado la introducción, con carácter obligatorio, de un tipo de máquina registradora de las ventas para minoristas, que emiten recibos numerados y cuya información queda en la máquina. Incluso, para animar a que los consumidores finales pidiesen sus recibos, se han introducido sorteos con premios asociados al número de los mismos.

A pesar de la importancia que tiene, como estamos viendo, el control riguroso de las ventas de los minoristas, en muchos países donde se aplica el IVA existen **regímenes especiales** que se aplican a las pequeñas empresas y en los que se recurre a sistemas objetivos para la determinación del impuesto, es decir, se renuncia a que estos sujetos pasivos, básicamente minoristas, efectúen la declaración de sus ventas, impuestos repercutidos, compras e impuestos soportados y se pueda verificar. Se renuncia, pues, de antemano a conocer con razonable exactitud las ventas de una gran parte de los minoristas. Dependiendo del sistema utilizado el minorista puede incluso quedar cubierto de cualquier verificación administrativa con lo que no precisará facturas de sus proveedores, iniciándose así un proceso de fraude cuya extensión puede ser importante. En muchos países, como vimos, no es infrecuente que el fraude en este impuesto exceda del 50%, situación que podría llevarnos a reflexionar sobre la conveniencia de utilizar este tipo de figuras cuando la capacidad administrativa resulta tan escasa.

Como vemos, entre la configuración normativa del IVA y la configuración que suele adoptar este impuesto en la realidad de los sistemas fiscales aparecen diferencias, las más relevantes de las cuales hemos referido.

En lo que se refiere al objeto de gravamen las diferencias son relativamente menores; no así, en cambio, en lo que se refiere a las exenciones y a la multiplicidad de tipos. Ambas notas, habituales en los sistemas reales resultan notablemente perturbadoras y complican extraordinariamente la gestión del impuesto. Lo ideal, por tanto, sería, como tendencia al menos, reducir las exenciones y la diversidad de tipos. Finalmente, como hemos reiterado, el IVA es un impuesto potente, una figura que permite cerrar el esquema informativo de cualquier sistema tributario, pero que resulta complicado de gestionar. Por tanto, si la administración tributaria no dispone de la capacidad requerida empezarán, con toda seguridad, a aparecer huecos especialmente en el control de la fase minorista, huecos que pueden acabar destrozando el impuesto al elevar los niveles de fraude a cotas incompatibles con las ventajas y potencialidades atribuibles a esta figura.

16.5. Los elementos del impuesto

Descrito a grandes rasgos el impuesto, vamos en esta sección a repasar con algún detalle cada uno de sus elementos fundamentales. Para ello utilizaremos como referencia el IVA aplicado en la Unión Europea que ha sido, sin duda, el inspirador de la mayor parte de los impuestos existentes.

16.5.1. El hecho imponible

Como hemos advertido, el hecho imponible del impuesto se circunscribe, en general, a las operaciones (1) a título oneroso, (2) realizadas por empresarios y profesionales, (3) en el ejercicio de su actividad. Éstas son, pues, las tres notas básicas que deben confluir sin importar si se trata de operaciones habituales u ocasionales o de cuál sea la finalidad u objeto de la operación. En cambio, tratándose de importaciones, se someten al impuesto con independencia de la persona del importador. Son pues tres los conceptos alrededor de los cuales se suele ordenar el hecho imponible:

- La **entrega de bienes** efectuadas por empresarios o profesionales en el ejercicio de su actividad,
- La **prestación de servicios** realizada igualmente por empresarios o profesionales actuando como tales, y
- La **importación de bienes** –no de servicios –con independencia de la persona del importador.

Con esta configuración del hecho imponible resultará fundamental a quien se considere legalmente **empresario o profesional** ya que este componente subjetivo resulta básico, como vemos, para configurar el hecho imponible.

La nota antes indicada de que las entregas de bienes o las prestaciones de servicios han de hacerse a título oneroso tiene su reflejo al tiempo de conceptuar la condición de empresario o profesional ya que se señala que no tendrán la condición de profesional o empresario, a efectos del IVA, quienes realicen entregas de bienes o presten servicios exclusivamente a título gratuito, con lo que tales entidades no serán sujetos pasivos del impuesto.

Se considera empresarios o profesionales a las personas que realicen este tipo de actividades y a las sociedades mercantiles en todo caso. Una forma de configurar el ámbito de los empresarios y profesionales será remitiéndonos a las personas que obtienen ingresos de esta naturaleza y, como tales, se hallan sometidos bien al impuesto sobre la renta o bien al impuesto sobre sociedades. Es aconsejable, por coherencia del sistema, que ambas nóminas coincidan y, por tanto, que la definición legal de actividad profesional o empresarial que se haga en este caso sea la misma que la hecha en la imposición sobre la renta.

La norma comunitaria incluye expresamente como empresarios a los **arrendadores de bienes** y, en general, a quienes realicen prestaciones de servicios que supongan la explotación de un bien corporal o incorporal con el fin de obtener **ingresos continuados** en el tiempo. Con esta fórmula se incluye a todos los arrend adores en el ámbito del impuesto aún cuando, tratándose de personas naturales, ésta sea la única actividad empresarial que lleven a cabo.

Este planteamiento del impuesto dejará fuera del mismo como advertimos, a todas las entidades públicas que suministran bienes y servicios sin contraprestación y asimismo a todas las entidades privadas que hacen lo mismo; en cambio, mantendrá dentro del ámbito del impuesto los arrendamientos de bienes realizados por particulares por la vía de ser considerados empresarios, a estos efectos.

El hecho imponible del impuesto se perfila con los supuestos de no sujeción que son los que deben marcar su frontera. Así, se entienden expresamente no sujetas al impuesto las entregas de bienes y prestaciones de servicios realizadas por entes públicos sin contraprestación o mediante contraprestación de naturaleza tributaria. En cambio, las prestaciones sociales realizadas por la seguridad social o la labor asistencial realizada por entidades privadas no aparece entre los conceptos de no sujeción, pese a no realizarse a título oneroso. Será más adelante, como veremos, entre las exenciones, donde hallaremos recogidas estas actividades.

También se entiende que se trata de operaciones no sujetas, las entregas de bienes y prestaciones de servicios que se hagan a título gratuito por empresarios o profesionales con fines de promoción publicitaria. Sin embargo, como veremos más adelante, no todas las entregas a título gratuito tendrán esta consideración. Tan solo las entregas en concepto de muestras publicitarias con finalidad de promoción. De no ser ésta la razón, la entrega a título gratuito realizada por empresarios o profesionales se entenderá que es **autoconsumo**.

Otro supuesto de no sujeción recogido en la norma comunitaria son los servicios prestados por los trabajadores dependientes, lo cual, se deriva igualmente de que no se trata de profesionales ni de empresarios y, por la misma razón, habrá que entender que no se encuentran tampoco sujetas al impuesto ni las prestaciones de capital –distintas de los arrendamientos de bienes– que pudieran hacer los particulares, ni la enajenación de elementos de su patrimonio.

La nómina de operaciones no sujetas suele incluir, al menos, un par más que podríamos llamar de carácter técnico. La primera de ellas se

refiere a las transmisiones en bloque de la totalidad del patrimonio empresarial, bien mediante transacciones inter-vivos o transmisión mortis-causa, a personas que vayan a continuar con la actividad empresarial. El propósito es evitar un gravamen que habría de deducir –o habría que devolver– el adquiriente, sin resultado neto para la hacienda y que, sin embargo, puede causar problemas financieros al adquiriente. No obstante, aunque razonable, no sería desde la lógica de la técnica impositiva, una no sujeción; en todo caso, una exención.

Finalmente, aparecen no sujetas al impuesto las entregas de dinero –que, en definitiva, es un bien– efectuadas en concepto de contraprestación o pago, una no sujeción que es consecuencia de la forma como se ha configurado el hecho imponible.

Delimitando el hecho imponible con los supuestos de no sujeción, vamos ahora a hacerlo positivamente viendo cómo se conciben legalmente las tres operaciones fundamentales que lo integran: **la entrega de bienes, la prestación de servicios y la importación**.

16.5.1.1. La entrega de bienes

La entrega de bienes se concibe como su puesta a disposición del adquiriente, esto es, la transmisión del poder de disposición, incluso si dicha transmisión se hace indirectamente mediante la transmisión de títulos representativos de los referidos bienes. Esto significa que el concepto de entrega de bienes es mucho más amplio que el de compraventa por más que ésta sea la operación más característica, ya que incluye cualquier título que dé como resultado la transmisión del poder de disposición. Por ejemplo, una resolución administrativa de expropiación; por ejemplo, la aportación a una sociedad o la disolución de una sociedad con transmisión de bienes a los socios; por ejemplo, una resolución judicial, etc. Por otra parte, la entrega suele entenderse producida al cambiar el titular del dominio, aunque no haya tenido lugar la transmisión de la titularidad jurídica del bien en cuestión. En el cuadro 16.5. se recogen los conceptos que, además de la compraventa, la norma comunitaria entiende como entrega de bienes.

CUADRO 16.5. ENTREGA DE BIENES

Se consideran también entregas de bienes:

1. Las ejecuciones de obra cuando el empresario aporte materiales cuyo valor supere el 20% del precio total de la obra realizada.
2. Las aportaciones no dinerarias a sociedades y las adquisiciones en caso de disolución.
3. Las transmisiones de bienes en virtud de norma o resolución administrativa o jurisdiccional.
4. Las cesiones de bienes en virtud de ventas con pacto de reserva de dominio.
5. Las cesiones de bienes en virtud de contratos de arrendamiento-venta y similares.
6. Las transmisiones de bienes entre comitente y comisionista que actúe en nombre propio.
7. El suministro de productos informáticos normalizados.

Y, asimismo se consideran **operaciones asimiladas** a la entrega de bienes:
El autoconsumo de bienes.

En el caso de las **ejecuciones de obra** la cuestión que se plantea es saber si se considera entrega de bienes o prestación de servicios. El criterio utilizado, como vemos, es la proporción de materiales aportados por la persona para la que se realiza la obra: cuanto mayor sea ésta es evidente que la tarea realizada por el empresario ejecutor se hallará mas próxima a la pura prestación de servicios. Imaginemos que se trata de una persona -consumidor- que encarga a un constructor -empresario- la construcción de una vivienda unifamiliar. Si, como suele ser habitual, es el propio constructor el que se ocupa de aportar todos los materiales necesarios, dicha ejecución se consideraría una entrega de bienes. En cambio, si fuese el cliente el que aportase todos los materiales y el constructor se limitase a construir la vivienda con los materiales facilitados por el cliente, habría que considerarlo una prestación de servicios del constructor a su cliente[3].

El segundo concepto del cuadro es un caso particular de entrega de bienes bien porque se aportan a una sociedad -que los aplicaría a su actividad- o bien porque, en caso de disolución, los recibe el socio de la sociedad. En este último caso, si el socio es empresario y aplica los bienes recibidos a su actividad empresarial podría deducir el tributo soportado y si se trata de un particular habría de soportar el impuesto como le ocurre a cualquier consumidor con los bienes que adquiere.

Los casos de los números cuatro y cinco son ejemplos de lo anteriormente señalado esto es, de la transmisión del dominio sin que se haya producido la transmisión de la titularidad jurídica del bien en cuestión y, desde luego, serán objeto de gravamen las contraprestaciones recibidas por el vendedor o arrendador.

Junto a las anteriores operaciones que la norma considera que, como sucede en las compraventas, se produce una entrega de bienes, hay que añadir las operaciones que se asimilan, a todos los efectos, a la entrega de bienes. De relevancia para nosotros, el **autoconsumo**.

La lógica es similar a la que nos llevó también a incluir este concepto entre los ingresos de las actividades profesionales o empresariales cuando estudiamos el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre sociedades. En este caso, parece claro que si el IVA pretende gravar el consumo habrá de someter a gravamen el consumo que hagan los particulares -o los socios personas naturales- de los elementos patrimoniales afectos a sus actividades profesionales o empresariales. En definitiva, el impuesto grava todos los bienes que “salen” del patrimonio empresarial o profesional, como sabemos, incluso si su destino es el patrimonio particular de la misma persona. Más adelante, después de repasar los conceptos de prestación de servicios e importaciones que integran el hecho imponible y las exenciones volveremos sobre el tema del autoconsumo -de bienes o servicios- y su configuración legal.

---

3 En el caso de que se tratase de una entrega de bienes el constructor debería adquirir los materiales necesarios y soportaría el IVA correspondiente a tales adquisiciones. Después, al entregar la vivienda, repercutiría sobre el cliente el IVA correspondiente y compensaría los soportados en sus adquisiciones.
En cambio, si se tratase de una prestación de servicios, el cliente soportaría directamente los IVA al adquirir los materiales, mientras que el constructor le repercutiría exclusivamente el IVA correspondiente a los servicios por él prestados.

16.5.1.2. Las prestaciones de servicios

El segundo componente del hecho imponible es la prestación de servicios. A diferencia de lo visto en el caso de la entrega de bienes, no existe una definición legal de prestación de servicios en la norma comunitaria. Esta se limita a decir que se considera prestación de servicios toda operación sujeta al impuesto que no sea ni una entrega de bienes ni una importación, lo cual no deja de resultar sorprendente dado que, como hemos visto, al configurar el hecho imponible lo hace por pura agregación de los tres conceptos indicados. En consecuencia, no parece que tenga demasiado sentido decir que prestación de servicios es toda operación sujeta que no sea entrega de bienes o importación, ya que lo que queda es, justamente, la prestación de servicios. Lo que sí hace la norma, por la vía del ejemplo, es enunciar un conjunto de operaciones que se consideran prestaciones de servicios y otra más que la norma asimila a la prestación de servicios. Esta relación es la que se recogen en el cuadro 16.6.

CUADRO 16.6. PRESTACIÓN DE SERVICIOS

En particular, se consideran prestaciones de servicios

1. El ejercicio independiente de una profesión, arte u oficio.
2. Los arrendamientos de bienes, establecimientos comerciales, empresas o negocios.
3. Las cesiones de uso o disfrute de bienes.
4. Las cesiones y concesiones de derechos de propiedad intelectual o industrial.
5. Las obligaciones de hacer y no hacer y las abstenciones estipuladas en contratos.
6. Las ejecuciones de obra que no sean entrega de bienes.
7. Los traspasos de locales de negocios
8. Los transportes.
9. Los servicios de hostelería y restaurante y las ventas de alimentos y bebidas para su consumo inmediato.
10. Las operaciones de seguro, reaseguro y capitalización
11. Las prestaciones de hospitalización.
12. Los préstamos y créditos en dinero.
13. El derecho a utilizar instalaciones deportivas o recreativas.
14. La explotación de ferias y exposiciones.
15. Las operaciones de mediación y las de agencia o comisión.
16. El suministro de servicios informáticos específicos elaborados previo encargo del cliente.

Se consideran operaciones **asimiladas a las prestaciones de servicios**

El autoconsumo de servicios

La relación de actividades consideradas prestación de servicios podría ordenarse en tres grupos: primero, el de las **actividades profesionales** (incluyendo artes y oficios); el de las **actividades típicamente empresariales** donde se podrían incluir los números seis, ocho a once, trece y catorce a dieciséis; y finalmente, los servicios prestados por la **cesión de activos** de todo tipo, donde habría que incluir a los números dos a cuatro, cinco, siete y doce. Este último tipo de servicios pueden prestarse tanto por un empresario o profesional como por un particular pues, en sí mismo, no constituyen una actividad empresarial en sentido estricto. Sin embargo, como sabemos, sólo están sometidas al impuesto las prestaciones de servicios realizados por empresarios o profesionales. La única salvedad habría que hacerla respecto del arrendamiento que, pese a su carácter, la norma comunitaria lo considera siempre una actividad empresarial.

Al igual que sucedía con la entrega de bienes también aquí, como no podría ser menos, se incluye el autoconsumo de servicios como una actividad asimilable a la prestación de servicios y, por tanto, sometida al impuesto.

16.5.1.3. Importación de bienes

Es el tercer ingrediente de hecho imponible preciso para poder gravar los consumos internos de bienes procedentes de otro país. En la norma comunitaria solamente se gravan los bienes importados -no los servicios- haciendo abstracción de quién sea el importador o la finalidad de la importación.

16.5.1.4. Las exenciones

Las exenciones en este impuesto nos permiten concretar la materia gravable y, en alguna medida, podrían considerarse, a estos efectos, conjuntamente con los supuestos de no sujeción ya que, como hemos señalado anteriormente, algunos casos podrían entenderse como exenciones y viceversa.

En las referencias de la UE existen **cinco grandes grupos de exenciones**, a saber: **en primer lugar** aparecen exonerados los **servicios sanitarios** con carácter amplio tanto si se trata de servicios de hospitalización como de los servicios profesionales prestados por médicos y demás personal sanitario.

En segundo lugar están igualmente exonerados las entregas de bienes o las prestaciones de servicios realizadas por la administración de la **Seguridad Social** e igualmente las entregas de bienes y prestaciones de servicios realizadas por instituciones de **asistencia social**, tanto públicas como privadas.

En tercer lugar otro conjunto de exoneraciones amparan a los **servicios educativos**. Así pues, todos los servicios educativos prestados por las instituciones de enseñanza y los relacionados con actividades conexas tales como las prácticas deportivas o los prestados por museos y bibliotecas están exentos del impuesto.

En cuarto lugar, las normativas vigentes contemplan una amplía exención de los **servicios financieros**, esto es, de aquellos servicios prestados por empresas financieras consistentes en la cesión de capitales como sucede con las operaciones de préstamos o con los depósitos en cualquiera de sus modalidades. Esta exención suele amparar también a las operaciones de seguro.

Esta exención, tiene relativamente menos importancia si el adquiriente de los servicios, es un profesional o empresario dado el efecto “recuperación”, pero, dejará sin gravar adecuadamente estos servicios cuando sean adquiridos por un consumidor.

Y, finalmente y **en quinto lugar**, encontraremos la exención correspondiente a **las exportaciones**. Como sabemos, los bienes o servicios ex-

portados serán gravados en el país de destino y, por tanto, su precio no debe incorporar impuesto sobre el consumo alguno del país de origen. Cuando el impuesto es el IVA la forma de practicar ese "ajuste fiscal en frontera" es sumamente sencilla pues basta que el exportador no aplique el impuesto sobre las exportaciones y que la hacienda le devuelva los impuestos que hubiera soportado en sus compras en la medida, naturalmente, que se trate de compras incorporadas a los bienes o servicios exportados.

Con la excepción de las exportaciones, la presencia de exenciones en el IVA constituye, como hemos advertido, la principal causa de complejidad del tributo ya que una entrega o un servicio prestado exento del gravamen significa, como vimos, primero, que no se aplica el impuesto y por tanto que no hay repercusión formal del mismo; y, segundo, que, paralelamente, se pierde el derecho a deducir los impuestos soportados en la adquisición de aquellos bienes y servicios incorporados al bien o servicio exento.

Este tratamiento de las exenciones se complica cuando un mismo empresario entrega bienes y/o presta servicios que en parte están exentos y en otra parte no lo están y soportan el impuesto. En estos casos la deducción de los tributos soportados será igualmente parcial en tanto podría deducir los tributos soportados por bienes y servicios adquiridos que se han incorporado a bienes y servicios vendidos sujetos y no exentos; en cambio, no podrá deducir los tributos soportados en las adquisiciones de bienes o servicios que forman parte de los costos de los bienes o servicios exentos.

Regla de prorrata: permite deducir de los impuestos repercutidos en las ventas, una parte de los soportados en las compras, el equivalente a la proporción de las ventas no exentas sobre las ventas totales.

En la terminología del impuesto la aplicación de esta norma se conoce como **regla de prorrata** y tiene dos modalidades. Una denominada **prorrata general** que consiste en aceptar la deducción de una porción de los impuestos soportados, porción igual a la proporción que representen las ventas no exentas respecto de las ventas totales. Así, si las ventas exentas de un empresario significan, por ejemplo, el 30% de sus ventas totales, la aplicación de la regla de prorrata general nos llevaría a poder deducir de los impuestos repercutidos en las ventas el 70% de los impuestos soportados en las compras, quedando el otro 30% sin posibilidad de deducción ya que se entiende que corresponde a adquisiciones destinadas a las ventas exentas.

La otra forma de aplicar la regla de prorrata es mediante la prorrata especial. Si el sujeto pasivo dispone de una buena contabilidad analítica será posible identificar con precisión el destino o aplicación de cada adquisición y, en consecuencia, no será necesario operar en la forma aproximada que hace la prorrata general. En este caso será posible deducir el impuesto soportado por todas aquellas adquisiciones que se han incorporado a bienes y servicios gravados y no deducir, en cambio, los soportados por las adquisiciones cuyo destino es un bien o servicio cuya venta está exenta.

Por razón de su mayor simplicidad suele ser la prorrata general –y de ahí su nombre– la mayoritariamente aplicada en los distintos sistemas fiscales y, como es evidente, la porción de impuestos soportados que puedan deducirse es algo que puede variar para un sujeto pasivo de año a año en la medida en que varíe la proporción de ventas exentas respecto

de las ventas totales. Incluso, según las circunstancias, esta proporción puede variar sensiblemente de un año a otro lo cual puede tener consecuencias cuando se trate de deducir impuestos soportados en la adquisición de bienes de capital.

La técnica del impuesto, como sabemos, nos permite deducir en el propio ejercicio los impuestos soportados en las adquisiciones, incluyendo las adquisiciones de bienes de capital. Eso significa que podremos deducir de los impuestos repercutidos la totalidad del impuesto soportado al adquirir un bien de capital si los bienes y servicios que vendemos no están exentos y, en cambio, que no podríamos deducir nada si los bienes y servicios que vendemos estuvieran exentos.

Esta forma de operar ya explicada, no plantea problemas en el caso de la adquisición de servicios ni tampoco de activos circulantes, esto es, de bienes que se incorporan a los bienes vendidos dentro del mismo ejercicio en que fueron adquiridos, ya que sabremos con certeza si se incorporaron a bienes y servicios exentos o no exentos. En cambio la cuestión es distinta cuando se trata de bienes de inversión ya que su incorporación a los bienes y servicios vendidos a través de las amortizaciones se hará a lo largo de varios años y durante ese tiempo pueden variar sensiblemente las proporciones entre ventas exentas y ventas totales y, no obstante, la deducción de los impuestos soportados por el bien de inversión estará hecha con la proporción existente en el ejercicio de su adquisición.

Imaginemos, por ejemplo, que el bien de inversión se adquirió en un ejercicio en el que no existían ventas exentas con lo que la deducción se haría por la totalidad del impuesto soportado. En el ejercicio siguiente, en cambio, el 80% de las ventas son exentas con lo que únicamente deduciremos el 20% de los tributos soportados en las adquisiciones ... excepto en el caso del bien de inversión cuya deducción, realizada en el ejercicio anterior, fue del 100%. Dicho en otros términos: si el bien de inversión lo hubiéramos adquirido en el presente ejercicio, en lugar de deducir el 100% de los impuestos soportados solamente hubiéramos deducido el 20%. ¿Tiene esto sentido? La forma de evitar que se produzcan estas situaciones es mediante la **regularización** de la deducción correspondientes a los bienes de inversión cuando entre el porcentaje de deducción que se aplica en el momento de la adquisición del bien de inversión y el aplicable en el ejercicio actual existen diferencias notables[4]. La regularización consiste en corregir la deducción efectuada cuando se adquirió el bien de inversión aplicando la proporción correspondiente al ejercicio en que se regulariza. Veamos un ejemplo.

En el cuadro 16.7 hemos recogido la estructura de costos de tres ejercicios sucesivos de una empresa cuyas ventas exentas han variado pasando de significar el 30% de las ventas totales en el primer año, al 80% en el segundo y dejando de existir en el tercer año en el que todas sus ventas han satisfecho el impuesto correspondiente.

4 En sentido estricto la regularización cabría aplicarla a toda la inversión y por tanto, no sólo a los bienes de inversión sino también a la variación de existencias.

CUADRO 16.7. REGULARIZACIÓN DE LOS BIENES DE INVERSIÓN

	PRIMER EJERCICIO	SEGUNDO EJERCICIO	TERCER EJERCICIO
COMPRAS			
Materias primas	200	500	400
Bienes inversión	500	-	-
IVA soportado	105	75	60
APLICADO A PRODUCCIÓN			
Materias primas	300*	400	300
Amortizaciones (20%)	100**	100	
Mano de obra	600	700	550
Servicios financieros	150	100	50
Coste	1.150	1.300	1.000
Margen (20%)	230	260	200
Total	1.380	1.560	1.200
VENTAS			
No exentas	(70%) 966	(20%) 312	(100%) 1.200
IVA repercutido	144,9	468	180
Precio venta	1.110,9	358,8	1.380
Exentas	(30%) 414	(80%) 1.248	
Mayor coste por IVA soportado y no deducido	37,8***	72***	
Precio venta	451,8	1.320	
LIQUIDACIÓN IMPUESTO			
Impuesto repercutido	144,9	46,8	180
Impuesto soportado	(70%) 73,5	(20%) 45	60
Diferencia	71,4	31,8	120
Regularización de bienes de inversión	-	(+) 12	(-) 4,5

* Aplicar 300 habiendo comprado 200 significa que las existencias se redujeron en 100.

** Corresponde a la amortización del bien de inversión en cinco años, sistema lineal.

*** Incluimos aquí los IVA soportados y no deducidos que constituyen un costo más para la empresa al cual se le aplica el margen de beneficio del 20%.

Como puede verse, en la columna del primer ejercicio, el proceso de formación de precios es el conocido hasta alcanzar el costo total. A partir de aquí una parte de las ventas (70%) pagan el impuesto normalmente mientras que el resto (30%) se hallan exentas. En consecuencia, en la parte exenta no podremos ni repercutir el impuesto ni tampoco deducir los impuestos soportados. Dado que el 30% de las ventas están exentas, aplicando el criterio de la prorrata general, solamente podremos deducir el 70% de los impuestos soportados en las compras (105), esto es, 73,5. En cambio, no podremos deducir el 30% restante que son 31,5 uds. monetarias y que irremediablemente, pasarán a formar parte de los costos. En consecuencia al costo inicialmente determinado para las ventas exentas (414) deberíamos sumar las 31,5 de los impuestos soportados y no deducidos, mas el 20% de margen de beneficio que es el porcentaje que la empresa carga sobre sus costos, en total, 73,5 como se indica en el cuadro.

En el segundo ejercicio la proporción de ventas exentas se ha elevado hasta el 80% y siendo así, cabría proceder a regularizar las deducciones practicadas por los impuestos soportados sobre los bienes de inversión.

La deducción del impuesto soportado por los bienes de inversión puede verse como una deducción anticipada –por eso, precisamente, el impuesto no recae sobre la inversión sino exclusivamente sobre el consumo– de un bien cuyo empleo en la producción se hará, poco a poco, a medida que se amortice. En nuestro ejemplo se amortiza anualmente al 20% esto es, una amortización lineal a cinco años y el impuesto soportado podríamos verlo en los siguientes términos:

			IMPUESTO DEDUCIBLE		
	Amortización	**Impuesto soportado**	**(70%) Adquisición**	**Según % cada año**	**Regularización diferencia**
Primer ejercicio	100	15	10,5	(70%) 10,5	-
Segundo ejercicio	100	15	10,5	(20%) 3	+ 7,5
Tercer ejercicio	100	15	10,5	(100%) 15	- 4,5
Cuarto ejercicio	100	15	10,5		
Quinto ejercicio	100	15	10,5		
Valor total	500	75	52,5		

El bien de inversión costó 500, soportó un impuesto de 75 y se amortiza en cinco años. En el cuadro hemos "asignado" el impuesto (soportado) correspondiente a cada cuota de amortización que como son de 100 uds. serán 15 las que corresponden al impuesto. Sin embargo, en principio, la totalidad del impuesto se deduce en el momento de la adquisición y como en ese momento -primer ejercicio- el 30% de las ventas eran ventas exentas, solamente se pudo deducir el 70% del impuesto soportado, esto es, 52,5 uds. monetarias lo que "equivale" a una deducción de 10,5 uds. (70% sobre 15) en cada uno de los cinco años de vida del bien de inversión. Sin embargo, en el segundo ejercicio las ventas exentas representaron el 80% de las ventas totales con lo que sólo el 20% de los impuestos soportados será deducible de los repercutidos. Pero, en lo que se refiere al bien de inversión, la deducción –anticipada en el primer ejercicio– fue del 70% de los impuestos soportados y es esta diferencia entre el 20% del año actual y el 70% del año en que se adquirió el bien lo que vamos a regularizar referida a la amortización anual, esto es, a la parte del bien de inversión que se ha incorporado a las ventas este año, un año en que el 80% de las mismas estuvieron exentas.

De acuerdo con el 70% aplicado en el primer ejercicio la cantidad que se dedujo anticipadamente fue de 10,5; en cambio, con la proporción del segundo ejercicio que es del 20%, correspondería deducir tan sólo 3 uds. monetarias (20% sobre 15). En consecuencia, el sujeto pasivo deberá ingresar en el tesoro la diferencia (10,5 – 3 = 7,5).

En el tercer ejercicio desaparecen las ventas exentas y, por tanto, podremos deducir la totalidad de los impuestos soportados en las compras. Siendo así, en lo que se refiere al bien de inversión cuya deducción anticipada fue de 10,5, deberemos regularizar teniendo en cuenta que en este ejercicio la deducción debiera ser del 100%, esto es, de 15 uds. monetarias. Por tanto, el sujeto pasivo podrá reclamar que se le devuelva la diferencia (15 – 10,5 = 4,5).

La forma práctica de realizar la regularización cuyo sentido estamos intentando explicar es muy sencilla: se calcula de acuerdo con el porcentaje de deducibilidad (proporción de ventas no exentas) lo que cabría deducir en el año corriente. Dicha cantidad se resta de lo que se

dedujo en el año en que se adquirió el bien de inversión que se regulariza y la diferencia se divide entre el número de años de vida del bien de inversión.

En nuestro ejemplo cuando se adquirió el bien se dedujo el 70% de los impuestos soportados, esto es, 52,5. En el segundo ejercicio el porcentaje de deducibilidad bajó al 20%. Aplicado sobre el volumen de impuestos soportados (75) nos dará 15. Restando 52,5 menos 15 nos da 37,5 que dividido entre cinco nos da 7,5, exactamente la cantidad regularizada.

En el tercer ejercicio la deducibilidad es del 100% y, por tanto tendríamos un valor de 75. Si restamos 52,5 de 75 nos da como resultado menos 22,5 que dividido entre cinco nos da menos 4,5, igual que en el cuadro.

16.5.1.5. El autoconsumo

Como se recordará, al estudiar la imposición sobre los rendimientos profesionales y empresariales incluíamos entre las ventas los bienes o servicios que los propios profesionales o empresarios dedicasen a su utilización privativa. En estos casos se produce un desdoblamiento del sujeto por una parte como profesional o empresario enajenando un bien o servicio y por otra, como consumidor, adquiriendo dicho bien o servicio. Este mismo tratamiento es el que otorga el IVA, asociando el autoconsumo a la entrega de bienes o la prestación de servicios y, por tanto, a un hecho imponible. A estos efectos la norma comunitaria entiende por autoconsumo:

Uno, el denominado **autoconsumo externo**, que coincide con nuestra concepción del mismo y, por tanto, incluye:

- **a)** La transferencia de bienes del patrimonio profesional o empresarial de un sujeto a su patrimonio personal.
- **b)** La cesión a terceros de bienes de su patrimonio profesional o empresarial o la prestación de servicios realizada sin contraprestación.

Dos, el denominado **autoconsumo interno** que consiste en el cambio de afectación dentro del patrimonio profesional o empresarial del sujeto pasivo de un bien de un sector a otro sector diferenciado de actividad.

Una vez más, como veremos, las complejidades del impuesto son atribuibles a las exenciones y tratamientos especiales.

En efecto, en el IVA se consideran **sectores diferenciados** aquellos que tienen distintos regímenes de deducción de los impuestos soportados, lo cual puede producirse bien porque se trate de sectores con porcentajes de deducción de los impuestos soportados -a causa de la prorrata- muy distintos (en las normas de los países de la U.E. se habla de diferencias superiores a los cincuenta puntos porcentuales) o bien porque se trate de sectores que tienen regímenes especiales como pasa, por ejemplo, con la agricultura o con algunos comerciantes minoristas. Y ¿cuál es la razón de este tratamiento?

En el fondo la razón es similar a la vista anteriormente con los bienes de inversión en el sentido de que bienes cuyos impuestos soportados

fueron deducidos, por ejemplo, en su 90%, pasan ahora a otra actividad donde las ventas están exentas y, por tanto, donde no cabe deducir los impuestos soportados. Si la transferencia del bien la hiciéramos sin más y a pesar de que en la nueva actividad no cabe deducir los impuestos soportados, de hecho el bien transferido ya los habría deducido en su 90%. Pues bien, precisamente para evitar que esto ocurra, la transferencia del bien se somete al impuesto ordinario y, a partir de ahí, deducirá la parte que le corresponda de acuerdo con las condiciones aplicables en el nuevo sector de actividad donde se haya asignado.

16.5.1.6. Lugar de realización del hecho imponible

Dada la configuración del impuesto el hecho imponible se entiende realizado, en general, en el lugar donde se encuentra el sujeto pasivo, esto es, donde los bienes se entregan o ponen a disposición del adquiriente o donde reside el prestador de los servicios. Tratándose de bienes inmuebles el hecho imponible se entiende realizado en el lugar donde se encuentren. Éstas son pues las reglas generales. No obstante, existe un gran número de reglas especiales.

16.5.2. La base imponible

La base imponible del impuesto coincide, normalmente, con el importe total de la contraprestación recibida. Por tanto,

- Se incluye en la base:
  - La total **contraprestación** satisfecha incluyendo todas las accesorias como embalajes, portes, seguros, etc.
  - Las **subvenciones** recibidas a causa de la enajenación de los bienes o servicios gravados y siempre que su cuantía se determine en función del precio.
    En este caso el vendedor percibirá una doble contraprestación: de un lado, el precio satisfecho por el cliente; de otro, la subvención entregada por la administración, con lo que sí debemos incluir en la base del importe total de la contraprestación, no cabe duda que deberíamos computar este tipo de subvenciones.
  - Los tributos o gravámenes que puedan incidir en el precio de los bienes o servicios gravados, excepto el propio IVA.
- En cambio, no se incluye en la base:
  - Los **intereses** cargados expresamente por aplazamiento de pago. La razón de ello es que, como sabemos, las contraprestaciones por servicios financieros están exentas del impuesto.
  - Los **descuentos y bonificaciones** que se hayan practicado en el precio y figuren en la factura. Y, finalmente,
  - Aquellas cantidades que el vendedor pagó en nombre y por cuenta del cliente y de las que se resarce, en tanto resultan ajenas a la contraprestación.

La base imponible puede ser objeto de modificación posterior a su determinación, en determinados casos:

- Cuando se concedan descuentos y bonificaciones con posterioridad a la venta como hacen muchas empresas considerando, por

ejemplo, el total de las compras anuales realizadas por un mismo cliente.
- En caso de devolución de envases o embalajes que fueron cargados en la factura de venta.
- En los casos de impago o de cancelación de la compraventa y en el caso de saldos incobrables.

Como puede verse, todos los supuestos contemplados en la norma comunitaria son razonables y refuerzan la idea general de gravar la contraprestación realmente obtenida.

La base imponible se valorará habitualmente a los precios normales de mercado con la excepción de cuando se trate de autoconsumo que se valorará a los precios de coste para el sujeto pasivo.

16.5.3. El sujeto pasivo y la repercusión

Como ya hemos adelantado, los sujetos pasivos del impuesto son las personas naturales o jurídicas que tengan la condición de profesionales o empresarios y realicen las entregas o presten los servicios sujetos al mismo. También son sujetos pasivos las personas naturales o jurídicas que importen bienes.

Los sujetos pasivos del impuesto son las personas naturales o jurídicas que tengan la condición de profesionales o empresarios y realicen las entregas o presten los servicios sujetos al mismo. También son sujetos pasivos las personas naturales o jurídicas que importen bienes.

En el caso de las importaciones se produce, como vimos, una **inversión del sujeto pasivo** en tanto no lo es la persona o entidad que realiza la entrega, dado que reside en otro país, sino el importador o adquiriente.

El sujeto pasivo, como sabemos, es el responsable de aplicar y repercutir el tributo sobre la persona a la que se entrega el bien o presta el servicio gravado estando esta última legalmente obligada a soportarlo. La repercusión se hace en la factura o documento equivalente, en la que deberá figurar la base del impuesto y separadamente el importe del mismo que se repercute.

16.5.4. Deducciones y devoluciones

Aunque el impuesto se entiende devengado con ocasión de cada entrega, cada prestación de servicio o cada importación, su liquidación suele hacerse atendiendo a períodos temporales -mes, trimestre, semestre- y en la misma se incluirán todos los hechos imponibles (facturas) que se han producido durante el período de referencia.

En la liquidación, por tanto, se recogerán la totalidad de los impuestos repercutidos en las facturas emitidas durante el período de referencia de cuyo importe, como sabemos, se deducirán los impuestos soportados durante el mismo período de tiempo con derecho a deducción. Si la diferencia es positiva -más impuestos repercutidos que soportados- el sujeto pasivo deberá ingresarla en la hacienda; en cambio, si la diferencia resultase negativa -más impuestos soportados que repercutidos- el sujeto pasivo instará su devolución que puede hacerse normalmente bien compensando el saldo a su favor con cargo a las siguientes declaraciones o bien, sencillamente, en efectivo.

Como sabemos, no todos los impuestos soportados por un sujeto pueden deducirse de los impuestos repercutidos. En el caso de personas naturales que sean profesionales o empresarios serán deducibles, en principio, los impuestos soportados en su actividad profesional o empresarial en el régimen que corresponde. No serán deducibles, en cambio, los impuestos soportados en adquisiciones destinadas a ventas exentas con la excepción de las exportaciones.

16.5.5. Tipos impositivos

Como hemos reiterado lo ideal para un impuesto general sobre las ventas como es el IVA sería que se aplicase con un tipo único. Un tipo fijo que gravase por igual todas las entregas de bienes, prestaciones de servicios e importaciones. Sin embargo la realidad de los sistemas fiscales no suele ser así y lo normal es que el impuesto utilice varios tipos.

Las normas de la UE al respecto señalan hablar de un tipo general que debería ser igual o superior al 15% y uno o dos tipos reducidos, inferiores al 15% que podría aplicarse sobre determinados bienes o servicios –se ofrece una relación concreta de bienes o servicios sobre los que pueden aplicarse los tipos reducidos– a los suministros de gas y electricidad y a los productos agrícolas.

Los tipos impositivos actualmente (2000) aplicados en los países de la OCDE, son los siguientes:

	TIPO GENERAL (año 2000)	**TIPOS REDUCIDOS**
Australia	10%	-
Austria	20%	10% , 12%
Bélgica	21%	0%, 6%, 12%
Canadá	15%	0%, 7%
Rep. Checa	22%	5%
Dinamarca	25%	-
Finlandia	22%	8%, 17%
Francia	20,6%	2%, 5%
Alemania	16%	7%
Grecia	18%	4%, 8%
Hungría	25%	0%, 12%
Islandia	24,5%	14%
Irlanda	21%	0%, 3,3%, 10%, 12,5%
Italia 20%	4%, 10%	
Japón	5%	-
Corea	10%	-
Luxemburgo	15%	3%, 6%, 12%
Méjico	15%	0%, 10%
Holanda	17,5%	6%
Nueva Zelanda	12,5%	-
Noruega	23%	0%
Polonia	22%	7%
Portugal	17%	5%, 12%
España	16%	4%, 7%
Suecia	25%	0%, 6%, 12%
Suiza	7,5%	2,3%, 3,5%
Turquía	17%	1%, 8%
Reino Unido	17,5%	0%, 5%

* Consumption Tax Trends, OECD, 2001

En el modelo de IVA utilizado por la UE existen lo que se denominan regímenes especiales que afectan a las pequeñas empresas, a la agricultura, ganadería y pesca, a los bienes usados, objetos de arte y antigüedades, al oro para inversión y a las agencias de viaje. Veamos, siquiera sea brevemente, en qué consiste cada uno de tales regímenes especiales.

16.5.6.1. Pequeñas empresas

En todos los países suelen existir regímenes especiales que se aplican a las pequeñas empresas por razón de sus limitados registros contables y la dificultad objetiva de su control dado su gran número. Como advertimos anteriormente, esta circunstancia introduce un factor de debilidad en el impuesto.

Existen países que dejan simplemente al margen del impuesto a las empresas muy pequeñas como es el caso, por ejemplo, de los vendedores ambulantes y similares. Sin embargo, la técnica más habitual utilizada para simplificar las obligaciones de las pequeñas empresas consiste en mantenerlas dentro del impuesto y recurrir a **estimaciones objetiva**s de sus ventas. Frente a la declaración de las ventas y su verificación administrativa que es y debe ser la práctica común del impuesto, en estos regímenes simplificados se opta por renunciar a la declaración del sujeto pasivo, temiendo su escasa fiabilidad y la reducida capacidad de la administración para comprobarla, y se procede a estimar sus ventas apoyándose en un conjunto de datos objetivos como puede ser el número de trabajadores de la empresa, la energía consumida, el tamaño de los locales que se dedican a la actividad empresarial, etc. Sobre la base de este tipo de información objetiva se aplican las valoraciones que proporciona la administración y que deben ser consecuencia de los estudios realizados “ad hoc” y se determina para cada sujeto su volumen de ventas. Hecho esto se procederá igualmente a calcular el impuesto repercutido sobre el cual el sujeto en cuestión podrá deducir los impuestos soportados.

La descrita, siendo una técnica objetiva, resulta relativamente refinada, como puede verse, ya que únicamente recurre a la estimación de las ventas. Cabe no obstante imaginar sistemas más elementales, con mayores elementos estimados, como sería el caso en el que la hacienda determinase para cada sujeto pasivo sometido a este régimen la cuota a ingresar en el tesoro. Esto puede hacerse, naturalmente, estimando el valor añadido por el sujeto en cuestión así como sus inversiones, y aplicando el tipo correspondiente sobre la diferencia.

Lo más frecuente es que estos tratamientos simplificados para pequeñas empresas se apliquen al mismo tiempo en el IVA y en el impuesto sobre la renta, es decir, que mediante técnicas objetivas suele determinarse simultáneamente -al menos así se garantizará cierta coherencia interna- sus obligaciones fiscales en el IVA y en el impuesto sobre la renta.

Naturalmente estas técnicas simplificadas se utilizan para una fracción de contribuyentes en función de su tamaño y el tipo de actividad desarrollada. Lo deseable es que el número de sujetos pasivos en este régimen

sea el menor posible y lo ideal sería que desaparecieran tales tratamientos pues son causa, como vimos, de que el impuesto pierda sus virtudes, de que se abran puertas a la evasión y de que los sujetos pasivos, pequeñas empresas puedan obtener "rentas fiscales" ya que pueden y deben repercutir el impuesto en todas sus ventas, lo cual puede dar lugar a una cantidad superior a la estimada por la hacienda.

16.5.6.2. Agricultura, ganadería y pesca

Desde los inicios del IVA la producción primaria ha podido operar en un régimen especial –optativo como sucede con el anterior comentado de pequeñas empresas– que en esencia consiste en que el impuesto no se aplica a las ventas de los productos agrícolas, ganaderos o de pesca, como si se tratase de ventas exentas, pero se reconoce a los agricultores el derecho a recuperar los impuestos soportados en sus compras si bien dicha recuperación se hace a tanto alzado como un porcentaje de sus ventas que, en principio, pagarán los compradores de estos productos.

Es decir, que el sujeto pasivo que se acoge a este régimen ha de soportar los impuestos que graven sus compras; en cambio, no puede repercutir impuesto alguno en sus ventas pero sí puede añadir al precio de venta un porcentaje que establece la ley y que el comprador deberá satisfacer en concepto de recuperación de los impuestos soportados. Naturalmente para el comprador de los productos ese porcentaje adicional pagado es, simplemente, una parte del precio, de su costo de adquisición, y no tiene carácter de impuesto soportado.

De esta forma, primero, los sujetos acogidos a este régimen no tienen obligaciones formales con la hacienda que es lo que se pretende y, segundo, dependiendo de cuál sea el porcentaje de "compensación" que se establezca puede también dar lugar a rentas fiscales.

En el caso de que los productos agrícolas, ganaderos o pesqueros sean exportados, la compensación la pagará la propia hacienda.

16.5.6.3. Bienes usados y objetos de arte

Existe una directriz de la UE que regula un régimen especial para las ventas de bienes usados incluyendo entre los mismos las reventas de antigüedades y objetos de arte. La razón fundamental que explica este régimen es evitar las situaciones de doble imposición que inevitablemente se producirán cuando el empresario que vende los objetos usados en cuestión los ha adquirido directamente de particulares.

En efecto, imaginemos que un particular vende su automóvil a un empresario que se dedica a la compraventa de automóviles usados. Cuando el particular compró el automóvil -maginemos que lo adquirió nuevo- soportó el impuesto correspondiente, impuesto que, como parte del costo, estará incorporado al precio obtenido al vender el automóvil pero que, no obstante, el empresario que adquiere el auto no podrá deducir puesto que no se trata de una repercusión en sentido legal. En consecuencia, si cuando el empresario venda el auto ha de girar nuevamente el impuesto, no cabe duda de que estaremos gravando dos veces el mismo consumo.

Para evitar este resultado lo que se propone es que la base del impuesto en estos casos se limite al margen de beneficio aplicado por el empresario que, en realidad, sería la única porción del precio que no habría soportado el impuesto.

Como sucede con los otros regímenes también éste es opcional y si, por cualquier razón, no es de interés para el sujeto pasivo puede operar de acuerdo con el régimen general.

16.5.6.4. Oro de inversión

Tiene también su origen en una directiva comunitaria y se aplica al oro utilizado exclusivamente como depósito de valor y no al oro que se utiliza como materia prima para la obtención de distintos productos. En términos generales el tratamiento otorgado consiste en declarar exentas las ventas de oro para inversión -lo cual es lógico dado que se trata de un activo no consumible- si bien con algunos matices en tanto es posible, según los casos, que los sujetos pasivos puedan recuperar los impuestos soportados, derecho que, como sabemos, no se da en las exenciones.

Cuando se trata de fabricantes de este producto la deducción de los impuestos soportados es plena mientras que en el caso de los comerciantes el derecho a la deducción resulta más limitado pues se reduce a los impuestos soportados en la adquisición o importación del propio oro y poco más.

16.5.6.5. Agencias de viaje

En este caso se trata de un régimen obligatorio previsto igualmente en las normas de la UE. La lógica que se utiliza es similar a la expuesta anteriormente para el caso de los bienes usados aunque las razones son diferentes.

Así pues la base imponible en el caso de las agencias de viaje no será el valor total de la contraprestación sino el margen bruto de la agencia de viajes consistente en la diferencia que existe entre lo cobrado al cliente, excluido el IVA, y el costo para la agencia de todas las adquisiciones realizadas a otros empresarios de bienes o servicios que redunden directamente en beneficio del viajero.

Sobre dicho margen bruto se aplica el impuesto y se repercute sobre el cliente permitiendo deducir al sujeto pasivo aquellos impuestos soportados por adquisiciones que no se tomaron en cuenta al calcular el margen bruto.

16.6. Consideraciones finales

Como hemos explicado a lo largo de esta lección, existen razones técnicas que justifican la preferencia por un impuesto sobre el valor añadido como impuesto indirecto sobre el consumo frente a cualquier otra alternativa de impuesto general sobre las ventas, incluyendo el impuesto sobre

las ventas minoristas. No obstante, como también hemos podido apreciar, una parte importante de las ventajas técnicas del IVA desaparecen en las configuraciones legales habituales. Si a esto añadimos las dificultades de gestión que presenta un impuesto de estas características, pueden abrirse sensatamente otras opciones entre los impuestos generales sobre las ventas que, según las circunstancias, deberían considerarse.

En su configuración jurídica, especialmente en la de origen europeo, el impuesto delata sus orígenes. Por una parte porque es un impuesto concebido desde una óptica jurídica que nos recuerda a los impuestos sobre las ventas que le antecedieron, incluidos los impuestos sobre el timbre y, de otra, porque el impuesto recoge muchas notas que estaban presentes en los impuestos en su día sustituidos pero que carecen de sentido en un impuesto de estas características.

Sorprende su desconexión respecto del impuesto de sociedades cuando lo que grava el IVA son, fundamentalmente, las ventas empresariales concepto que, por cierto, rara vez ha planteado problemas de definición en el impuesto que grava los beneficios empresariales y que, sin embargo, da lugar en el IVA a una extensa casuística.

En lo que se refiere a lo que pudiéramos llamar modelo comunitario (UE) su configuración legal es heredera, en buena medida, de largos procesos de negociación y, por tanto, no puede decirse que se trate de un impuesto técnicamente bien configurado. Resulta increíblemente complejo y casuístico. Como advertimos, gran parte de la complejidad del impuesto es atribuible a la presencia de las exenciones, la multiplicidad de tipos y varios de los denominados regímenes especiales. Se trata pues de una figura conceptualmente ingeniosa cuya configuración legal resulta manifiestamente mejorable.

CONCEPTOS BÁSICOS

Neutralidad interna. Se dice que el IVA es un tributo neutral en tanto representa igual proporción del precio de todos los bienes y servicios consumidos. Esto exige operar con un tipo único y sin exenciones ni regímenes especiales.

Neutralidad externa. El IVA permite realizar ajustes fiscales en frontera precisos, esto es, que los bienes exportados no incluyan impuesto ni subvención alguno y que, al mismo tiempo, los bienes importados sean sometidos a la misma presión fiscal que soportan los bienes producidos en el interior.

Unidad productiva. Denominamos así a toda persona o entidad que combinando trabajo y capital genera un valor añadido incorporado a los bienes o servicios que produce.

Consumidor. Es el destinatario final de los bienes y servicios producidos y quien realiza el consumo que pretende gravar el impuesto.

No obstante, el consumidor puede prestar servicios laborales a una unidad productiva, servicios de capital a unidades productivas o a otros

consumidores y enajenar elementos de su patrimonio desde su condición de consumidor.

Entrega de bienes. Constituye un hecho imponible del IVA y consiste en la puesta a disposición de un tercero de un bien corporal por parte de un empresario o profesional.

Prestación de servicios. Es el segundo componente del hecho imponible del impuesto y aparece configurado por diferencia. Se entiende prestación de servicios toda transmisión de bienes o derechos efectuada por un profesional o empresario –sujetos pasivos –y que no se considere legalmente entrega de bienes.

Es la tercera pieza en la configuración del hecho imponible del impuesto y se considera tal a la entrada en el país de bienes materiales cualquiera que sea la persona del importador o el propósito de la misma.

Autoconsumo. En sentido estricto es la utilización de los bienes o servicios producidos por el propio productor. En su conformación legal se considera como tal el cambio de afectación de cualquier elemento desde el patrimonio profesional o empresarial al patrimonio particular de un sujeto.

Sujeto pasivo. En la norma comunitaria se consideran sujetos pasivos por el impuesto los profesionales y empresarios que realicen las entregas de bienes y las prestaciones de servicios gravadas.

Asimismo, son sujetos pasivos los importadores.

Repercusión y deducción. El sujeto pasivo está obligado a aplicar el impuesto que corresponda y a repercutirlo en el precio (factura) sobre los adquirientes de los bienes o servicios gravados quienes está obligados a soportarlo.

La cuota a ingresar se calcula por diferencia entre los impuestos repercutidos por el sujeto pasivo durante el periodo de liquidación y los impuestos soportados durante ese mismo periodo. Si la diferencia resultase negativa el tesoro deberá devolver al sujeto pasivo dicha diferencia.

Exención. Una venta exenta significa que no es de aplicación el impuesto y, por tanto, que no habrá repercusión del mismo.

No obstante, en la forma en que aparecen mayoritariamente configuradas, también significa que se pierde el derecho a deducir los correspondientes impuestos soportados en la adquisición de los bienes y servicios que se incorporan a las ventas exentas.

Regla de prorrata. Se denomina así a la regla que permite deducir de los impuestos repercutidos en las ventas únicamente una parte de los soportados en las compras equivalente a la proporción que representan las ventas no exentas sobre las ventas totales.

Regularización de los bienes de inversión. Cuando en virtud de la regla de prorrata la proporción deducible de los impuestos soportados varíe sensiblemente de un ejercicio a otro se deberán ajustar paralela-

mente las proporciones deducibles de los impuestos soportados por los bienes de inversión, ajustándolas a la existente en el ejercicio en que se realiza la liquidación del impuesto.

Regímenes especiales. Se llaman así a los tratamientos que existen en el IVA sin ajustarse a la regla general, bien por razón de que sus bases están determinadas por métodos objetivos -como sucede en el caso del régimen de pequeñas empresas- o bien por otras razones que hacen que el sistema general no resulte aplicable (bienes de segunda mano, agencias de viajes).

ACTIVIDAD

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, tres, dos, una o ninguna. Indique las respuestas que Ud. considere acertadas.

1. **Tal como aparece configurado por las directrices de la Unión Europea el IVA se propone gravar:**
   - La totalidad del consumo de bienes y servicios.
   - La totalidad del consumo de bienes y servicios privados.
   - La totalidad del consumo de los bienes y servicios producidos por empresas o profesionales.
   - Ninguno de los tres ámbitos anteriores.

2. **La preferencia mostrada por el IVA en gran número de países es atribuible:**
   - A su neutralidad, especialmente externa.
   - A su fácil administración.
   - A su potencia como instrumento de información.
   - A su sencillez.

3. **Para que el IVA resulte efectivamente un impuesto neutral es conveniente:**
   - Que aplique tipos reducidos a los bienes de primera necesidad.
   - Que exonere los bienes que consumen las familias de rentas más bajas.
   - Que no existan regímenes especiales.
   - Que se aplique un solo tipo de gravamen.

4. **Cuando se dice que una transacción está exenta del IVA, normalmente significa:**
   - Que no se puede repercutir el impuesto.
   - Que se puede recuperar el impuesto soportado en las compras.
   - Que no se puede deducir el impuesto soportado en las compras.
   - Que se aplicará un tipo cero sobre las ventas y la operatoria seguirá siendo la habitual.

5. **Cuando un mismo sujeto pasivo realiza ventas exentas y ventas no exentas, será de aplicación la regla de prorrata que significa que:**
   - Solo podrá deducir de los impuestos repercutidos una parte de los impuestos soportados.
   - Solo estarán gravadas una parte de las ventas.
   - Que el impuesto se aplicará solamente a la proporción que representen las ventas no exentas sobre el total de las ventas.
   - Que las ventas están en parte gravadas y en parte no.

6. **Para poder utilizar la regla de la prorrata especial es necesario que el sujeto pasivo:**
   - Se encuentre sometido a un régimen especial.
   - No se encuentre sometido a un régimen especial.
   - Disponga de una contabilidad analítica que permita conocer el destino o aplicación de todas sus adquisiciones.
   - Lo solicite a la administración.

7. **Si el IVA pretende gravar el consumo no tiene sentido someter a gravamen:**
   - La enajenación de acciones.
   - La venta de terrenos.
   - La venta de bienes de inversión.
   - Los bienes de consumo duradero.

8. **En el IVA será frecuente que la hacienda tenga que devolver al sujeto pasivo:**
   - Cuando sus ventas se hallen gravadas a tipos reducidos.
   - Cuando sus ventas se hallen exentas.
   - Cuando sea pequeña la proporción entre ventas y compras.
   - Cuando se trate de un exportador.

9. **En muchos países se utiliza un régimen especial para las pequeñas empresas y que, en esencia, consiste:**
   - En proceder a una estimación objetiva de la base.
   - En excluir del impuesto a los sujetos que no superen un determinado nivel de ventas.
   - En simplificar sus obligaciones formales.
   - En ofrecer facilidades de pago.

10. **En el caso de los empresarios que se dedican a la venta de bienes usados existe un régimen especial al que pueden acogerse y que consiste:**
    - En que la base del impuesto no es la contraprestación total obtenida sino el margen de beneficio sobre el precio de adquisición.
    - En que no tiene que aplicar impuesto alguno sobre sus ventas.
    - En que se estiman sus ventas a tanto alzado a partir del importe conocido de sus compras.
    - En que sólo se gravan sus ventas si el adquiriente es un consumidor final pero no en otro caso.

Trabajo Práctico

Reflexione por escrito sobre el tratamiento más adecuado que, en su opinión, deberían tener los **inmuebles urbanos** en el impuesto. Para ello imagine todas las combinaciones vendedor-comprador que se le ocurran y proceda a analizarlas a la luz de la lógica del IVA ofreciendo, en cada caso, las soluciones que le parezcan más adecuadas.

En todo caso, discuta el sentido de someter a gravamen el valor del terreno sobre el que se construye la edificación y la forma en que debería configurarse el impuesto para gravar las ventas de inmuebles realizadas por particulares.

LOS TRIBUTOS SOBRE CONSUMOS ESPECÍFICOS Y LOS DERECHOS ARANCELARIOS

17.1. El gravamen de determinados consumos

Junto a los impuestos generales sobre las ventas todos los sistemas fiscales disponen de impuestos indirectos que gravan el consumo de determinados bienes o servicios. En realidad, se trata de los impuestos indirectos sobre el consumo históricamente más característicos ya que la introducción de los impuestos generales sobre las ventas y, desde luego, la del impuesto sobre el valor añadido que estudiamos en la lección anterior, es relativamente reciente.

Impuestos indirectos que gravan el consumo de determinados bienes o servicios.

Sin embargo, durante los últimos años se ha invertido la importancia relativa de uno y otro tipo de impuestos en los distintos sistemas fiscales: los impuestos sobre consumos específicos que hace cuarenta años constituían el núcleo de la imposición indirecta han ido cediendo su puesto a los impuestos generales sobre las ventas sin dejar de mantener, eso sí, una apreciable importancia recaudatoria hasta nuestros días. Una síntesis de esta evolución puede apreciarse en los cuadros 17.1 y 17.2, a continuación.

CUADRO 17.1. RECAUDACIÓN COMO PORCENTAJE DEL PIB*

	1965	1975	1985	1990	1995	1996	1997	1998
IMPUESTOS CONSUMOS ESPECÍFICOS								
Total países OCDE	**5,8**	**4,9**	**4,9**	**4,2**	**4,5**	**4,5**	**4,3**	**4,1**
OCDE América	4,0	3,6	4,9	3,9	3,9	3,9	3,8	3,4
OCDE Pacífico	4,7	4,9	4,9	3,8	3,6	3,6	3,6	3,3
OCDE Europa	6,1	5,0	4,9	4,4	4,8	4,7	4,5	4,4
Países Unión Europea (15)	**6,0**	**4,6**	**4,9**	**4,5**	**4,6**	**4,6**	**4,6**	**4,4**
IMPUESTOS GENERALES VENTAS								
Total países OCDE	3,3	4,4	5,3	6,1	6,3	6,5	6,6	6,6
OCDE América	2,9	3,0	3,0	3,6	3,3	3,4	3,5	3,5
OCDE Pacífico	1,2	1,6	2,3	4,0	4,1	4,1	4,4	4,4
OCDE Europa	3,7	5,1	6,3	6,9	7,1	7,3	7,4	7,4
Países Unión Europea (15)	**3,8**	**5,2**	**6,5**	**7,1**	**7,0**	**7,2**	**7,2**	**7,3**

(*) Consumption Tax Trends, OECD, 2001

En ambos cuadros puede constatarse la inversión de posiciones que, en general, se ha registrado entre los impuestos específicos sobre el consumo y los impuestos generales sobre las ventas. En 1965 los impuestos específicos representaban para el conjunto de los países de la OCDE el 24,1% de la recaudación tributaria (cuadro 17.2.) y casi un seis por ciento del PIB (cuadro 17.1.) mientras que a finales de siglo, uno y otro porcentaje habían pasado a ser el 11,7% y el 4,1% respectivamente. Esto es, su importancia recaudatoria en términos relativos se ha reducido a la mitad

mientras que a los impuestos generales sobre las ventas les ocurría lo contrario.

CUADRO 17.2.
RECAUDACIÓN COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE INGRESOS TRIBUTARIOS*

	1965	1975	1985	1990	1995	1996	1997	1998
IMPUESTOS CONSUMOS ESPECÍFICOS								
Total países OCDE	**24,1**	**17,5**	**16,0**	**12,9**	**13,1**	**12,9**	**12,4**	**11,7**
OCDE América	16,0	11,8	23,2	17,2	17,8	18,1	17,0	15,5
OCDE Pacífico	22,1	23,8	20,5	14,6	13,2	13,4	13,2	12,3
OCDE Europa	25,2	16,8	14,0	11,8	12,4	12,0	11,6	11,0
Países Unión Europea (15)	**22,9**	**14,5**	**13,3**	**11,9**	**11,8**	**11,6**	**11,5**	**10,8**
IMPUESTOS GENERALES VENTAS								
Total países OCDE	**11,9**	**13,3**	**15,8**	**17,4**	**17,5**	**17,7**	**17,9**	**17,9**
OCDE América	11,3	9,7	12,3	14,3	13,0	13,0	13,0	13,7
OCDE Pacífico	5,0	7,1	9,8	13,8	13,9	14,0	14,9	15,0
OCDE Europa	13,0	15,0	17,5	18,6	18,8	19,0	19,2	19,1
Países Unión Europea (15)	**13,3**	**15,2**	**16,6**	**18,2**	**17,8**	**17,8**	**17,8**	**17,9**

(*) Consumption Tax Trends, OECD, 2001

No obstante, hay que destacar que este proceso ha sido compatible con el mantenimiento de la importancia de los impuestos sobre consumos específicos pues, como puede verse en el cuadro 17.1, siguen representando en torno a un 4% del PIB, porcentaje que parece relativamente estabilizado desde hace algunos años. La ausencia de un impuesto general sobre las ventas en el gobierno federal norteamericano explica bastante de la evolución de las cifras en OCDE América donde, como puede verse, el perfil del cambio comentado no resulta tan pronunciado como en los demás casos y, contrariamente a lo que sucede en los demás grupos de países, incluso hoy, los impuestos sobre consumos específicos tienen mayor peso en la recaudación que los impuestos generales sobre las ventas.

La gama de productos gravados con esta imposición selectiva no es muy amplia y existe además una significativa coincidencia entre países. Sin perjuicio de las singularidades que también existen, los **carburantes**, las **bebidas alcohólicas** y el **tabaco** constituyen, sin duda, los objetos de gravamen más característicos.

Técnicamente son impuestos indirectos y, por tanto, el gravamen se incorpora en el precio pagado por el adquiriente de los bienes o servicios gravados y de esta forma alcanza al consumidor final que es, como sabemos el auténtico destinatario del impuesto. Siendo impuestos cuyo ámbito se limita a un bien o servicio en concreto, parecería razonable suponer que el lugar más adecuado para establecerlo habría de ser la última fase del proceso de producción-distribución, esto es, en la fase minorista que es cuando el bien aparece inequívocamente perfilado. Sin embargo, tradicionalmente no ha sido así sino que, antes al contrario, se trata de impuestos que han recaído sobre los **fabricantes**, siendo éstos los sujetos pasivos habituales de un impuesto que habrá de recorrer todo el proceso de distribución hasta alcanzar su objetivo. Resulta tan característica esta

configuración del tributo que en algunos sistemas fiscales, como sucede en España, se les conoce como impuestos de fabricación[1].

No cabe duda de que desde la perspectiva de su administración un impuesto monofásico sobre fabricantes resulta muy cómodo y puede gestionarse fácilmente incluso por administraciones tributarias poco sofisticadas. Sin embargo, como sabemos, un impuesto monofásico sobre fabricantes tiene el riesgo de la amplificación del impuesto causando un aumento en el precio satisfecho por el consumidor superior al importe del impuesto, con el agravante de que dicho aumento de precio dependerá de las vicisitudes del circuito producción-distribución que se haya podido seguir en cada caso. No obstante, en el caso de estos impuestos, algunos estiman que el riesgo de la amplificación resulta menor ya que se trata de impuestos cuya base imponible no suele ser el valor de los bienes gravados sino las unidades físicas del bien en cuestión. Así, por ejemplo, el impuesto que grava la gasolina se suele establecer en tantas unidades monetarias, digamos, por hectolitro y éste será el impuesto que deba soportar el consumidor final. No es un impuesto "ad valorem" sino un tributo que se gradúa en función de determinadas características físicas de los bienes gravados. Ahora bien, suponer que por razón de su configuración el impuesto no va a experimentar ningún efecto de amplificación no parece razonable sobre todo en la medida en que su pago por el fabricante suponga para éste unos determinados costos financieros. Si es así, cosa bastante probable, tales costos acabarán teniendo su reflejo en el precio final.

En realidad, la razón por la que el efecto de amplificación ha preocupado menos en estos impuestos es debido a las singularidades que concurren en los productos señeros que grava: se trata de productos frecuentemente intervenidos por el estado, con precios fijados administrativamente y, a veces, incluso monopolizados por el propio estado. Son bienes cuya producción y distribución reclama controles públicos por razones que enseguida veremos y en los que la idea de vigilancia ha primado sobre las demás, incluso sobre la fiscal. Suele tratarse también de productos identificables desde su fabricación y que no suelen sufrir transformaciones posteriores en el proceso de distribución. Así sucede con la gasolina desde la refinería o con los cigarros desde su fabricación. En la medida en que los precios de estos productos se establezcan o controlen por parte de la administración pública cabe, pues, suponer que resultará mas fácil minimizar los riesgos de amplificación sin que éstos desaparezcan totalmente a menos que seamos capaces de evitar la aparición de costos financieros a causa del impuesto.

Este tipo de impuestos resulta perfectamente compatible con los impuestos generales sobre las ventas. Como vimos en la lección anterior, en las directrices de la UE sobre el IVA, el importe de estos impuestos selectivos se entiende que forman parte de la base del IVA. Sin embargo, cabría igualmente plantearlo en un orden distinto, gravando el IVA primero y después los impuestos selectivos.

Como hemos indicado, la gama de impuestos selectivos no es demasiado extensa. En esta lección nos ocuparemos de los más habituales. Concretamente de:

---

1 Quizás la denominación mas común para este tipo de impuestos sea la de accisas, equivalente a la de impuestos selectivos sobre el consumo.

- Los impuestos que recaen sobre carburantes, bebidas alcohólicas y tabaco.
- Los impuestos que gravan los consumos de lujo.

Pero antes de entrar en las características de cada uno de los tributos referidos tiene interés que nos detengamos en indagar cuáles son las razones que justifican estos impuestos, cuáles son los motivos que explican su presencia y su importancia en cualquier sistema fiscal.

17.2. Justificación y cometidos

Impuestos selectivos: se caracterizan por su potencia recaudatoria y facilidad de gestión.

Parece indudable que una buena razón que explica la existencia de los impuestos sobre consumos específicos es su **potencia recaudatoria** unida a su **facilidad de gestión**, especialmente si los productos gravados operan en régimen de monopolio. Durante muchos años esta fórmula -la de los monopolios fiscales- fue la dominante para gestionar este tipo de impuestos en muchos países. Los productos gravados son consumos no necesarios -tabaco, alcohol- o expresivos de una mayor capacidad de pago -carburantes, automóviles -y, sobre todo, con demandas amplias y relativamente rígidas lo cual da lugar a importantes ingresos fiscales sin demasiados márgenes para la contestación. Hay pues elementos de oportunidad -que algunos tacharían incluso de oportunismo lo cual, por otra parte, no es, desgraciadamente, un comportamiento extraño a las haciendas- y una gran potencia recaudatoria en todos estos tributos lo cual constituye una poderosa razón para explicar su amplia aceptación.

No obstante, sin negar su origen, la presencia de estos tributos en un sistema fiscal moderno y bien configurado tiene hoy sólidos argumentos que deben, además, ayudarnos en su diseño.

En efecto, los impuestos que recaen sobre los carburantes y también -como veremos inmediatamente- aquellos otros que gravan la adquisición de vehículos se justifican actualmente como instrumentos capaces de **recuperar los costos** que el tráfico rodado, en general, ocasiona al sector público y a los ciudadanos. La construcción y el mantenimiento de las redes viarias supone un costo para los presupuestos que, en principio, deberían soportar sus usuarios. De hecho en muchos países existen carreteras con peaje, es decir, carreteras que cobran un precio por su utilización, precio que, naturalmente, perciben de los usuarios en función del grado de utilización de las mismas. Pues bien, similar es la idea que justifica la existencia de un impuesto sobre los carburantes en tanto que existe una estrecha relación entre la cantidad de combustible consumido y la utilización de las redes viarias. De esta forma el impuesto jugaría un papel similar al peaje o, si se prefiere, a un precio pagado por la utilización de las carreteras públicas. Con este planteamiento el impuesto sobre carburantes habría que situarlo en el grupo de exacciones inspiradas en el principio del beneficio antes que como un impuesto sobre el consumo, en sentido estricto.

Además de los costos en infraestructuras a que nos acabamos de referir, la circulación de vehículos introduce también otros costos sobre el conjunto de la sociedad por sus consecuencias contaminantes de diversos tipos (congestión, ruidos, gases, etc) que pudieran igualmente reclamar

de intervenciones públicas a través del impuesto con objeto de moderarlos. Es decir, que el impuesto sobre carburantes puede añadir y, de hecho, así lo hace en muchos países, a su condición de instrumento concebido para recuperar determinados costes públicos la de **instrumento regulador** utilizado para reducir los niveles de contaminación, causados por la circulación de vehículos. Y en esta misma dirección aún cabría concebir una tercera tarea para este impuesto pues no olvidemos que recae sobre un recurso natural no renovable cuya utilización habría que limitar por motivos obvios.

Impuestos con un alto componente regulador.

En resumen, pues, parecería razonable que con los ingresos derivados de la imposición sobre carburantes se pudieran financiar los gastos de construcción y mantenimiento de las infraestructuras viarias e incluso algo más en la medida en que aparezcan efectos contaminantes.

En el caso de los impuestos que recaen sobre las bebidas alcohólicas y sobre el tabaco las razones que pueden aducirse son similares a las anteriores en tanto permiten recuperar determinados costos públicos y, al mismo tiempo, operar como instrumento regulador con el propósito de reducir tales consumos. El uso del tabaco se halla relacionado con un amplio grupo de patologías cuyo tratamiento por la sanidad pública comporta unos gastos presupuestarios y algo similar puede decirse del consumo de bebidas alcohólicas. Siendo así, ¿no resulta sensato que a través del impuesto podamos recuperar tales costes y, al mismo tiempo, intentar reducir el consumo de estos productos[2]?

La otra categoría de tributos sobre determinados consumos corresponde a los denominados **impuestos de lujo**. En este caso nos encontramos estrictamente ante impuestos sobre el consumo y por tanto guiados por la capacidad de pago de los sujetos solo que aplicados sobre determinados bienes o servicios cuyo consumo se entiende expresivo de una mayor capacidad de pago. Los automóviles se suelen entender comprendidos en esta categoría de consumos de lujo y de ahí que en muchos países exista un gravamen específico en su adquisición.

17.3. Principales figuras: características básicas

17.3.1. Impuestos sobre hidrocarburos

Se trata de un impuesto monofásico sobre fabricantes que suele devengarse en el momento en que los productos gravados salen de la fábrica o, en su caso, de recintos especiales donde pueden almacenarse sin devengo del impuesto. Naturalmente, también es objeto de gravamen de este impuesto la importación de estos mismos productos.

Como señalamos anteriormente, este tipo de impuesto sobre fabricantes tiende a introducir cuanto menos los costos financieros que derivan de

2 Diversos estudios realizados en el caso del tabaco ponen de manifiesto que con un impuesto equivalente al 80% del precio de venta al público de los cigarrillos no se alcanza, siquiera, a cubrir los costos públicos causados a la sanidad por el consumo del tabaco.

su anticipación y por tal razón en la práctica tributaria de todos los países suele existir la posibilidad de disponer de almacenes fiscales, esto es, de recintos especiales donde pueden situarse existencias de los productos gravados sin devengo del impuesto circunstancia que se producirá cuando los productos referidos salgan de dichos almacenes fiscales. Esta técnica, con diversas variantes, suele aplicarse igualmente en el caso de los impuestos sobre bebidas alcohólicas y con mayor amplitud en el caso de los aranceles aduaneros como veremos más adelante.

Aunque, como decimos, lo habitual es que esta figura se conciba como un impuesto sobre los fabricantes, nada se opone a que pueda estructurarse de otra forma, por ejemplo, como un monofásico sobre minoristas, o incluso como una combinación de ambas modalidades. Debe tenerse en cuenta que si el impuesto se configura como monofásico sobre fabricantes únicamente será utilizable por la hacienda central; en cambio, estructurado como un impuesto monofásico sobre minoristas sería utilizable por los otros niveles de hacienda y, claramente, por las de ámbito regional. La única cuestión que plantea la versión minorista sobre la tradicional es que su administración resultaría más laboriosa dado que el número de sujetos pasivos sería mayor si bien su control, partiendo de la información que pueden suministrar los fabricantes, no sería, en absoluto, complicado. Y cabe imaginar, por supuesto, impuestos que combinen un gravamen en la fase fabricante con otro adicional en la fase minorista si se trata de gravámenes referidos a la cantidad de producto. En definitiva, pues, no hay nada intrínseco al impuesto que nos obligue a configurarlo necesariamente como un impuesto de fabricación.

Lo normal es que el impuesto diferencie distintas categorías de hidrocarburos y grave de forma diferenciada cada una de ellas atendiendo a distintos criterios entre los cuales suele considerarse el destino del producto, al ahorro energético y su poder contaminante. Los combustibles para uso doméstico, calefacción y agua caliente, suelen tener un impuesto relativamente bajo e inferior al aplicado a los combustibles de locomoción por más que se trate del mismo producto; de igual modo, en muchos países los impuestos que recaen sobre los gasóleos de locomoción son inferiores a los que se aplican a las gasolinas; y, asimismo, a pesar de que las gasolinas sin plomo resultan más caras de obtener que las gasolinas con plomo, en la mayor parte de países, como consecuencia del juego de los impuestos, las primeras -sin plomo- se ofrecen a precios de venta al público inferiores a las segundas con objeto de favorecer su utilización.

En general, como hemos dicho, el impuesto se establece sobre unidades físicas de producto, tantas unidades monetarias por galón o por litro, y en tal caso su repercusión resulta sumamente sencilla pues será ese mismo impuesto que soporta el fabricante el que habrá de pagar el consumidor final de forma que éste siempre podrá saber del precio total pagado qué parte corresponde formalmente al impuesto.

Como sucede con cualquier otro impuesto sobre el consumo, también este impuesto deberá ser objeto de devolución a los exportadores de estos productos o bien de otros productos que los incorporen. La razón ya fue explicada y responde, como se recordará, a la aplicación del criterio del país de destino.

El gravamen de las bebidas alcohólicas suele hacerse utilizando varios impuestos en función del producto de que se trate. A este respecto suele diferenciarse el gravamen del vino y la cerveza que, como se sabe, son bebidas en las que el alcohol que contienen es consecuencia de un proceso de fermentación y, por tanto, su grado alcohólico suele ser moderado, de aquellas otras bebidas, espiritosas, como son los licores, que proceden de procesos de destilación y cuya graduación alcohólica resulta notoriamente superior. Estos últimos productos están gravados fuertemente en todos los países lo cual no ocurre siempre con los demás, especialmente con el vino, sobre todo en los países productores. Al igual que en el caso anterior el gravamen, o mejor los gravámenes, sobre bebidas alcohólicas suele configurarse como un impuesto monofásico sobre fabricantes y, desde luego, sobre la importación de estos mismos productos. En este caso, como sucede también con el tabaco, el impuesto sobre fabricantes resulta más adecuado que en el caso de los hidrocarburos dado que no existen otras aplicaciones o destinos de los productos gravados, tal como salen de las fábricas, que su consumo. Sin embargo, como señalamos anteriormente, esta circunstancia no excluye la posibilidad de adoptar otra configuración legal si existen razones que lo requieran.

En general, los impuestos sobre bebidas alcohólicas utilizan tanto referencias físicas como de valor para determinar su cuantía. Y es frecuente que sus cuotas se establezcan atendiendo también al grado alcohólico de la bebida gravada: a mayor graduación alcohólica, mayor impuesto. Es claro, pues, que en este punto el impuesto empieza a operar como un instrumento regulador en tanto que su funcionalidad estriba en intentar reducir los consumos que resultan más dañinos y, por tanto, que infligen mayores costes sociales. Probablemente, lo ideal sería que el impuesto, establecido al nivel adecuado, pudiera eliminar los costos sociales causados por el consumo de bebidas alcohólicas; de no ser así, lo cual es bastante probable dada la rigidez de demanda que se constata en estos productos, deberían establecerse los impuestos en un nivel que, como mínimo, permitiese financiar los costos públicos ocasionados por tales consumos[3].

Un elemento característico de este impuesto, de su pago, es la **precinta** que se adhiere al producto y que sirve doblemente de constancia de pago del impuesto y de guía para la comercialización del producto gravado.

17.3.3. Imposición sobre el tabaco

Durante muchos años y en muchos países, sobre todo europeos, la producción de cigarros, cigarrillos y demás productos de la gama, ha operado en régimen de monopolio fiscal, institución que ha ido desaparecien-

3 Este criterio, razonable, puede verse limitado por la aparición de fraude y contrabando. En la medida en que los impuestos resulten muy elevados la tendencia a evadirlos aumentará con un resultado final que dependerá de la capacidad de control de la administración tributaria. Si esta no es suficiente los tipos muy elevados no nos proporcionarán mayor recaudación sino que pueden traducirse simplemente en evasión y contrabando.

do a medida que, en los últimos años, los procesos de liberalización comercial se han extendido.

La configuración de este impuesto suele combinar elementos específicos con elementos "ad valorem" con mayor importancia relativa de estos últimos respecto de los casos anteriores. Si en el caso de las bebidas alcohólicas suele tomarse en cuenta, como hemos señalado, el grado de alcohol, en el caso de los productos del tabaco parecería oportuno tomar en cuenta, igualmente, sus contenidos en sustancias nocivas como son la nicotina y el alquitrán, por ejemplo. Sin embargo, no siempre se hace así. Es más, hace apenas unos pocos años había países en los que se otorgaba un tratamiento fiscal favorable a determinadas clases de cigarrillos que se entendían utilizadas preferentemente por grupos de población con rentas bajas, es decir, que el impuesto se concebía estrictamente como un impuesto sobre el consumo. En la actualidad en cambio, es innegable que esta figura tiene mucho más de instrumento regulador que de impuesto sobre el consumo.

Lo mismo que hemos señalado en los dos impuestos anteriores -hidrocarburos y bebidas alcohólicas- es aplicable a este caso. Lo normal es que el impuesto sobre los productos del tabaco aparezca como un impuesto monofásico sobre el fabricante pero nada impide, si existen motivos, configurarlo de otra forma. El impuesto se devenga en el momento de la salida de fábrica o la importación de los productos gravados y de su pago tenemos constancia a través de la correspondiente precinta, de forma similar a como vimos que ocurría en el caso de las bebidas alcohólicas.

En la tradición de muchas haciendas la gestión de los impuestos que acabamos de estudiar -hidrocarburos, bebidas alcohólicas y tabaco- aparece vinculada a la administración de las aduanas y no a la administración de los impuestos generales sobre el consumo. La razón de esta conexión se halla en el carácter de los impuestos estudiados que, como hemos visto, suelen establecerse sobre las **características físicas de los productos gravados** lo cual exige, primero, de la identificación del producto de que se trate y, segundo, medir la cualidad que nos ha de permitir graduar el gravamen. Pues bien, ambas tareas son habituales en la administración de las aduanas y, en cambio, resultan extrañas para aquellos acostumbrados a administrar impuestos basados en el valor como son todos los demás que hasta aquí hemos estudiado. Así, por ejemplo, si tenemos que aplicar un impuesto sobre bebidas alcohólicas tendremos primero que identificar el producto de que se trate -al igual que sucede con la imposición de los hidrocarburos- y, a continuación, medir su grado alcohólico. Estas operaciones son similares a las que se realizan en la aduana en el caso de la importación de bienes donde la identificación del producto constituye una tarea crucial para determinar el arancel. En consecuencia, es en la administración aduanera donde normalmente hallaremos los recursos y la experiencia para gestionar este tipo de impuesto.

17.3.4. Imposición sobre consumos de lujo

Una clase de impuesto sobre el consumo que recae sobre determinados bienes y/o servicios es la de los denominados **impuestos de lujo**, cuyo propósito consiste en introducir un gravamen adicional sobre el con-

sumo de determinados bienes o servicios que se entienden expresivos de una mayor capacidad de pago. Por esta vía lo que formalmente se pretende es compensar, en alguna medida, la regresividad inherente a la imposición sobre el consumo.

Anteriormente ya hemos advertido las limitaciones que apareja este planteamiento de intentar que cada impuesto haya de cumplir con todos los requerimientos que solo cabe esperar del conjunto del sistema tributario. Los impuestos sobre el lujo no son los instrumentos más adecuados para intentar progresivizar la distribución impositiva; es más, con frecuencia juegan un papel un tanto demagógico al intentar mostrar una gran contundencia tributaria con los sujetos de mayor capacidad de pago, contundencia que, en cambio, no existe en los instrumentos que serían los adecuados a tal propósito, esto es, en la imposición sobre la renta y en la imposición patrimonial. Gravar con un impuesto elevado la adquisición, por ejemplo, de grandes embarcaciones privadas no suele llevar, desgraciadamente, a progresivizar la distribución de los impuestos sino, probablemente, a que este tipo de embarcaciones sean adquiridas, en lugar de por particulares, por empresas que posteriormente las "arrendaran" a particulares cerrando dicha actividad empresarial con pérdidas, la mayor parte de las veces. Este tipo de comportamientos, bastante frecuentes, evidencian, pues, las limitaciones de los impuestos de lujo para influir significativamente en el patrón distributivo de los impuestos.

La cuestión central para establecer este tipo de impuestos es, claramente, la selección de los bienes y servicios que vayan a ser objeto de este gravamen selectivo. En teoría, la forma de seleccionar tales bienes y servicios, como vimos en una lección anterior, debería ser a partir de las encuestas de los presupuestos familiares que nos dicen cuáles son los bienes y servicios que consumen las familias para diversos niveles de renta. Y, a la vista de este mapa, deberíamos escoger aquellos bienes y servicios que resultasen más característicos del patrón de consumo de las familias con elevados ingresos. Esta forma de proceder que, sin duda, es la más recomendable, tropezará seguramente con dos dificultades inherentes a este tipo de impuesto. **La primera** es que el impuesto puede gravar no sólo a las personas más acomodadas -que es lo que se persigue- sino también a las personas con preferencias, digamos, fuera de lo común pero que, no obstante, no disponen de grandes recursos.

Pensemos, por ejemplo, en una persona de recursos relativamente modestos que prefiere adquirir una embarcación y vivir en ella antes que comprar un apartamento. Incluso, con toda probabilidad, el precio de la embarcación puede resultar menor que el de un apartamento relativamente modesto con lo que, además de satisfacer sus preferencias, el sujeto en cuestión hallará una vivienda relativamente económica. Aún siendo así, el impuesto sobre el lujo le gravará imperturbable suponiendo, implícitamente, que se trata de un sujeto que posee una buena vivienda y que todavía le han sobrado recursos para adquirir una embarcación de recreo, pues tal es el perfil habitual de los sujetos que adquieren estas embarcaciones.

La segunda dificultad característica de los impuestos de lujo es que en la medida en que restrinjan los bienes y servicios gravados a los consumidos exclusivamente por las familias de altas rentas, la nómina de bienes y servicios sujeta al impuesto puede resultar más bien corta y la

recaudación del mismo escasa. En cambio, si se incluye una gama relativamente amplia de bienes que permita obtener un volumen de recaudación importante, corremos el riesgo de que el gravamen esté afectando significativamente a familias de ingresos medios y aún bajos, con lo que estaremos regresivizando el patrón distributivo del impuesto. Si el impuesto se centra en las grandes embarcaciones, los aviones privados o los automóviles de gran cilindrada, seguramente estaremos gravando -con las restricciones indicadas- a personas de gran capacidad de pago pero, con toda seguridad, la recaudación obtenida será poco relevante. Si nuestro propósito consiste en lograr una recaudación significativa habrá necesariamente que ampliar la nómina de bienes y servicios gravados incluyendo automóviles de cualquier cilindrada, pasajes de aviación, el uso del teléfono, determinados alimentos, aparatos musicales, perfumes y cosméticos, etc. En definitiva, una relación de bienes y servicios que inevitablemente se alejará gradualmente del criterio de la capacidad de pago para adentrarse en criterios respecto del carácter del consumo introduciendo valoraciones sobre su "necesidad" lo cual vendría a acentuar la dimensión paternalista de esta categoría de impuestos.

Como cabe esperar, los impuestos de lujo son tributos que se giran sobre el precio del bien o servicios gravados y se repercuten sobre el comprador hasta alcanzar al consumidor final. Si se desea evitar que se produzcan efectos de amplificación, lo adecuado sería configurarlos como impuestos monofásicos sobre minoristas. También podrían configurarse dentro del impuesto sobre el valor añadido en forma de tipo acrecentado operando exclusivamente en la fase minorista. De no hacerse así, como no se hace habitualmente, se incurrirá en el riesgo de amplificación que conocemos, riesgo que deberá valorarse, como sabemos, teniendo en cuenta las ventajas de gestión que suponen los impuestos monofásicos sobre fabricantes. La respuesta estará seguramente condicionada por las posibilidades que ofrezca la administración tributaria.

De todos los bienes gravados con impuestos de lujo el más común y de mayor importancia recaudatoria es el **automóvil**. Por sus características combina, como ningún otro, un uso generalizado lo cual lo hace interesante desde un punto de vista recaudatorio, con la idea de consumo superfluo, no necesario, en muchos casos. No será extraño, por tanto, que en muchos países se aplique este tipo de impuestos sobre los automóviles sin perjuicio de otros gravámenes que también puedan incidir sobre los mismos.

En efecto, el gravamen del automóvil suele aparecer bajo una doble dimensión. En primer lugar suelen existir impuestos que gravan su **adquisición**, además del IVA[4]. Y, en segundo lugar suelen existir también impuestos sobre su **tenencia**, especialmente en el ámbito local, con carácter regular y que se justifican, como vimos, por los costes asociados a la circulación urbana de vehículos. A medida que el uso del automóvil se ha generalizado en un gran número de países es evidente que ha ido perdiendo su condición de consumo de lujo y, en cambio, han aumentado los costos sociales atribuibles a la circulación. Este hecho está llevando a considerar el interés de **potenciar el impuesto regular de tenencia a costa del impuesto de lujo** que se satisface una sola vez en el momento

4 Puede tratarse de un impuesto formalmente independiente del IVA o bien puede instrumentarse utilizando un tipo aumentado dentro del IVA.

de la adquisición. Por razones obvias, esta dirección la suelen apoyar los fabricantes de automóviles pues equivale a reducir su precio a cambio de obligaciones futuras que suelen infravalorarse por parte de los compradores. Sin embargo, la razón que justifica un movimiento en esa dirección no es, precisamente, el interés de aumentar el parque automovilístico sino de trasladar una parte, al menos, de la capacidad de gravar al automóvil desde la hacienda central que suele ser la titular de la imposición sobre el lujo a las haciendas locales, que suelen ser las que establecen los impuestos de tenencia de automóviles, traslación más que justificada si atendemos a los costos que ocasiona la circulación de vehículos en las ciudades frente a la escasez de medios tributarios de las haciendas locales.

17.3.5. Consideraciones finales

Como hemos visto, los impuestos selectivos al consumo, tienen un componente importante como instrumentos que permiten recuperar de los consumidores una parte de los costos sociales que ocasionan los consumos gravados. Al menos, los costos presupuestarios vinculados a los referidos consumos.

Así, parecería recomendable que el impuesto que recae sobre el consumo de carburantes proporcionará, cuanto menos, una recaudación suficiente para afrontar los gastos causados por la infraestructura viaria; y, asimismo, que los ingresos por los impuestos sobre el tabaco y las bebidas alcohólicas nos permitiesen, cuanto menos, afrontar los gastos sanitarios y conexos causados por tales consumos, incluyendo el costo de las campañas informativas encaminadas a desalentar este tipo de consumo.

Esta pretensión podría instrumentarse mediante una técnica de afectación de ingresos en cada caso. Así, los ingresos del impuesto que recae sobre los carburantes podrían afectarse a la construcción y mantenimiento de las redes viarias; la recaudación del impuesto sobre bebidas alcohólicas a los gastos sanitarios y de prevención de las enfermedades ocasionadas por tales consumos y lo mismo en el caso del impuesto sobre los productos del tabaco.

La **afectación formal de ingresos** es algo que debiera decidirse en cada caso y no es fácil recomendarlo con carácter general. Sin embargo, si cabe -y, en nuestra opinión sería altamente recomendable- lo que pudiéramos llamar una **afectación contable** de los ingresos referidos a los gastos señalados, de forma que el parlamento pudiera disponer directamente de esta información y, al tomar las decisiones impositivas correspondientes, pudiese saber con los tributos recaudados qué parte de los costos referidos se estaba financiando. En impuestos de esta naturaleza y funcionalidad, disponer de esta información actualizada y completa constituye un requisito imprescindible, pues se trata de decisiones en las que deben contemplarse las dos dimensiones, de ingreso y gasto, características de la actividad financiera pública.

17.4. Los derechos arancelarios

Como es sabido, la entrada de mercancías en cualquier país y a veces también la salida, suele estar sometida a un conjunto de controles de diversa naturaleza -sanitarios, de seguridad, etc- y, en su caso, al pago de los derechos arancelarios que pudiera corresponder. Los derechos arancelarios operan, pues, con una técnica igual a la utilizada por las exacciones coactivas que hemos estudiado en esta lección produciéndose, en principio, su devengo en el momento de la importación o exportación del bien de que se trate.

Derechos arancelarios: que gravan la importación de bienes y eventualmente su exportación.

No obstante, debemos advertir que los derechos arancelarios a la importación no son impuestos en el sentido convencional. Su finalidad fundamental la constituye la protección de la producción interna de los bienes gravados en el arancel. El establecimiento de una exacción sobre los bienes importados obligará a aumentar su precio y, en consecuencia, permitirá que los bienes similares producidos en el interior puedan venderse a precios superiores a los vigentes en el mercado internacional. Este es el propósito primario de los aranceles de importación, cuya importancia ha variado históricamente dependiendo de las filosofías dominantes en cuanto a las mejores políticas de desarrollo. En los últimos años, como es sabido, la filosofía dominante es la librecambista clásica, si bien existen algunos matices respecto de la corriente principal[5]. En tal sentido, pues, la eliminación de las restricciones al comercio internacional, incluyendo los aranceles de importación, será la recomendación dominante y en esa línea se mueven los acuerdos multilaterales suscritos en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Este ambiente general de libertad comercial no impide, sin embargo, la presencia de políticas proteccionistas por parte de los países más desarrollados en algunos mercados como sucede, por ejemplo, en los mercados agrícolas.

Su finalidad fundamental la constituye la protección de la producción interna de los bienes gravados en el arancel.

El propósito regulador básico no excluye que el arancel pueda constituir también una fuente de ingresos para algunas haciendas. En realidad, es un ingreso sencillo y muy fácil de administrar. No obstante, desde una perspectiva técnica, como instrumento recaudatorio equivalente a un impuesto selectivo sobre el consumo, resulta inferior a los impuestos internos sobre el consumo que conocemos ya que, por su propia naturaleza, es un instrumento discriminatorio que utiliza unos criterios difíciles de justificar, a diferencia de lo que sucede, como acabamos de ver, con los impuestos sobre consumos específicos.

La presencia de derechos arancelarios gravando las importaciones o eventualmente las exportaciones de determinados bienes, no debe confundirse con los ajustes fiscales en frontera por más que, frecuentemente, ambas exacciones se liquiden al mismo tiempo. Como sabemos, los ajustes fiscales en frontera pretenden tan sólo evitar que se produzcan discriminaciones de origen tributario y, de acuerdo con el principio de país de destino, se aplican a los bienes importados los mismos impuestos indirectos que han soportado los bienes domésticos y se devuelven a los exportadores los soportados por los bienes vendidos al exterior. En cam-

5 Nos referimos a la "nueva teoría del comercio internacional" impulsada por Krugman, Grossman y Richardson, entre otros, que justifica la necesidad de aplicar ciertas dosis de protección para corregir, fundamentalmente, discontinuidades.

bio, los derechos arancelarios tienen una finalidad totalmente distinta pues, como hemos indicado, constituyen instrumentos de la política comercial. Pudiéramos, pues, decir que su liquidación conjunta constituye, simplemente, una coincidencia.

Por muchos años y a pesar de su carácter de instrumentos reguladores los derechos arancelarios rindieron importantes ingresos a las haciendas de todos los países pues no hay que olvidar la amplia gama de productos susceptibles de ser gravados y las políticas proteccionistas que caracterizaron a los países entre el final de la segunda guerra mundial y los últimos años sesenta. Sin embargo, a partir de los años setenta del pasado siglo las políticas comerciales se fueron haciendo más y más liberales reforzadas por los acuerdos del GATT primero y, mas recientemente, de la OMC. Estos procesos de liberalización que hoy alcanzan prácticamente a todos los países han supuesto una reducción generalizada de los derechos aduaneros y una pérdida de importancia de este ingreso en el conjunto de los ingresos públicos.

17.4.1. Elementos esenciales

Los derechos arancelarios, como hemos apuntado, son exacciones que gravan la importación de bienes y, eventualmente, su exportación. En su conformación es necesario definir tres elementos esenciales.

Primero, la idea de **territorio aduanero** referencia fundamental para poder hablar de importación o exportación;
Segundo, la **nomenclatura** clasificatoria de todos los bienes que pueden ser objeto de exportación o importación dado que su tratamiento fiscal, como veremos, dependerá en gran medida, de la naturaleza del bien de que se trate; y
Tercero, la **tarifa** aplicable en la que se relacionan los derechos que deberá satisfacer cada uno de los bienes relacionados en la nomenclatura.

Consideremos, pues, a continuación cada uno de los elementos referidos.

17.4.1.1. Territorio aduanero

La idea de importación (entrada) o la de exportación (salida) precisan de una referencia física, de un determinado ámbito territorial que es lo que se conoce como territorio aduanero. Habitualmente el territorio aduanero coincidirá para cada país con el ámbito de su jurisdicción política, pero pueden producirse excepciones. Como sucede, pues, con cualquier otra exacción es preciso definir un ámbito espacial para configurar su aplicación. En el caso que nos ocupa este ámbito está definido pro dos notas:

Primera, dentro del territorio aduanero todos los bienes pueden moverse sin restricciones y
Segunda, todas las entradas y salidas de bienes de dicho territorio se hallan sometidas a un mismo arancel.

No obstante, dentro del territorio aduanero suelen existir espacios en los que, por razones de política económica, pueden introducirse bienes procedentes del exterior con suspensión de derechos, es decir, sin necesidad de satisfacer los derechos arancelarios que pudieran corresponder a tales bienes. Estos espacios se conocen como **depósitos y zonas francas**.

17.4.1.2. Nomenclatura

Los derechos de aduana se fijan para cada bien susceptible de importación o, en su caso, de ser exportado. En consecuencia, para poder aplicar tales derechos será necesario contar con un catálogo donde se contengan con toda precisión y detalle todos y cada uno de los bienes que pueden ser objeto de comercio.

Esta delicada tarea de inventariar ordenadamente los bienes se ha llevado a cabo por el Consejo de Cooperación Aduanera dando lugar al Convenio Internacional sobre **Sistema Armonizado** de Descripción y Clasificación. Dicho sistema armonizado (SA) es el que se utiliza con generalidad en los distintos países desde 1988 y es objeto, naturalmente, de revisión y actualización permanente por el propio Consejo de Cooperación Aduanera.

La clasificación de mercancías que proporciona el SA contiene más de cinco mil códigos de seis números y cada uno de ellos corresponde a un bien o producto concreto. Este nomenclator se acompaña de unas **Notas Explicativas** que facilitan la identificación de los bienes y el uso del catálogo.

A partir de este Sistema Armonizado, los distintos países o las uniones aduaneras, como es el caso de la Unión Europea, han desarrollado nomenclaturas más pormenorizadas de acuerdo con sus propias necesidades. Así, por ejemplo, en el caso de la Unión Europea existe la denominada **Nomenclatura Combinada** (NC) con subdivisiones adicionales a las previstas en el SA alcanzando posiciones de hasta ocho dígitos, esto es, dos más de los seis del SA.

17.4.1.3. La tarifa aplicable

Partiendo de la nomenclatura, la tarifa nos indica cuál es el tratamiento correspondiente a cada una de las posiciones, esto es, cuál es el régimen aduanero que debe aplicarse a cada una de las mercancías identificadas. Los tratamientos pueden ser diversos:

- Habrá mercancías cuya importación-exportación puede estar simplemente **prohibida**, al menos para los comerciantes en general. Pensemos, por ejemplo, en drogas, en armas o en objetos artísticos de especial protección.
- Podemos también encontrarnos con mercancías cuya importación se halle limitada a una determinada cantidad más allá de la cual no cabe importar. Son **mercancías contingentadas** que, normalmente, requerirán de permisos especiales para poder importarlas siempre dentro de los límites máximos acordados.

- Finalmente hallaremos para la mayor parte de las mercancías la indicación del **derecho arancelario** que deberá satisfacer en caso de importación y, eventualmente, de exportación. Se trata de mercancías de libre comercio, lo cual no excluye que deban satisfacer los derechos aduaneros correspondientes.

La tarifa puede venir expresada en forma de **derechos específicos** o bien como derechos **"ad valorem"**. También cabe, naturalmente, combinaciones de uno y otro tipo de derechos dando lugar a tarifas mixtas. Son derechos específicos aquellos señalados atendiendo a la cantidad de mercancía y/o a otras características físicas de las mismas, como vimos que sucedía también en el caso de los impuestos selectivos sobre el consumo. Los derechos "ad valorem" se fijan en proporción al valor en aduana de la mercancía de que se trate. Y las tarifas mixtas, obviamente, combinan ambos derechos.

A diferencia de lo que sucede en los impuestos financieros los derechos de aduana tienen vocación discriminatoria pues no debemos olvidar que son instrumentos al servicio de la política comercial y conexas. Por ello, los derechos de aduana no siempre se aplican a todos los productos importados, aún siendo de la misma clase, en iguales términos. Un factor decisivo para la aplicación de los derechos es el país de **origen de las mercancías** en el caso de las importaciones. Los países suelen tener suscritos acuerdos comerciales bien de carácter bilateral o bien de carácter multilateral y en tales acuerdos se pueden establecer **tratamientos preferenciales** que recogerán las tarifas. Así, pues, una misma mercancía puede tener un tratamiento u otro dependiendo de cuál sea el país del que proceda y de ahí el interés en poder disponer de criterios claros que nos permitan saber cuál es el país de origen y, en consecuencia, cuáles son los derechos aplicables en cada caso.

Evidentemente, si se trata de mercancías enteramente producidas en un país no cabe duda de que éste será el país de origen. Los problemas se plantean cuando se trata de mercancías en cuya elaboración han intervenido dos o más países y dependiendo de cuál sea el país que se considere origen de las mercancías, el tratamiento aduanero pueda ser uno u otro[6]. Lamentablemente en esta cuestión no existen criterios universalmente aceptados y por ello, no es de extrañar, que alrededor de la misma se susciten frecuentes controversias[7].

También por razones, digamos, de política interna los derechos aplicables pueden experimentar cambios que, no obstante, deberán constar en la tarifa. Así, por ejemplo, la necesidad de importar un determinado producto con objeto de estabilizar los precios internos del mismo puede llevar a la suspensión de los derechos arancelarios que recaigan sobre el mismo por un tiempo o hasta que se haya importado una determinada cantidad de dicho producto.

---

6 En el caso de la UE según nos dice el artículo 24 de su Código Aduanero, que "una mercancía (no comunitaria) en cuya producción hayan intervenido dos o más países será originaria del país en el que se haya producido la última transformación o elaboración sustancial, económicamente justificada, efectuada en una empresa equipada para este efecto, y que haya conducido a la fabricación de un producto nuevo que representa un grado de fabricación importante".

7 Aunque no se trate de un instrumento de aceptación generalizada los "certificados de origen" están contribuyendo a paliar este tipo de dificultades.

En otros casos los derechos arancelarios ordinarios pueden verse acompañados, por ejemplo, de derechos anti-dumping o de derechos compensatorios aplicables a determinados productos de determinado origen. Y así, sucesivamente. En definitiva, pues, utilizando como referencia básica la nomenclatura, en la tarifa se recogerán todos los tratamientos que correspondan a cada producto dependiendo de su origen y circunstancias. En el caso de la Unión Europea, por ejemplo, se dispone del **Arancel Integrado (TARIC)** donde, a partir de la Nomenclatura Combinada, se le añaden hasta once dígitos más una letra de control lo que permite la codificación detallada de unos 15.000 artículos diferenciados.

Con independencia de su estructura, que sucintamente acabamos de referir en sus principales rasgos, la cuestión central, como es evidente, consiste en determinar las exacciones que deban aplicarse en cada caso. Lamentablemente, como vimos que sucedía con la teoría de la imposición óptima, tampoco los estudios sobre "tarifas óptimas" ofrecen criterios directamente aplicables ya que, en el mejor de los casos, requieren una gran cantidad de información respecto de los distintos mercados que no sólo no suele estar disponible, sino que variará en el tiempo. Así pues, las recomendaciones que cabe derivar para configurar la tarifa de derechos de importación no dejan de ser muy generales en el sentido de limitarse a aconsejar tarifas moderadas y uniformes, esto es, con un abanico de tipo estrecho con objeto de minimizar su carácter discriminatorio, una recomendación en el fondo similar a la que suele hacerse con carácter general para todos los impuestos, en la confianza de que así podrán minimizarse sus "efectos distorsivos".

17.4.2. Regímenes aduaneros

En lo que se refiere al tratamiento aduanero dado a las mercancías, conviene distinguir según se trate de importaciones -que es con gran diferencia el aspecto más relevante -o de exportaciones, gravadas en casos excepcionales.

17.4.2.1. Régimen aduanero de importación

El punto de partida del proceso lo constituye **la entrada de mercancías en el territorio aduanero por cualquier medio de transporte**[8]. Las mercancías importadas se introducen en el "recinto aduanero" que es un espacio físico determinado en el cual, a petición del importador, se decidirá su destino y, en su caso, la liquidación de derechos que corresponda.

La mercancía importada puede situarse en una zona o depósito franco -que se entiende que es parte del recinto aduanero- en cuyo caso se suspende la aplicación de los derechos; podría ser reexportada, destruida o abandonada. Sin embargo, lo más normal será que sea realmente importada previo pago de los derechos que correspondan. A tal efecto el importador está obligado a presentar una **declaración tributaria** con indi-

8 Las mercancías llegarán habitualmente por carretera, avión o barco pero también pueden hacerlo en el caso de pequeños envíos por correo o transportadas directamente por viajeros.

cación de la clase de mercancía de que se trate y, en su caso, del precio satisfecho por la misma. Esta declaración será verificada por la aduana que procederá a liquidar los oportunos derechos de importación.

En el caso de que se trate de derechos "ad valorem" se girarán sobre el valor en aduana que se entiende como la contraprestación satisfecha por el importador, siempre que se corresponda con el precio normal de mercado de tales mercancías.

17.4.2.2. Régimen aduanero de exportación

Se entiende por exportación la salida física de mercancías de un territorio aduanero.

La salida física de mercancías de un territorio aduanero.

Al igual que en el caso de las importaciones también las mercancías a exportar deberán situarse en el recinto aduanero acompañadas de una declaración, que está obligado a realizar el exportador, en la que se hará constar la mercancía que se exporta y, en su caso, su valor con objeto de que la aduana pueda liquidar el derecho de exportación que corresponda.

Por razones obvias y tal como hemos apuntado, la presencia de derechos de exportación resulta excepcional. Lo normal es que las exportaciones puedan hacerse sin causar exacciones de ninguna clase. Sin embargo, en algunos casos pueden aparecer gravámenes a la exportación de algún producto que, en realidad, más que instrumentos de alguna política comercial serán vías para participar en los beneficios obtenidos por los exportadores. Una situación característica de esta excepcionalidad puede producirse en países exportadores de productos respecto de los cuales disponen de relativo poder en los mercados mundiales. En estas circunstancias un gravamen sobre la exportación, como señalábamos, es una forma extraordinariamente sencilla y fácil de gestionar de establecer un impuesto sobre los beneficios de los exportadores lo cual, evidentemente, tendría poco que ver con la utilización habitual de los derechos aduaneros.

17.4.2.3. Regímenes aduaneros económicos

En todas las legislaciones aduaneras suelen estar contemplados ciertos regímenes especiales que permiten la suspensión de los derechos aduaneros correspondientes evitando así que las empresas hayan de incurrir en costos financieros no justificados. Estos regímenes especiales han aparecido como una forma de evitar o al menos paliar las consecuencias de los aranceles proteccionistas sobre los exportadores. Es evidente que en la medida en que las importaciones aparezcan sometidas a un arancel, los exportadores que en la elaboración de los productos exportados pueden utilizar bienes importados tendrán mayores dificultades para colocar sus productos en los mercados internacionales. Con objeto de evitar este tipo de dificultades es por lo que suelen aparecer en todos los países estos regímenes especiales que, en definitiva, tratan de evitar la aplicación del arancel para aquellos bienes importados que, después de un proceso de producción más o menos largo, acabarán siendo nuevamente exportados.

Antes vimos que un destino posible de las mercancías importadas podría consistir en situarlas en depósitos o zonas francas en las cuales, con suspensión de derechos, las mercancías pueden ser objeto de transformación. Si estas mercancías, después de transformadas, fueran exportadas, la suspensión de derechos sería, digamos, definitiva ya que, en realidad, no se habría registrado ninguna importación.

De forma similar suelen existir regímenes que permiten importar mercancías con suspensión de derechos cuando el propósito de la importación realizada consista en reexportar tales mercancías, bien en la misma forma en que se importaron (importación temporal), bien después de un proceso de transformación y de haberse incorporado como materias primas a un nuevo producto que es el que se exporta (perfeccionamiento activo). En esta misma línea, también caben operaciones de "perfeccionamiento pasivo" en virtud de las cuales una empresa exporta mercancías a un país en el que tales mercancías son transformadas en un nuevo producto que es importado por el primer país, importación en la cual las mercancías inicialmente exportadas no pagarían derechos.

CONCEPTOS BÁSICOS

Accisas. Se denominan así a los impuestos que recaen sobre determinados bienes, en su fase de producción, y adoptan con frecuencia la forma de gravámenes específicos, es decir, de gravámenes establecidos en función de la cantidad de producto o de alguna otra circunstancia física.

En esta interpretación gravamen específico se contrapone a la idea de gravamen **"ad valorem"**.

Impuestos selectivos sobre el consumo. Es otra denominación de las accisas así como también lo es la de impuestos sobre consumos específicos, expresión con una doble significación: por una parte, la de tratarse de gravámenes sobre determinados bienes o servicios en concreto frente a aquellos otros impuestos que gravan a todos los bienes y servicios, es decir, a las ventas en general; por otra, la de ser impuestos que utilizan "gravámenes específicos" lo que significa, como se ha indicado, que se establecen no sobre el valor de los bienes gravados sino sobre la cantidad de bien o alguna otra característica física del mismo.

I**mpuestos sustitutivos del precio.** Son aquellos, como sucede con los impuestos que recaen sobre los carburantes, que juegan un papel análogo al que podría jugar un precio, si bien en el caso del impuesto su gestión resulta relativamente mas cómoda.

El impuesto sobre los carburantes puede verse como una forma de cobrar a los usuarios la utilización que hacen de la red viaria y en ese sentido desempeñan una función comparable a la de un peaje.

Internalización de costos. Los impuestos que recaen sobre el consumo del tabaco y de las bebidas alcohólicas pueden verse y utilizarse como instrumentos para recuperar una parte, al menos, de los costos sociales que acarrean tales consumos. De esta forma el consumidor pasará a soportar (internalizará) los costes que sus consumos le infligen a la sociedad.

Impuestos de lujo. Son impuestos que gravan el consumo de determinados bienes o servicios que se consideran expresivos de una mayor capacidad de pago.

Con los impuestos de lujo se pretende compensar el carácter regresivo inherente a la imposición indirecta sobre el consumo.

Afectación contable. Llamamos así a la relación explícita que puede establecerse entre determinados ingresos y determinados gastos, sin que la misma apareje la obligación formal de tener necesariamente que dedicar determinados ingresos a determinados gastos.

Por ejemplo, ofrecer información comparativa entre el costo presupuestario de atender las enfermedades causadas por el tabaco y la recaudación obtenida por el impuesto sobre el tabaco, es un ejemplo de afectación contable.

Territorio aduanero. Se denomina así al ámbito territorial por referencia al cual se definen las importaciones y las exportaciones. Habitualmente el territorio aduanero coincidirá con el ámbito de la jurisdicción política de un país.

En las Uniones Aduaneras el territorio aduanero estará formado por la suma del correspondiente a cada uno de los países que la forman.

Tarifa aduanera. Es un catálogo en el que se identifican y relacionan todas las mercancías que pueden ser objeto de importación o exportación y junto a cada una de ellas el régimen aduanero que le sea aplicable.

Derechos de aduana. Es el gravamen aplicable a la importación o, en su caso, exportación de una mercancía. El derecho puede ser "específico" o "ad valorem".

El derecho que sea aplicable en cada caso figurará en la tarifa.

Tratamientos preferenciales. Dependiendo de cuál sea el **país de origen** de las mercancías corresponderá aplicar los derechos plenos o derechos preferenciales, esto es, inferiores a los plenos.

La aplicación de derechos preferenciales es consecuencia de acuerdos comerciales suscritos por el país que está obligado a aplicarlos.

Regímenes aduaneros económicos. Son regímenes especiales que permiten suspender el pago de los derechos de importación de las mercancías en razón de que su destino no es el mercado interior. La importación temporal, el régimen de perfeccionamiento activo o la existencia de zonas francas, son ejemplos de este tipo de regímenes.

ACTIVIDAD

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, tres, dos, una o ninguna. Indique las respuestas que ud. considere acertadas.

1. **Los impuestos selectivos sobre el consumo.**
   - Son neutrales desde el punto de vista asignativo.
   - Son perjudiciales desde el punto de vista asignativo.
   - Pueden mejorar la asignación de los recursos.
   - Son básicamente reguladores con escasa incidencia recaudatoria.

2. **Cuando hablamos de un gravamen o de un derecho específico, queremos significar.**
   - Que se trata de una exacción que se aplica sobre la cantidad de un bien o sobre cualquier otra característica física del mismo.
   - Que a diferencia de los gravámenes "ad valorem" no recae sobre el precio del bien gravado.
   - Que se trata de un derecho claramente identificado y concreto.
   - Que no es posible aplicar un gravamen "ad valorem".

3. **Existen impuestos específicos que permiten internalizar costos sociales como, por ejemplo:**
   - El impuesto sobre el lujo cuando se aplica a los automóviles.
   - El impuesto sobre las bebidas alcohólicas que permite internalizar determinados costos sanitarios.
   - El impuesto sobre el tabaco que permite internalizar determinados costos sanitarios.
   - El impuesto sobre carburantes que permite financiar las carreteras.

4. **Los impuestos sobre las bebidas alcohólicas.**
   - Pueden operar también como instrumentos reguladores al reducir su consumo.
   - Tienen un moderado efecto regulador dada la rigidez de la demanda.
   - Son exclusivamente impuestos financieros.
   - Contribuyen a progresivizar la distribución de la carga al gravar consumos superfluos.

5. **Los impuestos sobre los bienes de lujo.**
   - Atienden al criterio o principio de la capacidad de pago.
   - Generan mayor recaudación cuanto más lujosos sean los artículos gravados.

- Generan mayor recaudación cuanto menos lujosos sean los artículos gravados.
- Ayudan a progresivizar el patrón distributivo de los impuestos

6. Durante los últimos treinta años, los impuestos sobre consumos específicos.
- Han venido aumentando su importancia entre los ingresos coactivos.
- Han sido objeto de fuertes críticas y han sido abandonados por algunas haciendas.
- Han mantenido su importancia recaudatoria a pesar de su retroceso relativo.
- Han perdido importancia relativa respecto de los impuestos generales sobre las ventas.

7. Las nomenclaturas aduaneras constituyen catálogos.
- De los bienes y servicios que pueden ser objeto de importación y exportación.
- De los derechos a satisfacer por cada mercancía.
- Realizados por cada país donde se relacionan los bienes objeto de comercio exterior.
- Que se utiliza exclusivamente con finalidad estadística.

8. Los derechos aduaneros establecidos en la tarifa.
- Son siempre derechos "ad valorem".
- Pueden ser específicos.
- Aparecen graduados también según sea el país de origen.
- Puede ser "ad valorem".

9. La presencia de tratamientos preferenciales en los derechos aduaneros.
- Vulnera las normas del comercio internacional.
- Evidencia el carácter instrumental del arancel.
- Desapareció al establecerse la Organización Mundial de Comercio.
- Es consecuencia de los acuerdos comerciales suscritos.

10.Se conoce como zona franca.
- Un área fuera del territorio aduanero en la que pueden establecerse empresas.
- Un área situada en los puertos de mar en la que se puede comerciar sin pagar derechos de aduana.
- Un área de tránsito de mercancías importadas.
- Una parte del recinto aduanero donde pueden situarse mercancías importadas con suspensión de los derechos de importación.

Trabajo Práctico

Imagínese un país descentralizado en el que los servicios educativos y los servicios sanitarios se prestan fundamentalmente a nivel provinciall y, en menor medida, municipal. Por tal razón existen colectivos dentro del país que entienden que los impuestos sobre el tabaco y sobre las bebidas alcohólicas que hasta ahora son exacciones de la hacienda central que recaen sobre la producción de tales bienes, deberían pasar a ser exacciones provinciales o, cuanto menos, las haciendas provinciales deberían participar en los ingresos obtenidos por la hacienda central por tales impuestos ya que, como hemos dicho, son las haciendas provinciales las que financian los gastos sanitarios.

Se pide:

Comente la propuesta anterior y proponga posibles formas de instrumentarla y las alternativas que, en su opinión, cabría considerar.

LOS IMPUESTOS REGULADORES

18.1. Introducción

En la segunda lección planteamos las diferencias existentes entre los impuestos financieros y los impuestos reguladores. Aunque la técnica es común ya que ambos operan como instrumentos coactivos, sus finalidades y, en alguna medida, su configuración difieren. Como se recordará, los **impuestos financieros** tiene como cometido fundamental distribuir entre los ciudadanos el costo de los servicios públicos -incluida la garantía de rentas mínimas- prestados por el estado. Por tanto, importa mucho cuál sea el patrón distributivo que proporciona cada instrumento, sin perjuicio de que lo relevante sea el patrón resultante que proporciona el conjunto de los tributos. Y, finalmente, sabemos que los impuestos, todo impuesto, provocan determinados efectos económicos que debemos conocer y, en muchos casos, minimizar.

Los impuestos financieros tiene como cometido fundamental distribuir entre los ciudadanos el costo de los servicios públicos -incluida la garantía de rentas mínimas- prestados por el estado.

En el caso de los **impuestos reguladores**, por el contrario, su cometido fundamental es influir en las decisiones y conductas de los sujetos en un sentido determinado y, en cambio, la recaudación que puedan proporcionar e incluso su patrón distributivo suelen ser notas secundarias. En este sentido los impuestos reguladores cabría situarlos a mitad de camino entre los tributos convencionales y los instrumentos del poder sancionador del estado.

Impuestos reguladores: su cometido fundamental es influir en las decisiones y conductas de los sujetos en un sentido determinado y, en cambio, la recaudación que puedan proporcionar e incluso su patrón distributivo suelen ser notas secundarias.

En la lección anterior hemos advertido del componente regulador que tienen los impuestos sobre consumos específicos, sin perjuicio de su función distribuidora de costos suelen también jugar un papel en la regulación de los consumos gravados: un impuesto elevado sobre el consumo de bebidas alcohólicas no sólo nos permite imputar determinados costos públicos ocasionados por el consumo de estos productos a sus consumidores sino también reducir su consumo, vía el aumento de precio causado por el impuesto. Y con más claridad aparece el carácter regulador en los impuestos aduaneros donde el interés recaudatorio, aunque también pueda existir, ocupará en el mejor de los casos un lugar subordinado respecto del regulador.

Las posibilidades de utilizar el impuesto con propósito de regulación son grandes y por tanto no cabe hacer una nómina completa, ni mucho menos, de los impuestos reguladores. Por tanto, lo que haremos en esta lección será ofrecer algunos ejemplos de la utilización del impuesto como instrumento regulador. En **primer lugar**, a continuación, estudiaremos las posibilidades del impuesto como instrumento en la política de conservación de los recursos naturales y del medioambiente; en **segundo lugar**, veremos algunos casos de gravámenes sobre las importaciones entre los cuales los aplicados para instrumentar la política agrícola de la UE constituyen un claro ejemplo; **seguidamente** nos ocuparemos de los tributos que recaen sobre los movimientos de capitales, en especial del conocido como "Impuesto o tasa Tobin" que es, sin duda, el más popular y **finalmente**, en la última sección, recogemos algunos ejemplos de otros impuestos reguladores con diferentes propósitos.

18.2. La fiscalidad de los recursos naturales y el medio ambiente

18.2.1. Las políticas de protección de los recursos naturales

Un ámbito en el que los impuestos, como instrumentos reguladores, están jugando un papel relevante es en las políticas dirigidas a la conservación de la naturaleza, de los recursos naturales y del medio ambiente.

Las políticas preventivas de protección de la naturaleza se diseñan con la pretensión de que la utilización que hace el hombre de los recursos naturales no sobrepase ciertos límites que se consideran máximos, si se desean garantizar a mediano y largo plazo las condiciones de vida en nuestro planeta.

Al hablar de utilización de la naturaleza lo hacemos en el doble sentido de:

* Utilización de la naturaleza como **fuente de recursos** para la vida humana y
* Utilización de la naturaleza como lugar donde se **eliminan los residuos** producidos por el hombre.

En ambos casos se produce una utilización de los recursos naturales y en ambos casos también, puede suceder que dicho uso resulte excesivo para la capacidad de regeneración o absorción de la naturaleza.

Evidentemente, el primer paso para poder desarrollar una política preventiva de protección de la naturaleza consistirá en conocer los límites de utilización máxima de cada recurso y, a la vez, disponer de un mecanismo que nos permita saber en cada momento cuál es el grado de utilización que se está haciendo. Sin embargo, ambas cuestiones se sitúan fuera de nuestros propósitos. Supondremos que tal información existe y, en consecuencia, que el problema para la política de protección de la naturaleza empieza a partir del momento en que el uso de cualquier recurso natural excede de los límites máximos. En tal caso, el objetivo inmediato de la política consistirá en moderar la utilización del recurso amenazado, lo cual sólo puede conseguirse por alguno de los siguientes caminos:

- Reduciendo el nivel de la actividad que precise del uso de los recursos naturales. Así, por ejemplo, si se fabrica menos pasta de papel o menos automóviles, se reducirán las emisiones contaminantes. Lo mismo puede decirse si se reduce el número de visitantes a un paraje protegido o las capturas marítimas: en todos los casos se moderará el uso de los recursos como consecuencia de haberse reducido el nivel de la actividad que aparejaba dicho uso.
- Recurriendo a tecnologías que precisen de una menor utilización de los recursos naturales, bien por resultar más eficaces en el aprovechamiento de tales recursos o bien por producir menos residuos o emisiones para un mismo nivel de actividad. Quizás el caso de los automóviles modernos sea paradigmático de esta transformación.

- Tratando adecuadamente las emisiones y los residuos para minimizar su impacto ambiental. Esto es lo que se consigue mediante filtros, depuradoras y, en general, con los aprovechamientos y reciclajes de residuos. En estos casos no será necesario reducir el nivel de la actividad causante del residuo; es más, el propio tratamiento de los residuos da lugar a una nueva industria.

Pues bien, para configurar una política de conservación de los recursos naturales es fundamental decidir si es preferible establecer **normas** que obliguen a los sujetos a reducir el uso de los recursos naturales por alguna de las tres vías que acabamos de indicar -o por cualquier combinación de ellas que se decida- o, por el contrario, si resulta preferible limitarse, simplemente, a ponerle el **precio** adecuado a dichos recursos, dejando a los sujetos en libertad para que adopten las decisiones que juzguen más convenientes a sus intereses.

La experiencia en aquellos países que más se han preocupado por los temas medioambientales resulta favorable a la utilización de gravámenes ecológicos -que lo son por su finalidad más que por su técnica tributaria- y esa es una experiencia a tener en cuenta. Ahora bien, en todos los casos, los gravámenes ecológicos resultan complementarios de los controles directos, constituyendo un instrumento más para conseguir que los sujetos respeten los límites establecidos.

La medida en la cual en cada caso se combinan controles e impuestos, depende de varias circunstancias: número de usuarios, posibilidad de medir el uso que se hace de los recursos naturales; modalidades de utilización, etc.

Nuestro propósito en este trabajo se limita a exponer y sistematizar los distintos instrumentos económicos y fiscales habitualmente utilizados en la política de protección de los recursos naturales.

18.2.2. La fijación de límites para la utilización de los recursos naturales: modelos de control

El punto o referencia de partida, como ya hemos advertido, lo constituye la información científica sobre los límites aconsejables en la utilización de cada recurso natural. A partir de este dato exógeno, las normas legales de protección de los recursos suelen establecer dos tipos de límites:

- **Límites de calidad de los recursos naturales.** Así, por ejemplo, pueden establecerse normas con las características mínimas de calidad que debe reunir el agua, según sea su destino. También existen normas sobre la calidad del aire -y, por tanto sobre el grado máximo de contaminación admisible- o, por situarnos en el terreno de la utilización de bienes naturales, normas sobre las capturas máximas que pueden hacerse en determinadas áreas marítimas.
  Cuando se opera con este tipo de normas legales es preciso disponer de medios técnicos de vigilancia y control del nivel de calidad del medio por cuanto el no cumplir o sobrepasar las normas ocasiona una serie de daños para la salud de las personas y de

los ecosistemas naturales. Es por ello por lo que el sobrepasar los límites o normas de calidad de, por ejemplo, el agua potable, del agua del baño o de inmisión o calidad del aire, desata todo un conjunto de estrictas medidas (prohibición de beber, de bañarse, de no utilizar vehículos o ciertos combustibles en las zonas declaradas de contaminación atmosférica, etc.) con el fin de moderar drásticamente la utilización del recurso cuyo uso ha sobrepasado el límite ecológico de calidad. La determinación de dichas normas de calidad para cada recurso natural es, a veces, de gran dificultad y por ello muchos países se inclinan por adoptar normas o límites de emisión para cada uno de los focos contaminantes en vez de los límites generales de calidad del medio receptor que se reservan para casos muy específicos. Adicionalmente, si sólo se utilizan este tipo de límites y medidas, será difícil -o imposible a veces- identificar a los responsables del exceso de uso del recurso en cuestión.

- **Límites individualizados de utilización de los recursos.** Son los más frecuentes en las legislaciones positivas. En este caso lo que señala la norma es la utilización máxima que un sujeto pasivo puede hacer de un recurso natural determinado. Así, por ejemplo, la cantidad máxima de un contaminante que puede emitir al aire o verter en las aguas o el número máximo de metros cúbicos de madera que puede extraer de un área determinada.

Esta forma de fijación de límites tiene mayor eficacia jurídica que la anterior puesto que de la misma derivan derechos y obligaciones para los sujetos, cosa que no sucede cuando se opera con normas de calidad de los recursos naturales. Cuando se señalan límites de utilización, los sujetos -o, en algunos casos, los sujetos autorizados- pueden usar el recurso hasta el límite pero no más allá, so bajo pena de incurrir en las sanciones administrativas pertinentes.

Aunque jurídicamente las legislaciones suelen preferir los límites de uso, la información que proporciona el sistema de límites ecológicos es de gran valor puesto que nos permite conocer cuándo existen excesos de demanda y, por tanto, nos advierte que el precio del recurso en cuestión está demasiado bajo. En el modelo de los límites de uso esta información no está disponible, al menos, con la contundencia del otro modelo. Es cierto que cuando existan excesos de demanda, los usuarios de los recursos naturales tenderán a sobrepasar los límites, infringiendo la normativa y tomando el riesgo de ser sancionados. Pero es sólo una tendencia y lo bien cierto es que, si cumplen los límites fijados, careceremos de esta información.

Teóricamente lo más adecuado es combinar los límites de calidad con los límites de emisión puesto que éstos últimos son función de la calidad deseada del recurso natural o medio receptor. Sin embargo este enfoque conduce, de hecho, a introducir restricciones a la entrada de nuevos agentes en el mercado una vez que la calidad del medio esté "agotada" por las emisiones o utilización hecha por los agentes económicos existentes.

La forma de instrumentar la política dependerá en buena medida de cuál sea el tipo de límite con el que vayamos a operar. Si sólo utilizamos el señalamiento de límites de calidad, es decir, el primero de los modelos de control, el gravamen ecológico será, sin duda, el instrumento más adecuado; en cambio, si optamos, como hace la mayoría de los países, por operar con límites de uso de los recursos, el instrumento será la sanción aunque, como veremos, también podría operar el gravamen como un instrumento complementario. Si se prefiere prescindir de los límites de uso y tampoco se quiere utilizar los gravámenes, los derechos de uso negociables podrían resultar el instrumento adecuado.

18.2.3.1. El gravamen ecológico como instrumento único

Es el esquema más liberal en el sentido de que no precisa de normas que limiten el uso del recurso ni tiene que obligar a los usuarios a ningún comportamiento en especial. Este sistema, en definitiva, imita literalmente al mercado, operando el sector público como propietario "de facto" de los recursos naturales utilizados.

El punto de partida es el conocimiento del límite de calidad que nos dice la cantidad u oferta máxima disponible del recurso de que se trate. Imaginemos, por ejemplo, que el recurso es el aire y la utilización que se hace del mismo -la que estamos considerando- proviene de la contaminación que generan los vehículos. Dadas las normas de calidad del aire que pretendemos disfrutar, sabemos cuál es la cantidad máxima de contaminantes que puede tener el aire.

Pues bien, conocido el **límite ecológico**, tendremos que conocer **quiénes son los usuarios** y disponer de una **medida del uso del recurso** que cada uno de ellos hace. En el caso de nuestro ejemplo serán los usuarios del aire aquellos sujetos que utilizan los vehículos y, "ceteris paribus", la cantidad de contaminación emitida por cada usuario guardará una proporción muy estrecha con el consumo de carburante. Por tanto, si estableciésemos un gravamen sobre los carburantes -distinguiendo si se quiere, su poder de contaminación- tendríamos un instrumento perfecto para evitar que se sobrepasen los límites ecológicos. Así, cuando nos acercásemos al límite, habría que elevar el impuesto -y con ello el precio de los carburantes- y lo contrario haríamos si nos alejásemos del referido límite. El gravamen ecológico, pues, sería un instrumento determinante de un precio que nos permitiría, manejándolo adecuadamente, ajustar el uso del aire, evitando que se sobrepasen los límites ecológicos.

Es muy probable que operando de la forma indicada y si no existiesen más limitaciones, que los propietarios de vehículos prefiriesen los de menor consumo, dado que con ello ahorrarían impuestos. Esto incitaría a los fabricantes a producir modelos más eficaces produciéndose un ajuste tecnológico, por la vía privada. En otros casos, como veremos más adelante, las autoridades no confían tanto en el mercado y establecen normas explícitas que obligan a este tipo de ajustes tecnológicos.

18.2.3.2. El gravamen ecológico como complemento de los límites de uso

El segundo modelo que hemos considerado consistía en establecer límites individuales al uso de los recursos y sancionar a aquellos sujetos que sobrepasaran tales límites.

Es evidente que esta forma de operar también necesita la información de los límites ecológicos, pues difícilmente de otra manera pueden señalarse los límites individuales de uso; sin embargo, como vimos los límites ecológicos no operan explícitamente, constituyendo un dato exógeno en este caso.

Casi lo peor que le puede pasar a este modelo de control es que se cumplan estrictamente las normas por todos pues, en tal caso, la información obtenida es nula. Si se respetan los límites no sabremos si existen excesos de demanda o quizás de oferta; asimismo, este esquema que ofrece gratis el recurso hasta un nivel determinado, no estimula ningún ajuste tecnológico que mejore el nivel de eficacia con que se utilizan los recursos naturales ya que el coste que ello implicaría no tendría el correlato de un ahorro impositivo y, finalmente, el esquema tiene el inconveniente de la discontinuidad: o el recurso es gratuito o se sanciona su uso.

Estas evidentes deficiencias del esquema **"limitación de uso más sanción"** son las que han ido abriendo la puerta al uso de los gravámenes ecológicos como instrumentos complementarios que facilitan, de forma más racional, el cumplimiento de los referidos límites, al introducir en este esquema la lógica que hemos visto en el anterior.

En efecto, nada nos impide utilizar gravámenes ecológicos junto con los límites de uso y las sanciones, especialmente en el caso del uso de los recursos que tradicionalmente hemos considerado bienes libres. Esto, además de brindarnos un instrumento que permite una utilización más gradual de la política medioambiental e introducir incentivos para que los usuarios apliquen métodos más eficaces o menos contaminantes, proporcionará recursos a la Hacienda que podrá destinar a la política medioambiental.

Un gravamen ecológico complementario puede operar como un **tributo proporcional o con una escala progresiva** que penalice, cada vez con mayor intensidad, el uso del recurso en cuestión. Aunque es fácil quedar tentados por las virtudes de un tributo de estas características, deberíamos ser extremadamente cuidadosos a la hora de optar por un tributo progresivo frente a uno proporcional. La complejidad de gestión es siempre mucho mayor en los tributos progresivos y, a veces, incluso, obligan a comportamientos extraños que difícilmente podrían justificarse desde la pura racionalidad económica. No olvidemos que, como hemos visto y reiterado, los gravámenes ecológicos operan con la lógica del precio y, que sepamos, en los mercados no existen precios "progresivos".

La utilización de un gravamen ecológico no impide que sigan aplicándose los límites de uso y las sanciones. Es más, cuando alguien sobrepasa los límites de uso es muy probable que esté produciendo daños ecológicos y, por tanto, que además de ser sancionado debiera estar obligado a reparar el daño producido.

Por tanto, las sanciones -si tienen que contemplar ambas dimensiones del problema- no sólo no deben desaparecer sino que debieran estar situadas en niveles adecuados a su finalidad.

18.2.3.3. Los derechos de uso negociables

Hasta aquí hemos planteado como alternativos los dos modelos de control: o se utilizan límites de calidad o límites de uso. Y la preferencia por uno u otro modelo hemos visto que hacen aconsejable una determinada combinación de instrumentos.

Existe, no obstante, una forma de combinar satisfactoriamente la aplicación conjunta de ambos límites recurriendo a un instrumento que se utiliza en Estados Unidos. Nos referimos a los **Permisos de Emisión Negociable**s. En este caso se trata de autorizaciones concedidas por el gobierno a los particulares para emitir una determinada cantidad de residuos. Tales autorizaciones están incorporadas a un título que es negociable. De esta forma si alguien desea entrar en el mercado podrá adquirir los derechos de emisión necesarios siempre, naturalmente, que esté dispuesto a satisfacer el precio correspondiente.

Y, en general, para todos los que operan en ese mercado, se podrá producir una reasignación de derechos en función de los precios que cada uno esté dispuesto a pagar con lo que, probablemente, ganaremos en eficacia, siempre que tales mercados sean suficientemente amplios y fluidos.

Aunque en el caso de los Estados Unidos los "Permisos de Emisión Negociables" se utilizan exclusivamente como instrumento de control de ciertas emisiones, la idea puede generalizarse y es susceptible de diversas variantes.

En el caso americano se parte del reconocimiento del derecho de los sujetos a contaminar, hasta determinados niveles. Hasta aquí se opera, pues, de forma similar a como se hace en la fijación de límites individualizados de contaminación, aunque en el caso de los PEN siempre es posible ajustar el volumen total de las emisiones a los límites globales de uso del recurso de que se trate. Ahora bien, la verdadera ventaja de los PEN es que, si su titular introduce mejoras en su industria y como consecuencia de las mismas puede contaminar menos, podrá vender a un tercero los PEN que no necesite utilizar. De esta forma, la posibilidad de vender los PEN sobrantes operará como un incentivo para reducir los niveles individuales de contaminación, una especie de subvención para mejorar las tecnologías desde la perspectiva ecológica que, aparentemente, no tiene que pagar el sector público.

Si esta idea la generalizamos, es decir, la referimos no sólo al caso de la contaminación atmosférica sino a todos los usos de los recursos naturales entre los cuales la contaminación atmosférica es sólo una forma de uso, podríamos llamar a este instrumento Derechos de Uso Negociable (DUN). Sin perjuicio de que su aplicación en cada caso requiera de los estudios pertinentes, existe una cuestión clave en el planteamiento de este instrumento que, en definitiva, es la misma que se halla en el fondo de la utilización de los instrumentos económicos y fiscales. Nos referimos

a la determinación de los derechos de propiedad y de responsabilidad sobre los recursos naturales utilizados.

Si los DUN se asignan gratuitamente entre los usuarios -como se hace con los PEN en Estados Unidos-, esto equivale a reconocer el derecho de uso de los mismos a los usuarios actuales. Definidos así los derechos, se abre el mercado para que puedan fijarse los precios y, naturalmente, puedan acceder al mismo quienes precisen derechos que no tengan. Es una forma conservadora y, sin duda, realista de plantear la cuestión.

Alternativamente podría ser el sector público el oferente inicial de los DUN procediendo a vender los disponibles mediante un mecanismo de subasta. En este caso sería el sector público quien operaría como propietario de los recursos naturales, teniendo que comprar los usuarios los derechos de uso que precisasen.

Pues bien, entre uno y otro modelo existen infinidad de combinaciones intermedias que pueden diseñarse, dependiendo de las características del recurso de que se trate, de la situación de partida y hasta de las preferencias ideológicas del gobierno que instrumente la política. Así, podemos pensar en DUN asignados gratuitamente, mediante un precio público o subastados. Asimismo, el volumen total de los DUN puede ser estable o reducirse gradualmente año a año. Y se pueden utilizar también los DUN para los recursos naturales no renovables.

Es evidente que si los DUN se asignan gratuitamente, estaremos más cerca de la fijación individualizada de límites (con matices, por supuesto) mientras que si se subastan, estaríamos más cerca del gravamen ecológico. Sin embargo los DUN, aunque se parecen a uno y otro instrumento, combinan además otras notas que los hacen especialmente interesantes. **En primer lugar**, permiten ajustar perfectamente el límite global de uso con la suma de los límites individuales autorizados. Y, **en segundo lugar**, permite ajustar eficientemente (por su negociabilidad) los usos individuales de los recursos.

18.2.4. Los modelos intervencionistas. El caso de las depuraciones públicas de residuos

Si existen impuestos que gravan la emisión de residuos parece natural esperar que las personas que generan residuos traten de depurarlos con objeto de reducir su carga tributaria. Esto sucederá siempre que el costo de la depuración sea inferior al ahorro impositivo conseguido. Por tanto, siempre habrá algún nivel impositivo para el cual los sujetos se verían incentivados a adoptar métodos que limitasen la emisión de residuos a la naturaleza y, en general, que aumentasen la eficacia en la utilización de los recursos naturales.

Sin embargo, en materia de utilización de recursos naturales no siempre se confían las mejoras al ajuste privado, vía mercado. Con frecuencia se recurre a los controles directos, especialmente en el caso de la contaminación y en el uso de energías no renovables, obligando a la utilización de determinados procesos productivos (ahorradores de energía, por ejemplo) o al empleo de procedimientos tecnológicos que reduzcan las emisio-

nes de residuos e incluso, en casos extremos, llegando a la prohibición de determinados productos o procesos productivos.

No vamos a entrar a discutir la oportunidad de establecer este tipo de normas o su superioridad/inferioridad sobre el ajuste privado. Parece claro que en muchos casos son normas justificadas por la lentitud -y consiguientes costos- que implicaría un ajuste privado y la incidencia que algunos procesos productivos tienen no sólo en el uso de los recursos naturales sino sobre la vida de las personas. Sin embargo, **estas normas constituyen un dato que en nada afecta al problema que estamos considerando**. Si los usuarios -obligados o no- recurren a procedimientos más eficaces desde la perspectiva de la utilización de los recursos naturales, simplemente gastarán una menor cantidad de recursos, pagarán menos impuestos y será más fácil que se sitúen dentro de los límites establecidos. En definitiva, este tipo de medidas ayudan a los objetivos de la política medioambiental pero se sitúan al margen de los instrumentos fiscales, sin perjuicio de que en algunos casos la aplicación de este tipo de medidas pueda verse estimulada por la introducción de subvenciones y apoyos públicos.

Una de las políticas de mayor difusión en todos los países que hemos considerado es la asunción por parte del sector público -con distintos niveles de compromiso según el nivel de gobierno de que se trate- de las tareas de recogida y eliminación de los residuos, tanto sólidos como líquidos. En alguna medida este planteamiento constituye una variante de los planteamientos intervencionistas anteriores, aunque, en este caso, claramente justificado por obvias razones de salud pública además de las economías de escala que supone una gestión conjunta de los residuos urbanos.

En este esquema, las autoridades públicas se ocupan de la recogida domiciliaria y de la adecuada eliminación de los residuos y los ciudadanos están obligados a ello bajo so pena de incurrir en sanciones. Por tanto, podríamos decir que se opera con una norma que establece un límite de cero para el vertido de residuos; las basuras o las aguas residuales no pueden eliminarse por los ciudadanos directamente en la naturaleza y quien lo haga, será sancionado.

A partir de aquí, sin embargo, no se deja a la responsabilidad de cada ciudadano la adecuada eliminación de sus residuos sino que es el propio sector público quien realiza esta tarea repercutiendo los costos en que incurre sobre los ciudadanos, por cuya cuenta, en definitiva, se ha efectuado toda la operación. Y por eso las autoridades públicas perciben una tasa que no debe confundirse con un gravamen ecológico, al menos, en el sentido en que hemos venido utilizando este término. La tasa compensa a la autoridad pública de los costos en que ha incurrido; el gravamen ecológico no compensa de ningún costo, es un puro instrumento regulador.

18.2.5. Otros instrumentos económicos

De la diversidad de instrumentos utilizados en la política medioambiental al margen de los fiscales de que nos acabamos de ocupar, que-

remos destacar por su especial interés: los sistemas de premio-exacción y las políticas de ayudas y subvenciones.

18.2.5.1. Los esquemas de premio-exacción

Son mecanismos que combinan de forma equilibrada el pago de un precio o exacción previo, con un premio posterior para incentivar en los sujetos la conducta deseada, sin que ello suponga un gasto neto para el sector público. Los envases retornables responden a esta lógica: permiten recuperar una cantidad previamente satisfecha siempre que observemos una conducta ecológica en la eliminación de residuos. En otro caso quedaremos automáticamente sancionados.

Como hemos visto, estos esquemas que inicialmente operaron casi exclusivamente con los envases de bebidas, se han extendido, primero a otros tipos de envases y embalajes y después a otra amplia serie de productos que van desde automóviles, pasando por todos los electrodomésticos, hasta las pilas eléctricas.

Dentro de este esquema básico existen variantes. En ocasiones se premia al consumidor cuando sitúa el residuo que sea en el lugar apropiado; en otros casos, simplemente, se le retira gratuitamente de su domicilio, asumiendo el fabricante -o, a veces, el sector público- la responsabilidad de la recogida. En todos los casos, si nos movemos en el esquema premio-exacción, el costo de la recogida directa o indirectamente, lo soportará el consumidor.

18.2.5.2. Subvenciones y subsidios

La política de conceder subsidios a los agentes económicos a fin de lograr que estos adopten medidas para evitar la contaminación ha sido un instrumento muy usado por los gobiernos en el pasado. La conciencia social en aquel entonces consideraba que el establecimiento de un impuesto era otorgar un "derecho a contaminar" que provocaba el rechazo social incluso en grupos semi-oficiales poco dados a aceptar consideraciones ecológicas. Pocos eran entonces conscientes de que el sistema imperante de reglamentación directa daba, de hecho, un "derecho a contaminar" en una determinada cantidad y, además, lo hacía sin tener que pagar ningún precio por el uso de los recursos naturales. En otros términos, podríamos decir que se concedía un subsidio encubierto al utilizador de recursos.

La concesión de subsidios es la vía justamente opuesta a la imposición de gravámenes para conseguir un determinado comportamiento de los agentes económicos. A la doble ganancia que obtenemos con los gravámenes el subsidio tan sólo ofrece, en teoría, la ganancia ambiental pretendida que es preciso comparar con la pérdida de recaudación y coste presupuestario (doble pérdida, por tanto) que la concesión de los subsidios implica.

Una segunda crítica que suele realizarse a los subsidios reside en el posible carácter perverso de los mismos desde el punto de vista del medio ambiente. En efecto, la concesión de subsidios a un determinado tipo de industrias en una zona específica puede tener un **triple efecto**:

a) Reducir el nivel de contaminación de las empresas existentes en una cantidad dada.

b) Impedir el cierre de ciertas empresas que, de no existir el subsidio, hubieran tenido que hacerlo -por estar obsoletas o con maquinaria inadecuada para la época actual- lo que hubiera reducido aún más la contaminación.

c) El imán del subsidio fomentará la instalación de nuevas empresas en la zona indicada. Si bien estas nuevas empresas adoptarán tecnologías más adecuadas y modernas no es menos cierto que cada una de ellas emitirá una cierta cantidad de elementos contaminantes. El resultado final de la concesión del subsidio podría ser, por tanto, un incremento de la contaminación global de la zona (al haber más focos contaminantes aunque cada uno emitiera un reducido nivel de los mismos) además de la persistencia de empresas "en el límite", es decir, empresas que de tener que pagar por el uso de los factores o recursos productivos que utilizan, quedarían fuera del mercado. De aquí que, en muchas ocasiones, los subsidios se conviertan en mecanismos camuflados de protección de unas industrias o empresas dadas generando un sistema productivo "de invernadero".

Tales desventajas son las que condujeron a la elaboración del "**principio de no-subvención"** en la OCDE en 1.971, principio que el Consejo de esta organización aprobaría en 1972 con la denominación de **"quien contamina, paga"**. La idea fundamental de este principio es que ningún agente económico debería recibir una subvención o subsidio para dejar de contaminar sino que debería pagar los costos que tal contaminación supone (al menos hasta el límite marcado en los estándar de emisión en los países en que tales normas están definidas reglamentariamente).

La adopción de tal principio por la OCDE (y el examen periódico que realiza esta organización para comprobar si las distintas medidas que adoptan los países miembros se ajustan o no al principio "quien contamina, paga") marcó el inicio de un fuerte descenso en la concesión de subsidios a las empresas. No quiere ello decir que tal política haya sido abandonada. De hecho se concede todavía un gran nivel de subsidios aunque es difícil de comprobar si el otorgamiento de los mismos depende más de consideraciones políticas (de empleo, etc.) que ambientales. En general, buena parte de estos subsidios no se conceden con fines privados sino con fines públicos, es decir, cuando el subsidio va a tener una repercusión general. Tal es el caso de las subvenciones a la investigación y desarrollo tecnológico en determinados sectores (para mejorar la eficacia energética, desarrollo de nuevos motores o de energías alternativas, estudios, etc.).

18.2.6. La afectación de los gravámenes ecológicos

Muchos de los gravámenes ecológicos que existen se hallan afectados; esto es, su recaudación debe aplicarse a un destino concreto vinculado con la política medioambiental.

En el caso de las tasas de basuras o las de vertidos es frecuente que lo obtenido por las mismas se destine a cubrir los costos en que ha incurrido

el sector público para prestar el servicio correspondiente. Sin embargo, en estos casos, nos movemos relativamente cerca del precio: el sector público lleva a cabo por nosotros una tarea y se resarce del costo a través de la contraprestación que establece; por tanto, no parece que haya nada que objetar a la afectación de estas tasas, especialmente si se obliga a los servicios correspondientes a equilibrar su presupuesto de esta forma.

Más dudas podrían existir cuando se trata de auténticos gravámenes ecológicos respecto de la conveniencia de afectar su recaudación a un destino determinado en conexión con esta misma política. Sin embargo también en este caso la afectación de los rendimientos dispone de sólidos argumentos en su favor, pues lo que se pretende con este tipo de gravamen no es tanto obtener recursos para financiar genéricamente el presupuesto como introducir incentivos, sean premios o sanciones, que sin comportar gasto público sirvan para ordenar las conductas de los sujetos en la dirección deseada. Si alguien contamina paga pero con los ingresos así obtenidos bien puede la administración instalar filtros o ayudas para que se instalen, para eliminar la contaminación gravada. Haciéndolo así se habrá conseguido la finalidad pretendida sin costo para el sector público.

Que los gravámenes ecológicos, por su propia concepción, sean proclives a su afectación no significa, naturalmente, que no puedan dejar de estar afectados, sobre todo si en términos financieros vinieran a sustituir a otros impuestos, como se ha hecho en el caso de Suecia. En otro caso, la afectación puede constituir, además, un sólido argumento para lograr su aceptación social.

18.3. Gravámenes sobre importaciones

Como vimos en la lección anterior, las tarifas arancelarias constituyen un ejemplo notable de exacciones reguladoras ya que habitualmente su establecimiento aparece guiado por razones de protección de la producción nacional y no tanto por los ingresos que pueden proporcionar a la hacienda.

En esta misma línea, junto al arancel podemos hallar también instrumentos coactivos de carácter complementario como sucede con los derechos anti-dumping, los derechos compensatorios y las exacciones reguladoras a la importación utilizadas estas últimas como instrumentos de la política agrícola de la UE.

18.3.1. Derechos anti-dumping

Se encuentran reconocidos como instrumento coactivo utilizable por los acuerdos suscritos en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y su origen se retrotrae al artículo sexto de los acuerdos del GATT.

Se trata de una exacción que se puede aplicar sobre el precio de los bienes importados cuando:

a) Dicho precio resulte inferior al "precio normal" del bien importado, y
b) A consecuencia de dicho precio anormalmente bajo, se produzcan daños en la industria interna del país importador.

Cumpliéndose ambos requisitos, que podrían considerarse como el hecho imponible de la exacción, ésta se aplicará sobre el importador -sujeto pasivo- por una cuantía equivalente a la diferencia entre el precio satisfecho por el importador y el "precio normal" del bien en cuestión -cuota-.

La descripción de la exacción ya nos advierte de dónde se hallan sus dificultades si no queremos configurar un gravamen arbitrario. La primera dificultad consiste en definir qué es lo que deba entenderse como "precio normal", referencia fundamental para que se produzca el hecho imponible. Normalmente el precio de referencia puede ser el existente para el bien de que se trate en el país de origen: si en el mercado de dicho país el bien exportado se vende a un precio superior al precio de exportación, éste último podría considerarse un precio de "dumping"[1].

La segunda circunstancia que puede poner en funcionamiento los derechos anti-dumping no es sencilla de probar pues, de acuerdo con las normas de la OMC, se requiere que exista una relación causal directa entre los precios de dumping y las dificultades de los productores domésticos. A partir de la reunión de Doha, los países miembros de la OMC han iniciado los estudios necesarios para clarificar y precisar con todo el detalle posible los anteriores requisitos que ponen en funcionamiento las demandas para el establecimiento de derechos antidumping.

18.3.2. Derechos compensatorios (countervailing duties)

Los derechos compensatorios son exacciones establecidas igualmente sobre el precio de los bienes importados cuando dichos precios han sido subvencionados por el país exportador. La posibilidad de establecer este tipo de exacción está igualmente contemplada en los acuerdos de la OMC y su regulación fue desarrollada en la Reunión de Tokio.

Los derechos compensatorios son exacciones establecidas igualmente sobre el precio de los bienes importados cuando dichos precios han sido subvencionados por el país exportador.

La clave para poner en funcionamiento esta exacción, la constituye la presencia de una **subvención específica** lo cual implica,

- Que se trata de una subvención financiada con recursos públicos del país de origen y
- Que sea una subvención que beneficie sólo a una empresa o industria o a un grupo de empresas o industrias.

Sólo las subvenciones específicas pueden dar lugar a la aplicación de derechos compensatorios, pero el procedimiento seguido será distinto dependiendo de las características concretas de la subvención. Hay subvenciones explícitamente prohibidas; en otros casos la presencia de la subvención tendrá que sustanciarse mediante un procedimiento.

1 El propósito del “dumping”, que es un venta a pérdida, consiste en hundir a los fabricantes del país importador y hecho esto, la empresa que hace “dumping” tomará una posición dominante en dicho mercado y subirá los precios.

En cualquier caso, el país exportador podrá obviar la aplicación del derecho compensatorio si elimina la subvención en cuestión. Sólo en el caso de no hacerlo será de aplicación la exacción estudiada.

18.3.3. Exacciones reguladoras a la importación

Se trata de exacciones utilizadas como instrumentos de la política agrícola común (PAC) de la Unión Europea. Como es sabido, hasta la década de los noventa del pasado siglo, la política de precios de la PAC consistía en señalar para cada producto agrícola un **precio de garantía** que, en general, tenía tres consecuencias a saber:

Se trata de exacciones utilizadas como instrumentos de la política agrícola común (PAC) de la Unión Europea.

- Primera, los organismos de intervención compraban a los agricultores a ese precio de garantía la producción que éstos pudieran ofrecerles. Los precios de garantía se establecían de forma que incentivasen la producción y proporcionasen un nivel de renta aceptable a los agricultores.
  Dado que los precios de garantía de la UE eran superiores a los correspondientes en los mercados internacionales de productos agrícolas, era necesario intervenir el comercio exterior.

- Segunda, los organismos de intervención subvencionaban las exportaciones de productos agrícolas a través de las denominadas **restituciones a la exportación** por la diferencia existente entre el precio de garantía del producto de que se tratase y el precio vigente en el mercado internacional de ese mismo producto.

- Tercera, los organismos de intervención establecían **exacciones reguladoras a la importación** de estos productos agrícolas, equivalentes a la diferencia existente entre el precio internacional del producto en cuestión y el correspondiente precio de garantía.

Como puede verse, en este contexto las exacciones reguladoras a la importación equivalen a un arancel suplementario con la finalidad de proteger a los productores internos, a los agricultores en este caso, y, por tanto, desde la perspectiva de su configuración es similar a la que tienen los derechos aduaneros estudiados en la lección anterior.

La utilización de las exacciones reguladoras a la importación ha ido perdiendo importancia a medida que se ha ido reorientando la PAC. Así, desde 1992, (reforma Mc Sharry), los precios de garantía empezaron a disminuir y se establecieron ayudas directas a los agricultores. Más tarde el acuerdo de Marraquesh obligaba, a partir de 1995, a sustituir las exacciones reguladoras por derechos de aduana ordinarios y, al mismo tiempo, a ir reduciendo progresivamente su tamaño. Las recientes reformas de la PAC a la vista de la próxima ampliación de la UE siguen en esta misma línea de eliminar las subvenciones a los productos agrícolas y, con ello, la necesidad de establecer exacciones reguladoras.

18.4. Gravámenes sobre los movimientos de capitales

18.4.1. El impuesto Tobin

Impuesto Tobin: impuesto que gravaría todas las transacciones registradas en los mercados de divisas, todas las operaciones de cambio de unas monedas por otras.

Uno de los impuestos reguladores que mas difusión ha tenido en los últimos años ha sido el propuesto por James Tobin que habría de gravar todas las transacciones registradas en los mercados de divisas, esto es, todas las operaciones de cambio de unas monedas por otras. Curiosamente, esta propuesta de Tobin es relativamente antigua pues fue formulada en 1972 con una pretensión un tanto distinta a la actualmente situada tras esta figura.

En efecto, la propuesta de Tobin aparece dominada por una doble preocupación. **Por una parte**, la que deriva del nuevo régimen de tipos de cambio flexibles y de los riesgos que para el desarrollo a largo plazo de las economías puede comportar una excesiva inestabilidad de los tipos de cambio atribuible a comportamientos puramente especulativos; **por otra**, la presencia de mercados de capitales abiertos y tipos de cambio flexibles venía a constreñir los márgenes para la políticas monetarias nacionales y en tal sentido la propuesta de Tobin se encaminaba a intentar ampliar dichos márgenes para las políticas nacionales. La forma de hacerlo era intentando estabilizar los mercados cambiarios por la vía de un impuesto que redujera notablemente las posibilidades de obtener ganancias en estos mercados.

La idea de Tobin, como ha reconocido el propio autor, cayó en saco roto y fue ignorada durante mucho tiempo. Sería mucho más tarde, con las crisis financieras registradas en los noventa, -Méjico , los países del sudeste asiático, el susto de Wall Street a finales de 1997-, lo que haría que la vieja idea de Tobin cobrase actualidad, si bien en esta oportunidad a la original pretensión estabilizadora del impuesto se le unieron un conjunto de defensores cuyo interés fundamental estaba en la recaudación que podría proporcionar este impuesto como fuente de financiación de las políticas de cooperación y ayuda a países en desarrollo. Ha sido pues, esta confluencia de intereses lo que ha hecho del impuesto Tobin una figura ampliamente conocida.

De acuerdo con su concepción original, se trata de un impuesto que recaería sobre las transacciones en mercados cambiarios con el propósito de encarecerlas y reducir así su número y con ello la volatidad observada en los tipos de cambio. Se trata de transacciones que suelen realizarse por plazos muy cortos y con frecuencia aparejan dos operaciones, una de compra y otra de venta. De acuerdo con los datos del Banco Internacional de Pagos de Basilea, alrededor del 80% de todas las transacciones realizadas en estos mercados dan lugar a operaciones de compra y venta o viceversa, en plazos no superiores a siete días y el 40% de las mismas se producen en dos días o menos. Si a esto unimos las enormes cantidades de dinero manejadas -una cantidad que es **cien veces mayor que el volumen del comercio internacional de bienes y servicios**- podremos hacernos una idea del potencial de desestabilización de estos mercados cuya evolución de precios, tipos de cambio en este caso, no siempre es reflejo de lo que sucede en la economía real. Las reservas actuales de

todos los bancos centrales que podrían utilizarse como factor de estabilización apenas equivalen hoy a los recursos que se negocian en estos mercados en un solo día. La idea pues del impuesto consiste en "arrojar arena a estos engranajes" para que funcionen con mayor sosiego y estabilidad.

En principio, Tobin sugirió un tipo impositivo del 1% que más tarde, no obstante, se consideraría excesivo. En la actualidad se proponen tipos que no excederían del 0,25% y son bastantes los que se inclinarían por aplicar un tipo del 0,1%. Debe tenerse en cuenta que el impuesto gravaría **cada transacción** con lo que su impacto, a pesar de su moderación, podría resultar significativo. Así, por ejemplo, el coste anual de un impuesto del 0,2% con compras y ventas diarias llegaría a significar el 48% del importe de la transacción y hasta un 10% si las compras y ventas se hacen semanalmente.

Algunos autores han advertido que la introducción de un impuesto de estas características podría favorecer el uso de instrumentos financieros sustitutivos con objeto de evitarlo. Así, si el impuesto gravaba exclusivamente las transacciones "spot" podría producirse una desviación hacia operaciones de plazo, de futuros o swaps. Lo aconsejable, en tal caso, sería incluir en el hecho imponible todas estas alternativas en operaciones de divisas, de forma que el impuesto dejará de ser una referencia para optar por cualquiera de ellas.

Probablemente la mayor dificultad para poder instrumentar un impuesto de estas características sea la de definir adecuadamente al sujeto activo, esto es, a la autoridad política con capacidad y posibilidades para establecer la exacción. Aunque algunas propuestas apoyarían que fuese un organismo como las Naciones Unidas el sujeto activo y recaudador del impuesto, no parece que sea ésta una alternativa con posibilidades de éxito. Hay una amplia resistencia a otorgar poder fiscal a cualquier institución supranacional sea en esta materia o en cualquier otra. Por tanto, la vía aparentemente más factible habría de ser la del acuerdo internacional suscrito inicialmente, al menos, por un conjunto de países que representen a las principales monedas que se negocian en los mercados cambiarios y, a partir de dicho acuerdo, el impuesto sería establecido y gestionado por cada país. Lo que sí podría discutirse y negociarse son los destinos posibles de la recaudación obtenida.

18.4.2. Impuestos a la entrada-salida de capitales

Con intención similar a la del impuesto Tobin, son diversas las experiencias disponibles de utilización de impuestos con el objeto de evitar las entradas (y salidas) masivas de capitales a corto plazo en un país, las cuales pueden ser causa de desestabilización económica, como pudo verse claramente en la crisis asiática de la pasada década.

Una forma de intentar evitar esta cuestión fue la utilizada por Estados Unidos al introducir un impuesto que acortaba la diferencia de tipos de interés existente entre los mercados interno y exterior **(interest equalization tax)**. Este impuesto se aplicó entre 1963 y 1974 a un tipo del 16,5% sobre los intereses pagados a residentes en Estados Unidos por

extranjeros con el propósito de restringir la salida de capitales de Estados Unidos. La aplicación de un impuesto de estas características equivalía, como es fácil ver, a una reducción del tipo de interés y, por tanto, debía contribuir a desanimar la salida de capitales.

Otros países como es el caso de Chile, han optado con similar propósito por establecer, en lugar de un impuesto explícito, un **depósito obligatorio** y sin rendimiento de una parte de los capitales que entrasen, lo cual impone igualmente un costo, como el impuesto, a este tipo de transacción. De hecho, la existencia de un depósito obligatorio ha contribuido a evitar situaciones de crisis financieras en Chile como las vividas por Méjico y Argentina.

18.5. Otros impuestos reguladores

La variedad de impuestos reguladores puede resultar tan amplia como lo son los objetivos pretendidos por las políticas a las que sirven y su diseño tiene necesariamente mucho de heurístico con soluciones que habrán de acomodarse a cada caso.

Para concluir, vamos a referirnos siquiera sea brevemente a otro conjunto de impuestos reguladores de los que existe alguna experiencia histórica.

18.5.1. El impuesto selectivo al empleo (Selective Employment Tax)

Las intervenciones fiscales en el mercado laboral constituyen un instrumento frecuente si bien en la mayor parte de los casos han adoptado la forma de créditos impositivos concedidos a los empleadores en función de la cantidad de nuevo empleo creado o, en ocasiones, de un determinado tipo de empleo, por ejemplo, de trabajadores no cualificados, segmento donde el desempleo suele alcanzar mayores cotas. En el caso del SET británico la pretensión no consistía tanto en promover el empleo sino un tipo concreto de empleo, el empleo en la industria manufacturera, a costa de reducir el empleo en los servicios. En la época, el impuesto fue establecido en 1966, se entendió que la falta de productividad de la economía británica era en alguna medida atribuible a la estructura del empleo y a su excesiva concentración en los servicios. El SET pretendía pues favorecer el desplazamiento de trabajadores de los sectores de servicios a los manufactureros y para ello se creó un gravamen del 7% que recaía sobre los salarios de los trabajadores del sector servicios y que debían pagar los empleadores. Al mismo tiempo se procedió a otorgar créditos fiscales por los empleos creados en la manufactura de forma que, a través del SET, lo que se hizo fue alterar la estructura salarial elevando el costo salarial en el sector servicios y abaratando en la manufactura. Lamentablemente los efectos del SET distaron de las previsiones y el impuesto desapareció en 1973 con ocasión de la introducción del IVA en Gran Bretaña.

18.5.2. Impuestos para la movilización de activos ociosos

En muchas ocasiones los gobiernos han diseñado políticas para animar la utilización de determinados activos que estaban ociosos y para ello han utilizado impuestos que introducían un costo para el propietario de tales activos. El caso de la tierra no explotada resulta paradigmático de este tipo de impuestos y, más recientemente, se han propuesto exacciones sobre inmuebles urbanos desocupados.

Es cierto, como vimos anteriormente en la lección catorce, que el impuesto sobre el patrimonio neto, entre otros cometidos, puede ayudar a la movilización de activos improductivos. Pero, además, pueden establecerse exacciones complementarias dirigidas exclusivamente a esta finalidad. Exacciones sobre tierras baldías o insuficientemente explotadas y también sobre inmuebles urbanos desocupados. El impuesto sería una exacción regular que podría recaer sobre el valor del elemento patrimonial en cuestión siendo el sujeto pasivo su propietario[2].

No obstante, como advertimos anteriormente, este tipo de exacción tiene un componente demagógico y una aparente dimensión social que dista mucho de ser real ya que no deja de ser un instrumento que, sin mayor fundamento, discrimina en contra de unos determinados activos.

18.5.3. Impuestos sobre beneficios injustificados

Finalmente, otro ámbito en el que se utilizan impuestos reguladores es en el de los beneficios injustificados. La expresión de "injustificados" resulta muy valorativa, sin duda, pero un ejemplo puede ilustrar este caso.

Pensemos en una situación de precios administrados, es decir, en una situación en la que los precios de un producto -por ejemplo los carburantes- los señala el gobierno. En estos casos cualquier revisión de precios decidida por el gobierno tendrá consecuencias en la cuenta de resultados de los empresarios del ramo a través de la revalorización de sus existencias. Éste sería, pues, un ejemplo de beneficio (pérdida) carente de toda justificación ya que está causada por una simple decisión gubernamental. El gobierno ha decidido elevar el precio de venta de los carburantes y con ello todos aquellos que tuvieran existencias de estos productos habrían obtenido un beneficio tan inmediato como injustificado. En algunos países, como es el caso de España, existían exacciones aplicables en estos casos que captaban la totalidad del beneficio injustificado.

Exacciones de este tipo se defienden también para el caso de las revalorizaciones de terrenos resultantes de decisiones administrativas. Cuando un gobierno, regional o local, decide que un terreno rústico pasará a

---

2 Si aceptásemos la lógica de este tipo de impuestos su base imponible podría ser la diferencia existente entre el rendimiento potencial del activo de que se trate y el rendimiento realmente obtenido. Anular esta diferencia es lo que, en definitiva, pretendería el impuesto.
Ahora bien, esta misma lógica cabe extenderla en buena medida, a todos los activos, lo cual daría lugar a una concepción distinta de la imposición y los impuestos.

ser urbano, su precio se multiplica varias veces. ¿Tiene sentido que dicha apreciación, consecuencia de una decisión administrativa, redunde en beneficio exclusivo de su propietario? En general se piensa que no, y de ahí que existan, como sabemos, impuestos que gravan las ganancias de capital. Sin embargo, en este caso estamos hablando de una exacción reguladora algo diferente, en cuanto su pretensión consistiría en socializar la totalidad de la ganancia debida a una simple decisión administrativa.

CONCEPTOS BÁSICOS

Impuesto regulador. Se trata técnicamente de un impuesto en cuanto a su configuración y forma de operar si bien ni la recaudación que pueda obtener ni siquiera el patrón distributivo resultante tiene la importancia decisiva que suelen tener en un impuesto financiero convencional. Aquí, en el impuesto regulador lo fundamental son los efectos económicos que produzca y, en concreto, que permita alcanzar el objetivo político al que sirve.

En definitiva, un impuesto regulador no es otra cosa que instrumento al servicio de una determinada política y por ende, concebido para alcanzar unos determinados objetivos.

Utilización de la naturaleza. La naturaleza es objeto de una doble utilización: como origen de recursos de distinto tipo que utilizamos en nuestra vida (desde el aire para respirar hasta todos los productos y materias primas) y también como destino de todos los desechos que apareja nuestra vida en el planeta. Así pues, tomamos recursos de la naturaleza, producimos, consumimos y nos deshacemos de los sobrantes, también en la naturaleza.

La cuestión consiste en que para el funcionamiento "normal" de la naturaleza existe un máximo de recursos que podemos tomar y también un máximo de desechos que la naturaleza puede absorber.

Gravámenes ecológicos. Denominamos gravámenes ecológicos a aquellos impuestos reguladores cuyo propósito es contribuir a mantener la utilización de la naturaleza dentro de los límites anteriormente indicados.

Los gravámenes ecológicos juegan un papel análogo al precio cuando se trata del uso de los recursos naturales.

Derechos de uso negociables. Es un instrumento que permite establecer un precio para el uso de los recursos naturales.

El derecho a la utilización de los recursos naturales los establece el estado hasta un nivel situado por debajo de los límites antes referidos. A continuación tales derechos son subastados entre aquellos que desean utilizar tales recursos naturales y cada derecho permite la utilización del recurso de que se trate en una cantidad determinada. Pensemos, por ejemplo, que después de los estudios oportunos, se estima que la cantidad máxima de pesca que puede extraerse de un caladero es de equis tonela-

das. Pues bien, el gobierno responsable emite derechos en pesca por dicha cantidad de pescado y tales títulos -derechos de pesca -se subastan entre todos los pescadores interesados. A su vez el pescador que adquirió un derecho de pesca puede venderlo si lo estima conveniente.

Quien contamina, paga. Es algo más que una frase popular. Es un criterio para definir los derechos y obligaciones de los ciudadanos frente a los recursos naturales. No es el estado el obligado a limpiar la contaminación o a subvencionar a los particulares para que no contaminen, sino que son los particulares los que no pueden contaminar y si lo hacen deberán soportar los costos correspondientes.

Derechos antidumping. Se trata de un gravamen, establecido por un país importador, que se añade a los derechos ordinarios de aduanas sobre una determinada mercancía cuyo precio resulte claramente inferior al que se estima "normal", al precio aplicado a esa misma mercancía en el mercado interno de su país de origen.

Derechos compensatorios. Es un gravamen establecido por un país importador con objeto de compensar las subvenciones que haya concedido el país exportador a la mercancía de que se trate. Las subvenciones han de ser públicas y específicas.

Exacciones reguladoras a la importación. Se trata de los derechos establecidos por la Unión Europea como complemento de su política agrícola común que garantizaba unos precios mínimos a los productos agrícolas en el interior.

La exacción reguladora se establece por la diferencia entre el precio internacional del producto de que se trate y el precio garantizado. Esta orientación de la política agrícola está desapareciendo desde hace unos años.

Impuesto Tobin. Es un impuesto propuesto inicialmente por James Tobin que gravaría las transacciones de los mercados cambiarios con el propósito de reducir la volatilidad de los tipos de cambio.

Más recientemente el impuesto se ha considerado como una posible fuente de recursos para financiar las políticas de cooperación y desarrollo de los países pobres.

Impuestos sobre beneficios injustificados. Se trata de exacciones establecidas para que el estado pueda recuperar beneficios privados causados por decisiones administrativas.

ACTIVIDAD

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, tres, dos, una o ninguna. Indique las respuestas que ud. considere acertadas.

1. **A pesar de que algunos impuestos son claramente reguladores.**
   - También pueden proporcionar recaudaciones significativas.
   - La mayor parte de ellos son de carácter financiero.
   - Todos los impuestos tiene efectos económicos.
   - En otros casos el componente regulador aparece confundido como sucede, por ejemplo, con los impuestos sobre consumos específicos.

2. **La utilización de los recursos naturales puede hacerse de diversas formas, como por ejemplo.**
   - Extrayendo petróleo.
   - Cultivando productos hortícolas.
   - Eliminado gases en la atmósfera.
   - Meditando en el campo.

3. **Para diseñar una política de conservación de los recursos naturales**
   - Resulta más eficaz establecer límites de uso individuales.
   - Es aconsejable disponer de información acerca de los límites ecológicos del uso de cada recurso.
   - Es imprescindible utilizar gravámenes ecológicos.
   - Es imprescindible utilizar sanciones.

4. **Los instrumentos que utilicemos en la política de conservación de recursos naturales dependerá de cuáles sean los objetivos que se establezcan. Si**
   - Utilizamos límites de uso el instrumento básico será la sanción.
   - Utilizamos límites de uso no cabe utilizar el impuesto.
   - Utilizamos límites de calidad el instrumento básico será el impuesto.
   - Los derechos de uso negociables son complementarios del impuesto.

5. **Los gravámenes ecológicos**
   - Pueden configurarse como impuestos con tarifas progresivas
   - Son siempre impuestos proporcionales.
   - En alguna medida combinan un precio por el uso con una sanción por el abuso.
   - Resultan especialmente difíciles de gestionar.

6. **Existen claras diferencias entre los "derechos compensatorios" y las "exacciones reguladoras a la importación". Entre otras,**
   - La aplicación de un derecho compensatorio requiere que el producto importado sobre el que se aplica esté subvencionado.
   - Los derechos compensatorios son específicos mientras que las exacciones reguladoras son "ad valorem".
   - La exacción reguladora se aplica sobre productos que no han sido subvencionados.
   - La exacción reguladora constituye y funciona con la lógica de un arancel ordinario que protege a la producción interna.

7. **En países pertenecientes a la OMC el establecimiento de un derecho antidumping.**
   - Es automático si se dan las condiciones.
   - Es el resultado final de un procedimiento y debe autorizarlo la OMC.
   - No puede aplicarse entre países miembros.
   - Solo es aplicable a productos industriales.

8. **El "interest equalization tax" establecido por los Estados Unidos entre 1963 y 1974.**
- Pretendía evitar la salida de capitales
- Gravaba los intereses percibidos por ciudadanos de Estados Unidos procedentes de capitales situados en el exterior
- Gravaba la diferencia entre los tipos de interés en el mercado interno de Estados Unidos y los tipos internacionales.
- Pretendía evitar la entrada masiva de capitales

9. **El "selective employment tax" establecido por el gobierno de Wilson en Gran Bretaña en el año 1966.**
   - Pretendía gravar los empleos con salarios muy altos.
   - Su objetivo consistía en aumentar el empleo en las manufacturas a costa del empleo en los servicios.
   - Fue complementario en su propósito de los impuestos sobre nóminas de la seguridad social.
   - Pretendía expandir el empleo en los nuevos servicios con objeto de facilitar la modernización de la economía.

10. **Existen algunos impuestos cuyo propósito declarado consiste en evitar activos ociosos. Por ejemplo:**
    - Un impuesto sobre los capitales en cuentas bancarias.
    - Un impuesto sobre viviendas desocupadas.
    - Un impuesto sobre tierras baldías.
    - Los impuestos sobre el lujo, al gravar las joyas.

Trabajo Práctico

1º Examine con detenimiento el sistema fiscal de su país e identifique aquellos impuestos que, en su opinión, sean **impuestos reguladores**.
Analice, en cada uno de ellos, cuál es el propósito fundamental de la política a la que sirven y describa sus principales elementos.
Intente valorar lo adecuado de cada instrumento a la finalidad pretendida

2º Acuda al presupuesto público de su país y busque la información que le permita comparar la recaudación que proporcionan los impuestos sobre carburantes con los gastos públicos ocasionados por la red vial.
Explique qué cifras ha incluido en cada lado de la comparación y, efectuada ésta, razone sus conclusiones y, eventualmente, sus propuestas.

LA FINANCIACIÓN DEL DÉFICIT: LOS INGRESOS DE CAPITAL

19.1. Introducción

En la primera lección, al presentar el mapa de los ingresos públicos, vimos el papel central de los ingresos coactivos en cualquier hacienda pública. Y vimos también que aún siendo los impuestos, con gran diferencia, la categoría de ingresos más importante de la hacienda no era, desde luego, la única. Junto a los ingresos coactivos se sitúan los ingresos patrimoniales -vía precio- de los que nos ocupamos en la octava lección; y también los provenientes de transferencias que, en el caso de algunas haciendas regionales o locales, pueden llegar a representar una fracción importante de sus ingresos totales.

Sin embargo, en muchos casos, las haciendas no alcanzan a cubrir con los ingresos referidos la totalidad de sus gastos incurriendo en déficit y teniendo que allegarse otros ingresos: desde vender una parte de su patrimonio a endeudarse para atender ese desfase entre gastos e ingresos, siendo esta última alternativa, el endeudamiento, la más ampliamente utilizada. Prácticamente todos los gobiernos emiten regularmente deuda pública y, en muchos casos, disponen de mercados donde se negocian los títulos correspondientes[1].

Aunque es cierto que el recurso a la deuda pública es siempre consecuencia de un desfase entre gastos e ingresos, no cabe asociar, sin más, la emisión de deuda con una situación de insuficiencia o de dificultad financiera. Como tendremos ocasión de comprobar a lo largo de esta lección, tanto los déficit como el recurso a la deuda pueden ser el resultado deliberado de determinadas políticas queridas por el gobierno. Así sucede, por ejemplo, cuando la emisión de deuda pública se hace con el propósito de ajustar en el tiempo ingresos y gastos; y también cuando se incurre en déficit para instrumentar políticas fiscales compensatorias; o cuando con la deuda se financian inversiones públicas. Todos ellos son casos en los que la deuda se utiliza por ser el instrumento financiero más adecuado al tipo de gasto que se acomete. Son situaciones, pues, muy distintas de aquellas otras en las que el recurso a la deuda tiene su causa en la insuficiencia del sistema fiscal, de los ingresos ordinarios, para atender al conjunto de los gastos ordinarios de la hacienda.

Con objeto de aclarar las distintas circunstancias que pueden dar lugar a déficit y a la necesidad de emitir deuda pública, será conveniente que nos detengamos primero a analizar las distintas categorías de ingresos y gastos que se contienen en cualquier presupuesto, en las cuentas públi-

1 Suelen ser los países mas industrializados en los que el recurso a la deuda representa una proporción relativamente mas pequeña respecto de los ingresos totales. En cambio son muchos los países en vías de desarrollo, tanto en Asia como en Africa, que registran importantes déficit que financiar. También son importantes en la actualidad los déficit registrados en varios países de América Latina y países de Europa del Este.

cas, e identifiquemos los distintos desfases que pueden producirse entre ellos.

19.2. El déficit y su financiación

19.2.1. Conceptos de déficit

En origen, el déficit es un concepto presupuestario que indica un desequilibrio entre gastos e ingresos, un exceso de ciertos gastos sobre ciertos ingresos. Así pues, el tamaño del desequilibrio dependerá de cuáles sean los gastos y los ingresos que tomemos en cuenta para efectuar el cálculo y en esta materia los criterios utilizados por las respectivas contabilidades presupuestarias pueden diferir sensiblemente de unos países a otros. De ahí que la forma más habitual de definir hoy un déficit sea utilizando las categorías económicas de la contabilidad nacional que resultan bastante mas homogéneas que las presupuestarias.

Déficit: desequilibrio entre gastos e ingresos.

En el cuadro 19.1. se ofrece una relación simplificada de los distintos tipos de ingresos y gastos de un estado, acompañados de unas cifras que nos faciliten la comprensión de sus relaciones. Como puede verse, hemos distinguido tres categorías de ingresos y gastos: corrientes, de capital y financieros, contabilizando cada uno de ellos en una cuenta distinta, si bien las tres cuentas aparecen enlazadas a través de sus saldos. Así, el saldo de la cuenta corriente pasa a la cuenta de capital y el saldo de esta última a la cuenta financiera. Por tanto, cabría integrar las tres cuentas en una, todos los ingresos y gastos en una sola cuenta, si bien su separación, como veremos, nos permitirá discernir mejor la naturaleza de los distintos desequilibrios que pueden registrarse.

En la primera cuenta se incluyen todos los ingresos y gastos corrientes, esto es, todos los ingresos y gastos que afectan exclusivamente a la renta del país en el ejercicio de que se trate. Los impuestos que recaen sobre las rentas (200) y los que gravan el consumo (150) -uno de los destinos posibles de la renta- son, sin duda, ingresos de esta naturaleza. En cambio, existen otros impuestos, como sucede con aquellos que recaen sobre las donaciones y herencias, que no se satisfacen con una porción de la renta sino con una porción del capital. Por tal razón, suelen figurar como ingreso en la cuenta de capital.

En la primera cuenta se incluyen todos los ingresos y gastos corrientes.

Constituyen también ingresos corrientes los ingresos patrimoniales (20), y las transferencias corrientes (10). Como sabemos, son ingresos patrimoniales aquellos que el estado deriva por la vía de los precios como sucede con los rendimientos de su actividad empresarial o de la cesión de activos en régimen privado. También puede recibir una hacienda transferencias corrientes provenientes de otras haciendas (pensemos, por ejemplo, en las transferencias que hace una hacienda central a sus haciendas locales o en las ayudas prestadas a países en desarrollo por otros países u organismos internacionales) o bien de particulares.

CUADRO 19.1.
CUENTAS SIMPLIFICADAS DE INGRESOS Y GASTOS DEL ESTADO

CUENTA CORRIENTE

Impuesto sobre la renta	200	Sueldos y salarios	150
Impuesto sobre el consumo	150	Compra de bienes y servicios	70
Ingresos patrimoniales	20	Intereses deuda	50
Transferencias corrientes	10	Transferencias corrientes	130
		Amortizaciones	60
Total ingresos corrientes	380	Total gastos corrientes	460
Saldo cuenta corriente	80		
	460		460

CUENTA DE CAPITAL

Amortizaciones	60	**Saldo cuenta corrient**e	80
Impuestos sobre el capital	1	Gastos de inversión	160
Transferencias de capital	4	Transferencias de capital	50
Total ingresos de capital	65	Total gastos de capital	290
Endeudamiento neto	225		
	290		290

CUENTA FINANCIERA

Ventas activos financieros	20	**Endeudamiento neto**	225
		Compras activos financieros	40
		Amortización deuda pública	80
Total Ingresos financieros	20	Total Gastos financieros	345
Endeudamiento bruto	325		
	345		345

En lo que se refiere a los gastos corrientes, hemos diferenciado los sueldos y salarios satisfechos a los funcionarios y empleados públicos (150) y la compra de bienes y servicios (70) que hace cualquier hacienda para poder prestar el conjunto de los servicios públicos que ofrece a sus ciudadanos. En nuestro caso hemos separado también los gastos en intereses de la deuda pública (50) -que no deja de ser una adquisición de servicios- como un componente más de los gastos.

Además de los anteriores cualquier hacienda realiza un conjunto de transferencias corrientes (130) cuando satisface, por ejemplo, pensiones o atiende a los subsidios de desempleo. Y también cuando cede recursos a otras haciendas.

Finalmente, entre los gastos corrientes debemos incluir el importe de las amortizaciones (60) de los bienes de capital utilizados en la prestación de los servicios públicos. Es un gasto que, por su naturaleza, debe distribuirse durante los ejercicios en que se utilicen los bienes de capital en cuestión Así, por ejemplo, para prestar los servicios sanitarios o los servicios educativos a los ciudadanos habrá que incurrir no sólo en el gasto de los sueldos del personal que proporciona tales servicios y en el gasto de los bienes y servicios que deberán adquirirse, sino también en el gasto que suponen los edificios hospitalarios y en el de las escuelas donde se prestan tales servicios. En consecuencia, desde un punto de vista económico, no cabe duda de que las amortizaciones deben considerarse como un gasto equivalente al uso que se ha hecho del bien de capital en cuestión durante el ejercicio de referencia.

La diferencia entre los gastos y los ingresos corrientes, el saldo de la cuenta corriente así configurada, equivale al ahorro/desahorro de la hacienda en cuestión, esto es, a la variación neta registrada en su patrimonio[2]. Si la diferencia resultase positiva diríamos que se ha producido un superávit por cuenta corriente, equivalente al ahorro público, el cual vendría a aumentar el valor del patrimonio; y si la diferencia resultase negativa nos hallaríamos ante un déficit en la cuenta corriente, equivalente a un desahorro, que mermaría el valor del patrimonio.

Como puede apreciarse, si la cuenta corriente se construye adecuadamente, su saldo resulta de la máxima significación pues nos informa, nada menos, de si la hacienda cubre adecuadamente sus necesidades recurrentes o, por el contrario, si para ello está consumiendo el patrimonio público. Este es el saldo, sin duda, en el que implícitamente pensaban los autores clásicos cuando reclamaban equilibrio presupuestario.

Sin embargo, no es fácil que hallemos este saldo en las cuentas presupuestarias de las distintas haciendas. En la práctica presupuestaria no suelen incluirse entre los gastos a las amortizaciones[3] y, en consecuencia, el saldo corriente presupuestario no tiene el mismo significado anterior. En realidad, no tiene significado económico alguno y, por ello, no suele ser considerado un saldo relevante a efectos de describir la situación de una hacienda o para realizar comparaciones internacionales. Así, por ejemplo, un superávit presupuestario en la cuenta corriente podría, en realidad, acabar siendo un déficit en términos económicos en tanto el importe de las amortizaciones resultase superior a dicho superávit.

En nuestro ejemplo del cuadro 19.1, al comparar ingresos y gastos corrientes, resulta un déficit por un importe de 80 que traspasamos a la cuenta de capital pues se trata de la primera partida que deberá financiarse recurriendo a recursos de capital. Junto a ella hemos situado los gastos de inversión realizados por la propia hacienda (160) así como las transferencias de capital (50) efectuadas a otras unidades económicas que serán las encargadas de realizar las inversiones correspondientes. En total pues la hacienda de nuestro ejemplo, deberá obtener ingresos de capital por un importe de 290 unidades monetarias. Habida cuenta de que los ingresos de capital -incluyendo las amortizaciones provenientes de la cuenta corriente- ascienden a 65 unidades monetarias, la hacienda deberá recurrir al ahorro de otras unidades económicas, del propio país (familias, empresas) o del extranjero, para completar sus necesidades. Ese recurso al ahorro de otras unidades económicas, equivalente al endeudamiento neto registrado por la hacienda en el período de referencia, es lo que se conoce habitualmente como **déficit público,** esto es, la diferencia entre la totalidad de los gastos, corrientes y de capital, excluyendo los de carácter financiero, y la totalidad de los ingresos, corrientes y de capital, excluyendo los de carácter financiero. Si en nuestro ejemplo integramos las cuen-

Déficit público. Diferencia entre los gastos reales, totales, corrientes y de inversión a los ingresos totales, excluyendo los de carácter financiero.

2 A estos efectos no consideramos las variaciones en el valor de los elementos patrimoniales. Tan sólo las variaciones en el valor del patrimonio que sean consecuencia de la entrada/salida de elementos patrimoniales.

3 Esto es cierto por lo que se refiere al presupuesto administrativo tradicional que está básicamente concebido como una relación de autorizaciones de gasto que hace el parlamento a las distintas unidades administrativas del ejecutivo. No obstante, el cálculo de costes, en el sentido aquí indicado, constituye una práctica necesaria en las técnicas de presupuestación por objetivos.

tas corriente y de capital tendríamos unos gastos totales de 670 unidades monetarias (460 de gastos corrientes y 210 de gastos de inversión) frente a unos ingresos totales de 445 unidades monetarias (380 de ingresos corrientes y 65 de ingresos de capital) lo cual nos arroja una diferencia, un déficit en este caso, de 225 unidades monetarias.

La utilización de este saldo como indicador del déficit de una hacienda tiene la ventaja, frente al saldo presupuestario corriente, de que no está influido por el importe de las amortizaciones, magnitud de difícil cálculo y que, como hemos indicado, no suele incluirse entre las cifras presupuestarias. En tal sentido pues, la magnitud del endeudamiento neto facilita la comparación internacional.

Por otra parte, en cambio, y a diferencia de lo que sucede con el saldo de la cuenta corriente tal como lo hemos elaborado, el saldo de la cuenta de capital no nos ofrece ninguna información acerca de lo que está sucediendo con el patrimonio público ni nos orienta, por tanto, acerca de si la hacienda está viviendo con sus recursos corrientes o si, por el contrario, está consumiendo el patrimonio público en perjuicio de las generaciones futuras. De hecho, puede ocurrir que el saldo de la cuenta de capital registre un superávit y, no obstante, el patrimonio público esté disminuyendo; y también lo contrario, que la cuenta de capital ofrezca un déficit y, sin embargo, la cuenta corriente económica estuviese registrando superávit, evidenciando la presencia de ahorro público y aumento del patrimonio[4].

La tercera cuenta del cuadro 19.1 incluye las transacciones en activos y pasivos financieros. Sus ingresos pues provendrán bien de la venta de activos financieros (títulos valores o títulos de crédito) o bien de aumento de los pasivos (endeudamiento); y sus gastos, como puede verse en el cuadro, los integran, en primer lugar, las necesidades de financiación de la cuenta de capital; en segundo lugar, las adquisiciones de activos financieros y finalmente, las reducciones de los pasivos, esto es, la cancelación o amortización de deudas.

La tercera cuenta del cuadro 19.1 incluye las transacciones en activos y pasivos financieros.

Con los datos de nuestro ejemplo, la suma de los gastos financieros asciende a 345 unidades monetarias que se obtienen, en parte (20), mediante la venta de activos financieros y el resto (325) mediante la emisión de deuda pública. Así pues, la deuda pública en circulación habrá aumentado en 245 unidades monetarias (325 emitida, menos 80 amortizada). Como, al mismo tiempo, los activos financieros netos han aumentado en 20 unidades (40 compras, 20 ventas), el endeudamiento neto habrá aumentado en 225 unidades monetarias, cifra coincidente con lo mostrado por el saldo de la cuenta de capital.

Con estas referencias, en el cuadro 19.2 hemos recogido los distintos conceptos de déficit habitualmente utilizados. El primero de ellos es el de **déficit primario** que es la diferencia entre todos los gastos e ingresos no financieros, excluyendo los intereses de la deuda pública. Estos intereses

Déficit primario. Diferencia entre todos los gastos e ingresos no financieros, sin incluir los intereses de la deuda pública.

Cuando se los incluyen

↓

déficit público

4 En la medida en que se entiende que el saldo más relevante por sus efectos económicos es el que ofrece la cuenta corriente configurada en los términos del cuadro 19.1, es evidente que el "déficit fiscal" habitualmente utilizado (saldo de la cuenta de capital) puede ofrecernos una imagen distorsionada de la realidad ya que uno y otro saldo pueden presentar, incluso, signos distintos.

son consecuencia de decisiones adoptadas en ejercicios anteriores, cuando se decidió la emisión de la deuda, y por ello al eliminarlos del cálculo, el déficit primario nos puede ofrecer una visión mas ajustada de las consecuencias financieras de las decisiones que se proponen en el presupuesto en curso.

Evidentemente, si añadimos al déficit primario los intereses de la deuda volveremos al **déficit público** que, como hemos visto, se corresponde con el saldo de nuestra cuenta de capital.

CUADRO 19.2. DISTINTOS CONCEPTOS DE DÉFICIT

ENDEUDAMIENTO NETO (Saldo cuenta capital)	225
(-) INTERESES DEUDA PÚBLICA	(-) 50
DÉFICIT PRIMARIO	**175**
(+) INTERESES DEUDA PÚBLICA	(+) 50
DÉFICIT PÚBLICO = EUDEUDAMIENTO NETO	**225**
(+) COMPRAS ACTIVOS FINANCIEROS	(+) 40
(+) REDUCCIÒN PASIVOS FINANCIEROS	(+) 80
(-) VENTAS DE ACTIVOS FINANCIEROS	(-) 20
ENDEUDAMIENTO BRUTO (emisiones)	**325**

Déficit público mas adquisiciones netas de activos financieros y amortizaciones de deuda

↓

endeudamiento bruto

Finalmente, si al déficit público añadimos las adquisiciones netas de activos financieros y las amortizaciones de deudas, obtendremos el volumen del endeudamiento bruto, equivalente a las **emisiones de deuda pública**.

Otra forma de presentación habitual de las magnitudes presupuestarias es en términos de **caja**. No se trata de magnitudes distintas, sino del resultado de aplicar un criterio distinto de contabilización, en lugar del criterio de devengo que es el normalmente utilizado tanto en las cuentas económicas como en la contabilidad presupuestaria, el criterio de caja que, como sabemos, anota la transacción en el momento en que se producen los correspondientes cobros o pagos.

Un presupuesto en términos de caja será pues de utilidad para ordenar las políticas de endeudamiento o de colocación de dinero al ofrecernos un perfil temporal de los desfases previstos entre pagos y cobros, es decir, un perfil de los desfases de caja.

19.2.2. Instrumentos para su financiación

El déficit presupuestario puede cubrirse mediante la e**misión de deuda pública**, pero también mediante la **venta de elementos patrimoniales** pertenecientes a la hacienda que precisa los recursos y, en último término, mediante la **creación de dinero**. Las dos primeras vías de financiación integran los ingresos de capital, mientras que los recursos que obtienen los gobiernos de su capacidad para crear dinero suelen aparecer entre los ingresos patrimoniales.

Como hemos indicado, la deuda constituye el recurso más utilizado para la cobertura de los déficit y si bien es cierto que se trata de un ingreso de capital no es ciertamente un recurso excepcional; es un instrumento financiero más de que dispone la hacienda y su utilización resultará adecuada en determinadas circunstancias, como veremos.

En lo que se refiere a los ingresos provenientes de la enajenación del patrimonio público no cabe esperar que, a diferencia de lo que sucede con la deuda, puedan constituir unos ingresos permanentes, pues por su propia naturaleza, tienen claros límites. En los últimos años del pasado siglo, no obstante, este tipo de ingresos adquirió una cierta importancia para muchas haciendas como consecuencia de la generalización de los procesos de privatización. Como explicamos en la primera lección, el ascenso de la cultura conservadora registrado en Europa desde la segunda mitad de la década de los años setenta reforzada, sin duda, por la descomposición de la vieja Unión Soviética en la década siguiente, llevó al replanteamiento, entre otras cosas, de los cometidos y límites del sector público que se intentó confinar a los quehaceres de la hacienda clásica. Ya en 1979 el gobierno británico inició un importante proceso de privatización de empresas públicas que se extendió durante varios años. En los años ochenta más gobiernos procedieron a redefinir sus sectores públicos pasando al sector privado muchas actividades previamente desarrolladas por el sector público y no sólo empresas, sino incluso la producción de bienes y servicios tradicionalmente ofrecidos por el estado. Con la desaparición de la URSS en 1989, la década de los noventa sería prodiga en procesos de privatización en los países de la Europa del este. Y como la imitación, especialmente para definir posiciones políticas, no es ajena al mundo económico, los procesos de privatización se extendieron por muchos países afectando a las empresas de comunicaciones y a las productoras de energía y algunos otros servicios públicos.

En los 90 Argentina no quedó al margen de estos procesos de privatización...

Han sido estas circunstancias excepcionales las que han otorgado durante los últimos años cierta importancia a este tipo de ingresos con los que, a diferencia de lo que sucede con la deuda o con la creación de dinero, no cabe contar de manera regular.

El último recurso posible para cubrir un déficit es la creación de dinero. Como hemos indicado, todos los gobiernos obtienen regularmente ingresos de esta procedencia y aunque su importancia no sea desdeñable tampoco resulta especialmente relevante. Es cierto que, en ocasiones, esta capacidad del gobierno se ha utilizado profusamente convirtiendo la creación de dinero en una fuente importante de recursos al menos durante un tiempo. Lamentablemente estos comportamientos suelen evidenciar graves dificultades financieras de las haciendas y conducen inexorablemente a alimentar procesos inflacionistas. Si se repasan los casos de fuerte inflación como las vividas por varios países latinoamericanos en la década de los ochenta, la creación de dinero aparecerá, sin duda, como agente central de este tipo de procesos.

... ni tampoco de los procesos inflacionarios de los 80.

19.3. La utilización de la deuda pública como instrumento financiero

En esta sección nos vamos a ocupar de todas aquellas situaciones que pueden requerir de un déficit y su financiación mediante la emisión de deuda. Se trata pues de políticas cuya instrumentación hace aconsejable la utilización de la deuda como instrumento financiero.

19.3.1. La cobertura de desfases temporales entre gastos e ingresos

Todas las haciendas suelen endeudarse a corto plazo para cubrir los desfases que, dentro de un mismo ejercicio presupuestario, pueden producirse entre ingresos y gastos. Los gastos, por regla general, ofrecen un perfil más regular que los ingresos, sobre todo que los ingresos de carácter impositivo que suelen concentrarse en los plazos legales establecidos al respecto. Para atender a este tipo de desfases, las haciendas suelen recurrir bien a **créditos bancarios** o bien a la emisión de **deuda pública a corto plazo**. Lo deseable es que, cualquiera que sea la vía utilizada, se cancele dentro del propio ejercicio presupuestario y no se convierta en instrumento espúreo de financiación a medio plazo.

En otras ocasiones el desfase entre ingresos y gastos puede producirse como consecuencia de la aparición de un gasto extraordinario que no se había previsto. Pensemos, por ejemplo, en una catástrofe natural o en un conflicto armado. Dependiendo de la importancia relativa de dicho gasto, la hacienda puede decidir absorber su importe paulatinamente a lo largo de un conjunto de ejercicios con objeto de evitar cambios súbitos en los niveles de tributación. Si suponemos que el gasto extraordinario es de consumo público -por ejemplo, gastos sanitarios y transferencias destinadas a las personas damnificadas por una catástrofe- y que ha de concentrarse en un ejercicio presupuestario, el recurso a la deuda permitiría diluir este costo a lo largo de los ejercicios siguientes.

En efecto, desde la óptica de la hacienda no cabe duda de que el recurso a la deuda le permitirá graduar las exacciones impositivas adicionales necesarias a lo largo de varios ejercicios, durante el período de amortización de la deuda. Y, desde la perspectiva de la economía en su conjunto, la utilización de la deuda permite, mediante una reducción en la inversión privada, mantener los niveles de consumo, reduciéndolos después gradualmente en los ejercicios venideros a causa de los impuestos adicionales que habrá que satisfacer con objeto de amortizar la deuda.

Sin en lugar de utilizar deuda interna recurriésemos a la deuda exterior es evidente que podríamos mantener no sólo los niveles de consumo sino también los de inversión, dado que los recursos utilizados vendrían de fuera. Por tanto, con la deuda externa se podría evitar, en un primer momento, que tuviésemos que soportar costo económico alguno de la catástrofe. Sin embargo, más adelante, cuando tuviésemos que atender el servicio de esta deuda -intereses más amortización -transfiriendo recursos al exterior, es cuando la sociedad, en su conjunto, tendría que reducir su consumo e inversión.

Esta capacidad de la deuda para trasladar costos hacia el futuro dio lugar a que algunos concibieran la emisión de deuda como una "carga" que habrían de soportar las generaciones venideras. La deuda sería un instrumento que trasladaría sobre las generaciones futuras costos que debiera haber soportado la generación que decidió su emisión y de ahí que el recurso a la deuda aparejase connotaciones negativas.

Esta afirmación ha sido objeto, no obstante, de posiciones encontradas a lo cual ha contribuido, en nuestra opinión, por una parte, que el concepto de "carga" utilizado por los distintos autores no siempre ha sido el mismo y, por otra, que con demasiada frecuencia a la hora de valorar las consecuencias del endeudamiento público se ha olvidado el destino dado a los recursos así obtenidos lo cual, como veremos, puede llevar a conclusiones muy distintas.

¿Financiar el gasto público con deuda en lugar de hacerlo con impuestos?

La idea de "carga" sobre las generaciones futuras aparece originalmente asociada a los efectos que pueden resultar de financiar el gasto público con deuda en lugar de hacerlo con impuestos. Si el gasto lo financiamos con impuestos, reduciremos la renta disponible de los sujetos gravados y con ello su consumo y, en parte, su ahorro. En cambio, si el gasto se financia con emisión de deuda, ésta se cubrirá exclusivamente con ahorro privado, reduciéndose en el mismo importe el ahorro disponible para financiar la inversión privada. Así pues, en la medida en que la financiación de un gasto público con deuda supone una reducción en el ahorro privado mayor que la que comportaría su financiación mediante un impuesto, se dice que la deuda introduce una "carga" en tanto que una menor inversión privada supondrá menor nivel de renta en el futuro para las generaciones venideras.

Como antes hemos advertido, para derivar esta consecuencia es necesario suponer -aunque esto no se haga explícitamente- que los recursos obtenidos con la emisión de deuda pública se destinan a gastos de consumo o a financiar inversiones improductivas, pues de no hacerse así la conclusión no sería la misma. Si con la deuda financiamos inversiones públicas productivas, el capital total -privado más público- que cederemos a las generaciones futuras será el mismo que si tales recursos se hubieran aplicado a inversión privada, sólo que su composición será distinta: más capital público y menos capital privado. En consecuencia, si con la deuda se financian inversiones públicas no tiene por qué reducirse la inversión total. Más adelante, cuando la deuda sea amortizada con impuestos sucederá lo contrario, es decir, se estará forzando el ahorro público que, sin embargo, se aplicará a financiar inversión privada cuyo monto superará al ahorro privado.

Como vemos, lo que resulta importante para evitar que se produzca ninguna "carga" es que la deuda se destine a financiar inversiones productivas y en tanto esto sea así, podría hablarse incluso de una deuda **autoliquidable**, denominación que suele aplicarse a aquella deuda pública emitida para financiar inversiones capaces de inducir aumentos en el PBI que proporcionen impuestos suficientes para atender el servicio de esa deuda.

Es cierto que el resultado sería todavía más favorable, desde la perspectiva que estamos considerando, si la financiación de la inversión pública la hiciésemos con impuestos ya que además de no influir sobre el ta-

maño de la inversión, estaremos forzando una reducción adicional sobre el consumo, es decir, estaremos aumentando el ahorro y la inversión pública a costa, en parte, del consumo privado. Pero este efecto diferencial, de producirse, significaría más bien una "carga" sobre la generación actual representada por su renuncia al consumo privado en beneficio de las generaciones futuras que recibirían más capital y con ello mayores posibilidades de generación de renta.

Hay autores que ni siquiera aceptan que se produzca este efecto diferencial según decidamos financiar el gasto público con deuda o con impuestos. Tal sería la postura mantenida hoy, por ejemplo, por Barro y que recoge una sugerencia de David Ricardo en virtud de la cual, cualquier sujeto racional no ignora que la emisión de deuda pública deberá amortizarse en el futuro con cargo a impuestos y, por tanto, que deuda pública hoy equivale a impuestos en el futuro. Esta es la argumentación que se conoce como "**equivalencia ricardiana**" y que nos diría, en definitiva, que los efectos serán los mismos tanto si el gasto se financia con deuda como si se hace con impuestos, pues ambos resultan equivalentes. Pese a la indudable lógica de la argumentación, su apoyo empírico resulta escaso.

La otra perspectiva de "carga" utilizada es la referida a los costos financieros de la deuda, esto es, al pago de los intereses y a su amortización. La deuda permite gastar hoy disfrutando la actual generación de los beneficios de ese gasto mientras que se traslada a las generaciones futuras su costo, al ser éstas las que habrán de hacerse cargo de sus intereses y amortización. En este caso nos hallamos ante un problema de distribución de costos y beneficios entre generaciones del que nos ocuparemos a continuación.

Aunque en el caso de la deuda emitida para financiar gastos extraordinarios el plazo de amortización será mayor que en el de la deuda a corto plazo, la lógica de su funcionamiento resulta análoga en tanto se trata de una deuda que actúa como colchón para amortiguar aumentos ocasionales en el gasto y, por tanto, que habría de ser amortizada también en un plazo cierto.

19.3.2. Financiación de la inversión y equidad intergeneracional

Uno de los cometidos más característicos de la deuda ha consistido en financiar las inversiones públicas. Como vimos anteriormente, la inversión pública neta sólo puede financiarse mediante el ahorro público, equivalente a un superávit en la cuenta corriente o bien, recurriendo al endeudamiento. Si la financiación se hace con ahorro, el patrimonio público aumentará; si se hace emitiendo deuda, el patrimonio público quedará inalterado.

La posición de los economistas clásicos a este respecto favorecía la utilización de la deuda para financiar las inversiones dado que, en su opinión, carecía de toda justificación que el presupuesto del estado arrojase un saldo distinto al equilibrio[5]. Siendo así, no cabe sino utilizar la deuda

5 La financiación de las inversiones con cargo al ahorro público obligaría, como acabamos de indicar, a que el presupuesto corriente se cerrase con superávit.

pública para financiar los proyectos públicos de inversión. Pero además de esta razón que, como veremos más adelante, implica una determinada visión del funcionamiento de la economía, la utilización de la deuda para financiar inversiones constituye una solución que permite lograr un equilibrio intergeneracional entre los impuestos satisfechos y los servicios públicos recibidos a cambio. Para ello, los ingresos corrientes deberían bastar para cubrir, además de todos los gastos corrientes, los intereses y la amortización de la deuda. En efecto, si el ritmo de amortización de la deuda emitida se ajusta al de amortización del bien de inversión financiado con aquella ocurrirá, de una parte, que la hacienda mantendrá inalterado su neto patrimonial y, de otra, que los ciudadanos soportarán el costo de la inversión en la medida en que la utilizan y reciben los servicios correspondientes.

Imaginemos, por ejemplo, que se pretende construir un hospital cuyo costo asciende a 1.000 uds. monetarias y a tal fin se emite deuda por ese mismo importe. Es claro que con esta operación el patrimonio neto de la hacienda no se verá alterado pues si su pasivo ha aumentado en 1.000 uds. monetarias como consecuencia de la deuda contraída, también lo ha hecho en el mismo importe su activo con la construcción del hospital. A partir de aquí el valor de los servicios prestados anualmente por el hospital -el edificio construido- puede estimarse en la suma de la amortización del edificio, por un lado, más el importe de los intereses del capital invertido.

Pues bien, si la amortización (financiera) de la deuda la hacemos al mismo ritmo que se produce la amortización (física) del edificio del hospital, el patrimonio neto de la hacienda seguirá inalterado (el activo se reduce cada año en la cuantía de la amortización física del edificio, coincidente con el importe de la amortización financiera de la deuda que es en lo que se reduce el pasivo) y estaremos cobrando adicionalmente cada año a los ciudadanos, a causa de la construcción del hospital, los intereses de la deuda más el importe para amortizar la deuda, suma que coincide con el valor de los servicios adicionales recibidos por esos mismos ciudadanos. En este sentido podemos decir que la deuda nos permite distribuir con equidad en el tiempo el costo de los servicios públicos prestados a los ciudadanos.

Antes, al hablar de la traslación de la "carga" de la deuda, vimos que la segunda interpretación dada a este término se refería al desplazamiento del servicio de la deuda sobre las generaciones futuras. Como estamos viendo, podría hablarse de que las generaciones futuras soportaban una "carga" a causa de la emisión de deuda en el caso de que los recursos se destinaran a consumo público o bien, en el caso de que el período de amortización financiera de la deuda excediera al correspondiente de la amortización física de los bienes de capital en los que se invirtieron los recursos.

En efecto, imaginemos que se financia con deuda los salarios de los médicos de la sanidad pública y que dicha deuda se amortiza de golpe después de treinta años. Es evidente que el colectivo de personas que se benefician de los servicios médicos en su momento será distinto de aquel otro colectivo que habría de pagar la deuda. Algunos miembros del primer colectivo habrán muerto y ya nunca tendrán que afrontar el costo de los servicios sanitarios que recibieron, mientras que otros miembros del co-

lectivo que paga la deuda serán nuevos miembros de la sociedad que no recibieron aquellos servicios sanitarios y, en cambio, que ahora deberán soportar la alicuota de impuestos que les corresponda para cancelar aquella deuda.

Y otro tanto sucederá en el caso de que los recursos captados por la deuda se hubiesen destinado a gastos de inversión en tanto los pagos de intereses y amortización vayan más allá del período de utilización de los correspondientes bienes de capital público. En tal caso, la correspondencia entre servicios recibidos por cada individuo y pagos realizados que existe cuando ambos plazos coinciden, se rompe y, en consecuencia, se producirán también desplazamientos interpersonales de carga.

Naturalmente, nuestro juicio sería distinto si en lugar de tomar como referencia a los individuos como hemos venido haciendo, tomásemos **el conjunto de individuos que conviven en un momento dado** y a ese conjunto lo llamásemos "generación". En tal caso y mientras se trate de deuda pública interna, es evidente que el pago de los intereses de la deuda así como su amortización constituyen transacciones entre individuos internas a la "generación" y, por tanto, nunca pueden suponer una carga para la generación como conjunto. Cuestión distinta sería en el caso de la deuda exterior pues aquí se producen pagos a personas que no forman parte del grupo generacional y, por tanto, aún concibiendo la "generación" en los términos indicados, sí que se podrían producir desplazamientos en la carga de la deuda en tanto una generación puede utilizar y disfrutar de los recursos así conseguidos mientras que sea otra la que tenga que atender los pagos correspondientes.

En nuestra opinión, esta idea de generación, que ha sido utilizada en algunas ocasiones, confunde más que aclara los problemas que estamos considerando ya que oculta algo tan relevante como las transferencias que se producen entre los individuos que conviven en una sociedad.

La consideración de los posibles desplazamientos de carga tributaria entre individuos a lo largo del tiempo no es algo que pueda darse solamente en el caso de la financiación con deuda pública. También se produce, por ejemplo, con las pensiones públicas que operan con sistemas de "reparto". Pensemos que se decide un aumento en las pensiones públicas que se financia con aumentos en los aportes a la seguridad social. Siendo así, no se producirá déficit alguno ni habrá que emitir deuda pública. No obstante, se trata de beneficios que reciben los mayores y que han de pagar los mas jóvenes, con lo cual se estará produciendo también un desplazamiento de carga - desde los viejos a los jóvenes- entre individuos de distintas edades.

Si definimos una "generación" como el conjunto de individuos que tiene la misma edad (también podría hacerse para un entorno de edad) cabría averiguar de qué forma los costos y beneficios derivados de la acción del estado afectan a cada generación y por tanto, cuáles son los desplazamientos de "cargas" que, con carácter general, se producen entre ellas[6].

---

6 Una explicación detallada de cómo organizar una “contabilidad generacional” puede hallarse en el documento publicado por la CBO (Congressional Budget Office) de Estados Unidos en 1995 bajo el título de “Who pays and when? An Assessment of generational accounting”.

En resumen, pues, la deuda constituye un instrumento financiero idóneo para distribuir una parte del costo de los servicios públicos prestados -la parte atribuible a los bienes de capital- entre el colectivo de sus beneficiarios sin perjuicio, naturalmente, de los criterios o patrones de distribución individualizada que hayan decidido aplicarse.

19.3.3. Déficit y política fiscal compensatoria

En ocasiones las haciendas incurren en déficit por razones de política económica con el propósito de evitar o, al menos, minimizar las situaciones de desempleo a que suele conducir la evolución cíclica de la economía. Nos hallamos, pues, una vez mas, ante déficit y deuda que responden a un propósito deliberado como en los casos anteriores y que no debe confundirse ni asociarse con situaciones de insuficiencia. En la actual recesión económica (2003) muchos países están incurriendo en déficit no sólo por razones coyunturales[7] sino también como consecuencia de políticas deliberadamente expansivas[8]. El caso más claro quizá sea el de Estados Unidos que, desde que se inició la actual presidencia de Bush, ha combinado una política de recortes en los impuestos con aumentos en los gastos de defensa, con lo que el saldo presupuestario norteamericano ha pasado del superávit al déficit como instrumento expansivo.

Este tipo de actuaciones de los gobiernos, normalmente combinadas con políticas monetarias igualmente expansivas o, cuanto menos, adaptadas al impulso fiscal, suelen plantearse, como decimos, en situaciones de desempleo que, por sus características, quepa atribuir a una falta de demanda agregada. En estos casos, tanto la política fiscal como la política monetaria, en opinión de muchos, pueden constituir factores que estimulen dicha demanda bien directamente, como sucede en el caso de que se decida aumentar el gasto público o bien, indirectamente, si la política fiscal se instrumenta mediante reducciones impositivas que aumentarán la renta disponible de los ciudadanos de lo cual cabe esperar mayor demanda de consumo e inversión privada. Por lo que se refiere a la política monetaria, una expansión en la cantidad de dinero debería reducir los tipos de intereses y con ello estimular la demanda de recursos para la inversión.

---

7 Las fluctuaciones de la economía producen cambios en el saldo del presupuesto como consecuencia de los denominados “estabilizadores automáticos”. Así, al reducirse el empleo y la producción, se reduce automáticamente la recaudación impositiva y, en cambio, aumentan determinados gastos como sucede con los subsidios de paro. El efecto combinado de uno y otro se traduce en un aumento del déficit (o reducción del superávit) que, como vemos, no es consecuencia de decisiones adoptadas por el gobierno, es decir, no es consecuencia de medidas discrecionales de política fiscal.

8 Al estudiar la política fiscal seguida por un gobierno puede resultar útil diferenciar el componente coyuntural del saldo presupuestario, esto es, la parte del déficit/superávit atribuible a las oscilaciones cíclicas de la economía del resto que suele denominarse componente estructural y que sería, en sentido estricto, el imputable a la política decidida por el gobierno.

Si conocemos la sensibilidad de los ingresos y gastos públicos ante las variaciones de la renta, podemos estimar el componente cíclico a partir del “gap” existente entre la renta real y la potencial o tendencial, calculando en qué medida se modificaría el saldo presupuestario en el caso de que la renta alcanzada fuese la potencial. Esta variación del saldo sería, pues, el componente atribuible a la coyuntura y la diferencia entre este y el saldo real, sería el componente estructural.

A pesar de que la utilización de las políticas fiscales y monetarias constituye una práctica relativamente habitual para afrontar situaciones depresivas, la conveniencia de incurrir en déficit presupuestarios con finalidad compensatoria es un cuestión que no goza, ni mucho menos, de una aceptación generalizada, sobre todo en el mundo académico.

Una mirada clásica de la problemática del desempleo y su relación con el déficit y las políticas fiscales compensatorias.

Si la economía funcionase de acuerdo con las previsiones de los economistas clásicos, es cierto que incurrir en déficit con un propósito compensatorio carecería de sentido ya que, en su visión de la economía, no caben situaciones permanentes de desempleo. El funcionamiento correcto de los mercados y por tanto, también del mercado de trabajo, deberá proporcionar precios de equilibrio, los cuales, por definición, garantizan la eliminación de cualquier exceso de oferta. Así, si los salarios son flexibles y su nivel se determina por el precio de equilibrio en el mercado de trabajo, todo el mundo que desee trabajar podrá hacerlo a ese precio y, por tanto, no caben situaciones de desempleo involuntario. Por su parte, el ajuste entre ahorro e inversión que habrá de proporcionar el nivel adecuado de demanda, lo facilitará la flexibilidad de otro precio, en este caso el tipo de interés. Y dado que la producción siempre será la de pleno empleo, la cantidad de dinero existente no puede influir en el nivel de renta real y se limitará a determinar el nivel de precios, como nos dice la teoría cuantitativa.

Desde esta perspectiva las situaciones de desempleo que puedan producirse y por tanto, de niveles de renta distintos del potencial, habría que atribuirlas a funcionamientos deficientes de los mercados y, en consecuencia, las políticas adecuadas no serían aquellas que pretenden influir en el nivel de la demanda agregada sino, en todo caso, aquellas otras, que podemos denominar genéricamente políticas de oferta, y cuyo propósito fundamental consiste en mejorar el funcionamiento de los mercados. Así, por ejemplo, desde la visión clásica, la actual situación de desempleo que sufren gran parte de las economías europeas, claramente superior al registrado por la economía norteamericana, no puede atribuirse a una demanda agregada insuficiente sino a las rigideces existentes en los mercados, especialmente en el mercado laboral, por razón de sus múltiples regulaciones derivadas, en su mayor parte, de los sistemas de protección característicos de los estados de bienestar. La recomendación evidente, desde esta perspectiva, si se quiere acabar con el desempleo, sería eliminar todas aquellas regulaciones que limitan la flexibilidad en este mercado dejando que se produzca un ajuste entre oferta y demanda que determine un salario capaz de vaciar el mercado. Esto pasaría, naturalmente, por la eliminación de los salarios mínimos, por el establecimiento de la libertad de despido sin indemnización, el aligeramiento de las cargas sociales, etc, que son regulaciones que sitúan los precios del factor trabajo por encima de su "precio natural", como dirían los clásicos.

Es evidente que en un mundo clásico nada pueden hacer las políticas fiscales para solventar situaciones de desempleo. En tal contexto, un aumento del gasto público, por ejemplo la puesta en marcha de un programa de inversiones públicas, se traduciría en una disminución equivalente en la inversión privada y, por tanto, no tendría ninguna consecuencia en el nivel de demanda agregada. La emisión de deuda para financiar el programa de inversiones públicas elevaría el tipo de interés y reduciría así la demanda de inversión privada. Se produciría, pues, un efecto "crowding out" (desalojo) de la inversión privada por la pública, sin consecuencias ni en la demanda, ni en la producción ni en el empleo.

Década 60': El auge del modelo keynesiano y sus aportes para evitar situaciones de desempleo.

Fue la generalización de las situaciones de desempleo lo que llevó a cuestionar esta visión clásica de la economía. El nacimiento de las políticas fiscales y monetarias se produce a la vista de las consecuencias económicas de la Gran Depresión (1929) y su fundamentación teórica inicial, como es sabido, fue el objeto de la conocida obra de Keynes[9].

La novedad del modelo keynesiano frente al clásico reside en que pone el acento en la **demanda agregada** como factor determinante del nivel de renta y el empleo y advierte de la posibilidad de que la demanda agregada, en contra de lo previsto por la ley de Say, resulte insuficiente para alcanzar el nivel de la renta de pleno empleo sin que, pese a ello, surjan automatismos que empujen la producción hacia su nivel potencial.

La demanda de dinero, que en la perspectiva clásica solamente depende del nivel de renta, en el planteamiento keynesiano se entiende dependiente también del tipo de interés. Con ello ocurre, en primer lugar, que la determinación del tipo de interés pasa a ser un tema monetario y no sólo real como sucede en la visión clásica; y, en segundo lugar, que pueden producirse divergencias entre el tipo de interés determinado en el mercado monetario por la oferta y demanda de dinero y el requerido para garantizar la igualdad entre el ahorro y la inversión que es el que permite equilibrar los mercados de bienes y servicios[10] . Estas posibles divergencias abrirían, en principio, las puertas a la política monetaria con objeto de influir sobre el tipo de interés para llevarlo al nivel requerido por el mercado de bienes. El problema que podría surgir -y esta constituye una de las señas de identidad del planteamiento keynesiano- es que la demanda de dinero fuese tan elástica a los tipos de interés que impidiera su descenso al nivel requerido por el equilibrio real. Este riesgo conocido como "trampa de liquidez" significa que para un determinado tipo de interés, pensemos, por ejemplo, en el 3%, la demanda de dinero se convierte en perfectamente elástica, es decir, que es capaz de absorber toda la oferta de dinero existente, lo cual impediría que, aún aumentando la cantidad de dinero, pudiéramos hacer descender el tipo de interés. En tal caso, si suponemos que el tipo de interés que lograría equilibrar la parte real de la economía es, por ejemplo, del 2%, se produciría un desequilibrio en el mercado de bienes que se traduciría en una inversión insuficiente para absorber todo el ahorro disponible, esto es, en una insuficiencia de la demanda agregada. En tal caso, sólo la política fiscal resultaría un instrumento adecuado para intentar alcanzar el nivel de demanda requerido, cosa que podría hacer alternativa o complementariamente, bien reduciendo los impuestos y por esta vía estimulando la demanda privada, o bien aumentando el gasto público. En ambos casos se incurriría en un déficit consecuencia de

---

9 La "Teoría General" apareció en 1936. Si bien el propio Keynes trató de influir en las políticas del presidente Roosevelt, la aceptación de sus puntos de vista en el mundo académico y en la práctica de las políticas económicas, no se produciría claramente hasta después de la segunda Guerra Mundial.

10 La estructura conceptual mas utilizada para presentar y valorar distintos planteamientos macroeconómicos es el conocido modelo IS-LM. Se trata de un modelo de corto plazo en el que la situación de equilibrio de la economía se alcanza en aquel punto (tipo de interés y nivel de renta) en el que se cruzan la curva IS que representa posiciones de equilibrio en los mercados de bienes (igualdades entre ahorro e inversión) y la curva LM que representa posiciones de equilibrio en el mercado monetario, esto es, entre la oferta y la demanda de dinero.
Una situación de equilibrio viene definida por aquel nivel de renta y de tipo de interés para el cual se producen, simultáneamente, una situación de equilibrio en el mercado de bienes y en el mercado monetario.

una decisión política, siendo este el instrumento para alcanzar el nivel de renta de pleno empleo.

De no operar así, la insuficiencia de demanda sería causa de despilfarro de recursos ya que llevaría a situaciones de paro involuntario y, como hemos advertido, sin que tales situaciones engendrasen mecanismos automáticos de ajuste. Es más, dada la rigidez al descenso que muestran los salarios nominales, podría incluso suceder -como destacó Keynes- que las situaciones de demanda insuficiente debidas a las consecuencias de la "trampa" de liquidez" determinasen un nivel de renta, inferior naturalmente al de pleno empleo, pero que resultase coincidente con el determinado, por su parte, por unos salarios reales relativamente elevados, lo cual podría dar lugar a una situación de equilibrio con subempleo.

Los modelos de demanda advirtieron sobre la posibilidad de utilizar las políticas monetarias y/o fiscales, para evitar situaciones de desempleo y con ello se abrió la discusión -y el estudio- acerca de la eficacia relativa de uno y otro tipo de política. Los keynesianos, por las razones indicadas, resultaban más partidarios de la utilización de la política fiscal asignando a la política monetaria en todo caso una función adaptativa. En la medida que una expansión fiscal podía inducir elevaciones en los tipos de interés, el papel de la política monetaria debía consistir en evitar que tal cosa sucediera aumentando la oferta monetaria en el nivel requerido para ello.

Probablemente fue la década de los años sesenta cuando los puntos de vista keynesianos alcanzaron su apogeo. La administración Kennedy utilizó con éxito la política fiscal recortando impuestos y consiguiendo situaciones prácticas de pleno empleo[11]. En la década siguiente, en cambio, las situaciones de estancamiento con inflación darían lugar a la puesta en cuestión de las recetas keynesianas que, previamente, habían sido criticadas en el mundo académico por los "monetaristas" cuya figura central era M. Friedman. Para los monetaristas las políticas de gestión de la demanda añadían más problemas de los que podían solucionar ya que a corto plazo podían resultar perturbadoras y a largo plazo eran inútiles, pues en esta dimensión temporal, en su opinión, las condiciones de la oferta resultaban ser las únicas relevantes en la determinación del nivel de renta. Lo más probable es que una política fiscal expansiva se acabase traduciendo en creación de dinero lo cual si bien podría ser causa de desajustes a corto plazo, a largo plazo no tendría ningún impacto ni en el empleo ni en el nivel de renta real. El rechazo a las fórmulas de gestión de la demanda incluso a corto plazo por parte de los monetaristas se fundaba en las dificultades que tiene cualquier gobierno para, **primero**, reconocer que la situación de la economía requiere de intervención; **segundo**, para tomar las decisiones oportunas y, **tercero**, para que éstas, caso de resultar acertadas, surtan su efecto. Inevitablemente las intervenciones de política económica, especialmente en lo que se refiere a la política fiscal, están sometidas a un conjunto de desfases (lags) que dificultan su éxito, incluso aún cuando resultasen acertadas, ya que cuando vinieran a surtir efecto la situación de la economía podía ser distinta de aquella otra que motivó las medidas y las consecuencias, en tal caso, serían imprevisibles.

Década de los 70': críticas de los «monetaristas».

11 Como es sabido, se entiende que existe pleno empleo cuando el nivel de desempleo resulta coincidente con el correspondiente al paro friccional o tasa “natural” de desempleo.

Este punto de vista, con elementos de verdad innegables, acabó derivando en una discusión de **reglas** frente a **discrecionalidad**. Desde las posiciones monetaristas se entendía preferible que la política monetaria se limitase a señalar una tasa de crecimiento de la oferta monetaria y se prescindiera de los intentos de gestionar la demanda y si, por algún motivo excepcional, se requería de alguna intervención a corto plazo entendían preferible utilizar la política monetaria dado que sus desfases resultan inferiores a los habituales en la política fiscal.

No cabe duda de que las posiciones monetaristas supusieron un contrapeso para el modelo keynesiano. Desde un punto de vista aplicado porque llamaron la atención respecto de las dificultades de implementar una política fiscal acertada y, desde una perspectiva conceptual, en la medida en que vinieron a reivindicar la capacidad interpretativa del modelo clásico frente al modelo keynesiano. Y lo que, en nuestra opinión, no es menos importante, al intentar limitar la operatividad del punto de vista keynesiano se pretendía, al mismo tiempo, poner límites a la intervención del estado en la economía y aún al propio tamaño del sector público que la visión keynesiana había dejado abierto. Desde la óptica keynesiana, cuyas consecuencias lógicas en el terreno de la política fiscal extraería Lerner con su **hacienda funcional**, la misión del estado consistía en utilizar todos los instrumentos disponibles para llevar a la economía a una situación de pleno empleo. A tal fin no importaba aumentar el gasto público, los impuestos o la deuda. Todo ello eran instrumentos para alcanzar aquel fin y el auténtico costo social que no debía soportarse era el del desempleo involuntario. Todo lo demás y especialmente el tamaño del sector público, carecía de importancia y en todo caso, debería ser el requerido por aquel primer objetivo.

Es evidente que estos planteamientos, independientemente de su consistencia teórica, llevaban a la expansión del sector público y a que éste pudiera adoptar cualquier medida para alcanzar el pleno empleo. De esta forma los límites del sector público que trabajosamente habían intentado establecer los economistas clásicos se esfumaban de un plumazo, lo cual, por razones obvias, resultaba poco admisible desde otras ópticas.

Otros modelos alternativos actuales.

La evolución de las políticas durante el último cuarto del siglo pasado y los años transcurridos del presente ha incorporado parte de las críticas anteriores y se han situado en un espacio, digamos, pragmático, a cierta distancia, de los desarrollos académicos que, en su mayor parte se han producido en el terreno de los modelos de oferta próximos a la posición clásica y, desde luego, alejados de los modelos keynesianos originales. Así sucede claramente con los modelos inspirados por las "expectativas racionales" asociadas al nombre de Lucas[12] como mentor clave y también, posteriormente, a los modelos que atribuyen las oscilaciones regis-

12 Los modelos desarrollados a partir de los trabajos pioneros de Robert Lucas sobre "expectativas racionales" podrían considerarse una extensión de las posiciones monetaristas de Friedman y llevan a conclusiones radicales respecto del uso de las políticas monetaria y fiscal. Esta perspectiva se halla, justamente, en los antípodas de la hacienda funcional de Lerner. Aceptando los presupuestos de que los sujetos, los distintos agentes económicos, forman sus expectativas racionalmente utilizando toda la información disponible así como la mejor teoría, estos serán capaces de anticipar las políticas cuyos efectos sobre la economía real serían nulos. Como pensaban los clásicos, cualquier aumento en el gasto público se traducirá en una reducción paralela en el gasto privado y cualquier aumento en la cantidad de dinero solo tendrá consecuencias

tradas en la producción y el empleo a los "shocks" de oferta[13] antes que a variaciones en la demanda. Más recientemente se han revitalizado los planteamientos académicos de raíz keynesiana introduciendo así algunos contrapesos en un ambiente intelectual opuesto a las intervenciones públicas[14].

A pesar del dominio de que en estos momentos gozan los desarrollos académicos contrarios a la gestión de la demanda, hay que reconocer que la realidad de las políticas resulta, como dijimos, algo mas pragmática, sin negar, por supuesto, la influencia de ese marco intelectual fuertemente conservador que tiende a excluir la intervención del estado en la economía y a reducir, en general el ámbito de actividades del sector público.

Si bien es cierto que las esperanzas que hace años se situaron en la posibilidad de evitar cualquier dosis de desempleo gestionando adecuadamente la demanda se han desvanecido como consecuencia de las dificultades que inevitablemente surgen para instrumentar este tipo de medidas de "ajuste fino" (fine tuning), las políticas compensatorias siguen entendiéndose útiles en aquellos casos en los que los niveles de desempleo son importantes y existe una gran brecha entre el producto real y el potencial. Además del efecto de los estabilizadores automáticos, suele aceptarse que en situaciones depresivas es adecuado utilizar la política fiscal y monetaria aún cuando haya que incurrir en déficit si bien suele aceptarse también que tales déficit deben mantenerse dentro de ciertos márgenes y su conveniencia ocasional no debe confundirse con un aval para practicar políticas fiscales poco responsables. A este respecto han aparecido incluso normas, como dijimos anteriormente, que intentan señalar los límites

---

en el nivel de precios. Por tanto , ni la política fiscal ni la política monetaria, en tanto puedan ser anticipadas, tendrán efecto alguno sobre el empleo o la renta real. También suelen suponer que los mercados tienden a equilibrarse con rapidez y, en consecuencia, no cabe esperar que los desequilibrios puedan perdurar. Lamentablemente, el apoyo empírico a estas tesis resulta mas bien modesto.

13 Durante los ochenta y los noventa aparecieron nuevos modelos macroeconómicos que, frente a la tradición keynesiana, ponían su acento en la oferta como factor determinante de la producción y el empleo. Así sucede, por ejemplo, con los modelos de comportamiento aleatorio (random walk) que es el atribuido a la evolución del PIB. Desde esta perspectiva, se discute la existencia de tendencia en el crecimiento real del PIB y se niega la influencia de la demanda en la determinación de los niveles de producción y empleo. En opinión de los defensores en este modelo, la pauta de comportamiento del no es tendencial sino aleatoria y dicha aleatoriedad de comportamiento no cabe atribuirla a oscilaciones en la demanda sino a “shocks” en la oferta, como pueden suponer las innovaciones tecnológicas o cambios.../.. .../... súbitos en los precios de los factores. En consecuencia, tampoco desde esta perspectiva, ni la política monetaria ni la fiscal tendrían cometido alguno.

En esta misma línea se mueven también los modelos desarrollados en los noventa bajo el nombre de teoría del ciclo económico real (real business cycle theory) que atribuyen las posibles oscilaciones a factores reales que influyen en la oferta mientras que al mismo tiempo mantienen la tendencia al equilibrio de los mercados.

14 Frente a los modelos de inspiración clásica, también en los últimos años se ha producido una cierta emergencia de modelos alternativos de raíz keynesiana. Estos modelos suelen partir de situaciones reales de competencia imperfecta y muestran como la introducción de tales supuestos nos puede llevar a oscilaciones indeseables en la producción y el empleo. En esta línea cabe destacar los trabajos de Gregory Mankiw sobre su modelo de “precios pegajosos” (sticky prices) -precios nominales que no se adaptan con la instantaneidad que suelen suponerse a las cambiantes condiciones de oferta y demanda –partiendo de una rigurosa fundamentación microeconómica. En este sentido, como ya anteriormente, parece claro que la introducción de pequeños cambios en los supuestos que se hallan tras el modelo clásico y sus variantes, pueden dar lugar a alteraciones muy importantes en sus resultados.

de lo que deba entenderse por una "política fiscal responsable", límites, en definitiva, a los comportamientos del estado. Así, por ejemplo, la Unión Europea a través del denominado "Pacto de Estabilidad y Crecimiento", ha introducido límites máximos para los déficit públicos que puedan registrar los países miembros y también para el endeudamiento. De acuerdo con tales normas la deuda pública emitida por los países de la UE no debe superar el 60% de valor del PBI ni los déficit públicos anuales el 3% de esta misma magnitud, entendiéndose que la situación, digamos a medio plazo, debería ser la de equilibrio presupuestario. La idea que subyace en este planteamiento recuerda la desarrollada en Suecia en el primer tercio del siglo XX de "presupuesto cíclico"[15], la cual suponía, implícitamente, la existencia de una tendencia en el crecimiento del PBI alrededor de la cual oscila la producción anual. Siendo así, el presupuesto habría de configurarse de forma tal que en los años situados sobre esa línea de tendencia se obtuviesen un conjunto de superávit equivalentes a los déficit en que habría que incurrir en los años situados por debajo de la tendencia[16].De esta forma se conciliaría la idea clásica de equilibrio con la posibilidad de operar una política fiscal, dentro de ciertos límites. Con ello se intenta conseguir que las políticas fiscales resulten moderadas y que no tengan efectos inflacionistas y, a la vez, que no surjan presiones sobre los gastos que lleven a ampliar el tamaño del sector público. Como puede verse, se trata de una posición ecléctica y pragmática diseñada en un contexto conservador.

En todo caso, como ya señalamos anteriormente y la idea de presupuesto cíclico resalta con insistencia, las políticas fiscales compensatorias reclaman déficit y el recurso a la deuda de forma transitoria y, por tanto, no deberían ser causa de aumentos en el nivel de deuda a largo plazo.

19.4. Cubriendo insuficiencias: deuda pública y creación de dinero

Como anteriormente apuntamos, además de la venta de activos y de la emisión de deuda, las haciendas obtienen recursos también con la **creación de dinero**. Los ingresos de este origen se conocen en la doctrina anglosajona como "revenue seignorage" que podríamos traducir como ingresos de señorío[17].

---

15 La propuesta de equilibrar ingresos y gastos en lugar de anualmente, como requerían los autores clásicos, a lo largo del ciclo, compensando déficit y superávit, se planteó en Suecia hacia finales de la década de los veinte y llegó a utilizarse en ese país en los años previos a la segunda guerra mundial.

16 La posibilidad lógica de equilibrio a lo largo del ciclo puede tener problemas de instrumentación en la medida en que la duración del ciclo económico no coincidirá, normalmente, con la del “ciclo político” que, de acuerdo con los estudios realizados, tiene también su propia lógica interna que favorece políticas expansivas en tiempo electoral.

17 Es de notar la carga ideológica de esta denominación. Nombrar un derecho del estado recurriendo a una denominación del mundo feudal, un mundo con privilegios que hoy resultan reprobables, facilita la asociación del estado con estos comportamientos abusivos y arbitrarios. Como ya indicamos en otra parte, con demasiada frecuencia en los ataques conservadores contra el estado se olvida que el estado moderno constituye un espacio democrático y, por tanto, que no cabe referirse indistintamente al estado absolutista del siglo XVIII o al actual estado democrático como si se tratara de la misma cosa.

Los ingresos provenientes de la creación de dinero suelen tener un doble origen. **Por una parte**, provienen de la puesta en circulación de **monedas** que, en muchos casos, hace directamente la propia hacienda. Siendo así, es claro que ésta obtendrá un ingreso neto equivalente a la diferencia entre el valor atribuido a las monedas y su costo de producción y distribución.

Por otra parte tenemos los **billetes**. En este caso lo habitual es que su puesta en circulación se haga a través del Banco Central mediante la adquisición de activos -normalmente la concesión de créditos- bien al sistema financiero, bien al sector público o bien de activos exteriores.

Así pues los ingresos proporcionados por la creación y puesta en circulación de billetes aparecerán en forma de intereses percibidos por el banco emisor el cual deberá afrontar, por una parte, los costos de producción de los referidos billetes y, por otra, los gastos en que incurra para llevar a cabo su misión. Será pues en la cuenta de resultados del Banco Central donde aparezcan los ingresos que la hacienda obtiene como consecuencia de la capacidad del estado para crear papel moneda.

Por tanto, aunque a veces se maneja la idea de que las ampliaciones registradas en la base monetaria constituyen un ingreso para el estado, éste suele producirse en la forma indicada. No es frecuente, desde luego, que la hacienda utilice los billetes de forma análoga a como hace con las monedas. Los billetes creados no se atribuyen a la hacienda y ésta los pone en circulación a través del gasto público. Lo habitual es que los billetes se atribuyan al Banco Central en cuyo balance figurarán en el pasivo, como si se tratase de una deuda del banco, y su puesta en circulación se produzca mediante los créditos otorgados por dicho banco a los bancos comerciales y, en su caso, al sector público. Con esta forma de proceder el Banco Central -y, por tanto, la hacienda -obtendrá una corriente anual de ingresos por un importe igual a los intereses atribuibles al dinero prestado, esto es, al rendimiento de los activos adquiridos a los sectores privado, público o exterior. Y, en la medida en que dicha corriente de ingresos es permanente, equivale financieramente al valor de los billetes puestos en circulación. Tal es el sentido de considerar como ingreso de la hacienda el monto del nuevo dinero creado, de la ampliación de la base monetaria.

Llamando H a la base monetaria los ingresos que anualmente puede proporcionar la creación de dinero dependerá de la tasa de crecimiento de la base monetaria y del tipo de interés devengado por los activos adquiridos por el Banco Central. Así pues, el ingreso bruto anual resultará equivalente a

$$P\,\mathrm{Hi}$$

donde P es la tasa de aumento de la base monetaria e i el tipo de interés. Por tanto, a igualdad de otras cosas, los ingresos derivados de la creación de dinero aumentarán con la tasa de creación de dinero. Sin embargo, cuanto mayor sea la tasa de creación de dinero mayor será, con total probabilidad, la tasa de inflación y por tanto, menor será el valor de este ingreso en términos reales, pudiendo suceder que más allá de una determinada tasa de creación de dinero los ingresos empiecen a disminuir en términos reales. Por tanto, también en este caso existen límites a la capacidad del estado para conseguir ingresos por esta vía.

Es evidente que todos los países obtienen ingresos derivados de su capacidad de crear dinero. Sin embargo, su importancia como ingreso de la hacienda pública puede diferir sensiblemente de unos países a otros dependiendo del dinero creado en cada caso, es decir, de las tasas de inflación. En países con políticas monetarias estables donde el crecimiento del dinero se ajusta al crecimiento del producto, los ingresos de este origen rara vez alcanzarán el 1% del PBI y habitualmente su significación no excederá del 0,5%. Sin embargo, en países con altas tasas de inflación, como fue el caso de algunos países de América Latina durante los ochenta, los ingresos por creación de dinero llegaron a representar entre un cinco y un diez por ciento del PBI lo cual constituye, sin duda, un ingreso significativo. Pese a ello, como demuestra la experiencia, a medida que la creación de dinero ha aumentado su ritmo y con ello la inflación, los posibles ingresos de esta naturaleza se ven compensados por la caída registrada en los ingresos, también los coactivos, en términos reales, dado que habitualmente se ingresan con retraso respecto del momento de evaluación de sus bases. Por tanto, una hacienda con ingresos importantes como consecuencia de la creación de dinero dista de ser una hacienda estable. Antes bien, esta circunstancia es expresiva de graves problemas de financiación ordinaria y de que las insuficiencias de la hacienda se están trasladando, vía inflación, al conjunto de la economía.

En estas situaciones suele ser la propia hacienda la que acaba determinando el ritmo de creación de dinero mediante un proceso de monetización de la deuda consistente en emitir títulos que coloca en el Banco Central, el cual para adquirirlos deberá crear el dinero necesario. En estos casos, no cabe duda, son las insuficiencias del sector público, sus necesidades de gasto, la causa de la creación de dinero y de la inflación.

19.5. Algunas conclusiones sobre la utilización de la deuda

Como hemos podido apreciar, no cabe hacer una valoración genérica sobre la utilización de la deuda como recurso de la hacienda pública pues ésta dependerá de cuáles sean las circunstancias que han conducido a su emisión y, sobre todo, del destino dado a los recursos así obtenidos. En general, la utilización de deuda pública constituye una solución razonable para financiar gastos de inversión en tanto se trata de un instrumento que permite ajustar costos y beneficios entre generaciones y de esta forma colaborar a la distribución equitativa de los costos públicos.

Ahora bien, la medida en que un proceso de crecimiento puede requerir dosis crecientes de capital público las necesidades de endeudamiento de la hacienda pueden registrar también una tendencia creciente. En estas situaciones, en las que los volúmenes de deuda crecen regularmente, tiene sentido plantearse su "sostenibilidad", esto es, la capacidad financiera de la hacienda para, en condiciones normales, atender el servicio de esa deuda.

Una medida ampliamente utilizada a este respecto es la proporción existente entre el tamaño de la deuda viva y el producto Bruto Interno. Si esta proporción se mantiene constante en el tiempo o incluso se reduce, es fácil entender que el servicio de la deuda no plantea problemas a la

hacienda, en cuestión. En cambio, si la proporción que representa la deuda sobre el PBI aumenta año tras año, la idea de su sostenibilidad se debilita pues tal tendencia podría evidenciar que la hacienda no dispone de márgenes para atender los intereses de la deuda y, en consecuencia, necesita emitir nueva deuda para pagarlos.

Por tanto, podríamos decir -y este es un criterio utilizado- que la deuda pública resulta "sostenible" por la hacienda emisora si la proporción entre deuda pública y PBI se mantiene constante o decrece a lo largo del tiempo.

Si llamamos k a la proporción existente entre la deuda pública viva (DP) y el PIB, para que ésta sea constante en el tiempo deberá ocurrir que:

$$\frac{DP}{PBI} = \frac{\Delta DP}{\Delta PBI} = k \qquad [1]$$

Si este cociente marginal resultase superior a k, la proporción D/PBI tendería a aumentar y si sucede lo contrario, tendería a disminuir.

Supongamos ahora que las cuentas públicas aparecen equilibradas sin incluir los intereses de la deuda, esto es, que no existe ningún superávit primario con el que atender el pago de intereses. En tal caso, los intereses habría que pagarlos emitiendo nueva deuda pública y, por tanto, ocurriría que

$$\Delta DP = i \,.\, DP \qquad [2]$$

es decir, que la deuda pública viva aumentaría justamente en el importe de los intereses.

Por su parte, supongamos que el PBI crece a una tasa g con lo que

$$\Delta PIB = g \,.\, PBI \qquad [3]$$

Si sustituimos los valores de [2] y [3] en la [1] obtendremos la siguiente condición de sostenibilidad

$$\frac{i \,.\, DP}{g \,.\, PBI} = k \qquad [4]$$

lo cual exige que i = g, esto es, que el tipo de interés de la deuda sea igual a la tasa de crecimiento del producto. Si resulta que g > i, la proporción entre DP y PBI tenderá a decrecer y si, por el contrario, sucede que i > g la proporción tenderá a aumentar, en cuyo caso diríamos que la deuda corre el riesgo de no resultar sostenible.

Además de como un instrumento para financiar inversiones públicas, también hemos considerado la posibilidad de emitir deuda pública como un instrumento para redistribuir los ingresos en el tiempo tanto a corto como a mediano plazo. Sin embargo en estos casos y a diferencia de lo que sucede, como acabamos de ver, con la deuda emitida para financiar

el capital público, el destino natural de esa deuda sería su amortización en el plazo previsto y, en consecuencia, su emisión no tendrá que afectar a los niveles de endeudamiento de la hacienda.

Otro tanto sucede con la deuda que es consecuencia de las políticas fiscales compensatorias que hayan podido instrumentarse. También aquí cabría esperar que se produjese su cancelación a lo largo del ciclo y, por tanto, que no venga a acumularse a la deuda emitida para otros fines.

Tendría pues sentido distinguir desde esta perspectiva, deudas que por razón de su propósito habrán de cancelarse en un plazo determinado, de aquellas otras que financian los stocks de capital y cuya permanencia resultará justificada si bien su volumen debería tener en cuenta las condiciones de sostenibilidad antes referidas.

Frente a las indudables posibilidades y ventajas que nos puede proporcionar el recurso a la deuda como un instrumento financiero más de la hacienda, se deben mencionar también los **riesgos de su utilización**, pues es importante tenerlos en cuenta.

En condiciones normales la deuda es un instrumento atractivo para cualquier político a cargo de la hacienda en tanto permite obtener recursos y gastar sin tener que recabar impuestos de los ciudadanos-votantes. Al menos, de momento. Existen diversos estudios acerca de lo que se conoce como "ciclo político" que muestra cómo la evolución de los ingresos y gastos, además de otras causas, tiene con frecuencia un perfil que se corresponde con el ritmo de los períodos electorales, de forma que, a medida que se aproximan las elecciones, los gobiernos tienden a incrementar sus gastos y, por igual razón, a evitar presiones sobre los ingresos coactivos. La consecuencia normal será un aumento del déficit y del volumen de la deuda pública. En ocasiones se trata de gobiernos que han financiado extensos programas de inversiones públicas con cargo a la deuda, una estrategia que suele producir dividendos políticos en el corto y mediano plazo y cuyas consecuencias a largo plazo dependerán en gran medida, como sabemos, de la naturaleza de las inversiones financiadas y de su monto total. Pero, en otros casos, el recurso indoloro a la deuda puede acabar convirtiéndose en una trampa mortal a mediano plazo. Así sucede cuando la deuda pasa a sustituir a una parte de los ingresos coactivos y sus volúmenes de emisión acaban requiriendo del concurso del banco central que se convierte en su principal o, a veces, exclusivo suscriptor. En estos casos, es evidente, la deuda se convierte, de hecho, en un instrumento de creación de dinero con graves consecuencias para la economía.

Como vemos, pues, la deuda, como instrumento financiero de la hacienda tiene un papel legítimo y su utilización dista de la ocasionalidad que imaginaban los economistas clásicos . Y presenta igualmente riesgos que conviene no olvidar.

19.6. La administración de la deuda pública

Hoy en día, las haciendas recurren habitualmente a la emisión y amortización de deuda, de los distintos tipos de deuda, lo que da lugar a la

existencia de mercados regulares. Es más, suele ser interés de los gobiernos la existencia y potenciación de tales mercados con el objeto de garantizar la adecuada liquidez de los títulos emitidos. Así pues, el estudio de este tipo de mercados y el diseño de los productos financieros con mayor aceptación constituye una tarea permanente de las haciendas con el propósito de garantizarse en todo momento, la consecución de los recursos necesarios, los que precise la hacienda, al menor costo posible. Y éste debe ser el objetivo central de los responsables de gestionar las necesidades financieras de la hacienda: obtener los recursos necesarios en el momento preciso y al menor costo.

Es evidente que la forma más sencilla de endeudarse que tiene una hacienda es recurriendo a un crédito bancario. Posiblemente un segundo paso pudiera consistir en emitir deuda que se coloca en un banco o grupo de bancos y que éstos, a su vez, pueden conservar o colocar, según decidan; un paso más allá podría llevar a emitir deuda utilizando al sistema bancario como instrumento para su colocación entre el público, operación que admite diversas variantes. Y, finalmente, cuando existen mercados de dinero y capitales suficientemente desarrollados, la hacienda puede emitir deuda y colocarla directamente entre el público sin necesidad del concurso de los bancos. Como puede verse, esta secuencia imaginaria describe un proceso de desintermediación bancaria y apareja la creación de mercados -de dinero y de capitales- a lo cual puede contribuir de forma destacada la deuda. De hecho, son muchos los países en los que las emisiones de deuda fueron creando las condiciones para el desarrollo del mercado de capitales.

La posibilidad de emitir deuda requiere unas ciertas dosis de transparencia informativa por parte de la hacienda emisora que transmitan una idea de solvencia y, en la medida de lo posible, requiere también de la creación de mecanismos de recompra que otorguen liquidez a los títulos emitidos. En la actualidad la valoración de la solvencia de las haciendas emisoras se realiza normalmente por empresas especializadas conocidas como casas o agencias de "rating". Las agencias de "rating" otorgan calificaciones que tratan de cuantificar la capacidad de un prestatario para hacer frente a sus obligaciones financieras de forma que, cuanto mejor sea la calificación crediticia obtenida por el prestatario, menor será el riesgo para los prestamistas y, por lo tanto, menor, también, el costo de financiación. Dado que las casas de rating cuentan con total aceptación a nivel internacional, cuando una hacienda decida endeudarse, será conveniente que obtenga, al menos, una calificación, especialmente cuando se trate de haciendas locales o de haciendas que salen a los mercados financieros por primera vez[18].

Como en el caso de cualquier otro agente económico, la gestión de los recursos financieros debe partir de una proyección del presupuesto de caja que nos permita conocer cuáles serán, previsiblemente, en cada momento las necesidades de fondos o, en su caso, los excedentes que

18 El análisis de solvencia realizado por las casas de rating suele tomar en consideración cuatro elementos. El primero es del entorno socioeconómico del país o de la región de que se trate; en segundo lugar se toma en consideración al perfil temporal de los saldos presupuestarios registrados; en tercer lugar se estudia su autonomía financiera, esto es, su capacidad para obtener ingresos y, finalmente, se analiza la composición de su cartera de deuda, valorando sus riesgos.

puedan cederse. A partir de los volúmenes y del perfil de los cobros y pagos será posible elaborar un plan de necesidades de dinero (corto plazo) o de capitales (largo plazo) de la hacienda en cuestión. Contando con las necesidades de financiación, existen cuatro factores determinantes del costo/riesgo sobre los que habrá que decidir: **el tipo de interés**, el **plazo**, el **instrumento** y la **divisa**. Asimismo, el gestor deberá decidir si utiliza o no **mecanismos de cobertura** de los riesgos asumidos.

Debe advertirse que las variables referidas no suelen decidirse aisladamente una tras otra, sino que todas ellas definen un espacio de elementos interdependientes de cuya valoración por parte de la hacienda dependerá la decisión adoptada, una decisión que habrá de ajustarse a medida que varíen las circunstancias. Por tanto, debe entenderse que la gestión de la deuda constituye una tarea permanente y que la estructura de la cartera puede requerir modificaciones dependiendo de las circunstancias.

En lo que se refiere a la decisión sobre el **tipo de interés** la opción básica consiste en elegir entre un tipo de interés variable o un tipo fijo. Esta decisión suele hacerse sobre la base de las diferencias de expectativas que puedan existir entre el responsable de la administración de la deuda y el mercado, en lo referente a la evolución de los tipos de interés. Así, si el gestor tiene una opinión fundamentada de que los tipos van a subir más que lo que descuenta el mercado, elevará la proporción de endeudamiento a tipo fijo de su cartera. Si la opinión es que los tipos de interés descenderán por debajo de lo que espera el mercado, la decisión será la contraria.

Con respecto a qué **plazo** sería el más conveniente, suelen tenerse en cuenta dos elementos. Por un lado, uno más estratégico, que es la elección de la vida media de la deuda que debe aproximarse, como hemos visto, al plazo de maduración de las inversiones a las que financia. Por otro lado, la elección del plazo tendrá que ver con el calendario de amortizaciones de la deuda evitando acumular las amortizaciones en determinados momentos que pudieran dificultar el cumplimiento de las obligaciones financieras de la hacienda. También debería considerarse la pendiente de la curva de tipos de interés, ya que de la observación de los diferenciales entre plazos y su evolución se puede inferir qué plazo resulta relativamente más barato.

Como apuntamos anteriormente, el endeudamiento puede **instrumentarse** mediante créditos bancarios, si bien en la medida en que se desarrollen los mercados financieros lo más frecuente será recurrir a la emisión de títulos de deuda pública. Estos títulos pueden colocarse a través del sistema bancario el cual puede conservarlos como una forma de inversión o, a su vez, colocarlos entre el público y otras instituciones jugando un papel de intermediación que, a veces, se ofrece junto a una garantía de colocación. Evidentemente, en estos casos el costo del endeudamiento resultará mayor ya que, en definitiva, la hacienda se asegura del riesgo de la no colocación.

Otra forma de colocación de los títulos es mediante la celebración de subastas entre demandantes institucionales de forma que sea el mercado el que determine precio o la cantidad, esto es, o bien el tipo de interés para obtener los recursos requeridos o bien la cantidad máxima de recur-

sos que está dispuesto a suministrar el mercado al interés que la hacienda está dispuesta a pagar.

Finalmente, los títulos pueden también colocarse mediante suscripción pública abierta a todo el mundo, esto es, tanto a las instituciones como al público en general.

La decisión respecto de la **divisa** en que se nomina la deuda y la propia decisión de recurrir a los mercados exteriores depende de un amplio conjunto de variables que, en ocasiones, excederá incluso a las de carácter estrictamente financiero. Con mercados de capitales abiertos no deben producirse diferencias de tipos de interés entre el mercado interno y el internacional y, por tanto, debería resultar indiferente para el gestor acudir a uno u otro mercado. Sin embargo, hay circunstancias y sobre todo países que pueden decidir recurrir al endeudamiento externo por otras razones. En parte, por la estrechez del mercado de capitales interno y, en parte también, por la conveniencia o la necesidad de obtener divisas. En tal caso, además de los riesgos de tipo de interés -si la deuda se emite a tipos de interés variables- la hacienda deberá asumir el riesgo del tipo de cambio. Desde una perceptiva estrictamente financiera debería adoptarse la decisión de endeudamiento en una divisa determinada si las expectativas del gestor apuntan a una pérdida de valor en el futuro de la referida divisa, circunstancia que, de producirse, abarataría el costo del crédito. Naturalmente, si ocurriese lo contrario, esto es, si la divisa se revaluase, aumentarían los costos del endeudamiento.

Tanto el riesgo de tipo de interés como el riesgo de tipo de cambio pueden cubrirse utilizando los instrumentos derivados adecuados, fundamentalmente recurriendo a los "swap" o a los "cap"[19].

Como puede verse por todo lo anterior, la gestión de la deuda constituye hoy una tarea regular y especializada que requerirá de unidades dedicadas exclusivamente a ello.

---

19 Un “swap” de tipos de interés es un contrato en el que las partes contratantes acuerdan intercambiarse, durante un periodo de tiempo determinado, un conjunto de flujos de interés denominados en la misma divisa y calculados sobre un mismo importe nominal, pero utilizando diferentes referencias de tipos de interés (fijo/variable, euribor/libor, etc.). Por ejemplo, la hacienda X está endeudada con la entidad financiera Y, en un millón de euros, al plazo de 10 años y a tipo de interés variable (Euribor 12 meses). Ante las expectativas de subidas en los tipos de interés, la hacienda X desea cubrir su cartera y convertir su deuda a tipo de interés fijo, asegurándose así un tipo de interés hasta el vencimiento de la operación. Para acometer dicho objetivo deberá de contratar un swap de tipos de interés (que podrá hacerlo con la entidad Y o con cualquier otra entidad que opere en su mercado) de tal manera que X reciba un tipo de interés variable a cambio de entregar un tipo de interés fijo (que se calculará sobre el nominal de la operación). De este modo, la hacienda X neteará el préstamo con el swap (paga y recibe tipo de interés variable) y se quedará pagando un tipo de interés fijo, cubriendo así la operación.
Un “cap” es un límite o techo máximo al tipo de interés a pagar en una operación que inicialmente ha sido contratada a tipo variable. Por ejemplo, una hacienda está endeudada a tipo de interés variable (supongamos que los tipos de interés están a niveles del 3%). Ante expectativas de subidas en los tipos de interés, dicho prestatario podrá cubrirse a través de la compra de un “cap”.

19.7. Otras vías de financiación de la inversión pública

La preocupación que comparten las haciendas para mantener el crecimiento de la deuda dentro de ciertos niveles por razón de solvencia financiera se ha visto acrecentada durante los últimos años por el establecimiento en muchos países de condiciones expresas de "prudencia fiscal" a que anteriormente nos hemos referido. Así, como vimos, en el caso de los países de la Unión Europea existe un límite del 60% para la relación entre deuda pública viva y PBI que supone bastante más que un criterio orientativo ya que su incumplimiento por parte de los países miembros puede acarrear incluso sanciones para el país incumplidor. La presencia de este tipo de restricciones -así como las referidas al déficit máximo en que se puede incurrir- ha llevado a muchas haciendas a indagar fórmulas de financiación que minimicen su reflejo en los presupuestos y por tanto en las magnitudes -déficit, deuda- que suelen utilizarse como referencia para valorar el comportamiento fiscal de las haciendas. Esta razón se ha complementado con las tendencias privatizadoras presentes, como sabemos, en los últimos años, dando lugar a diversas fórmulas financieras que se utilizan fundamentalmente para financiar proyectos de inversión pública y que tienen las dos notas características apuntadas: no incidir en el déficit presupuestario y constituir soluciones de financiación y gestión privada para determinados servicios públicos.

Una fórmula que, no es nueva precisamente, pero que se ha revitalizado notablemente durante los últimos años es la construcción de carreteras por empresas privadas cuya inversión recuperan mediante el establecimiento de peajes. Si la carretera la hubiera construido el estado (en realidad, la hubiera construido una empresa privada para el estado) habría tenido probablemente que incurrir en un déficit y emitir la correspondiente deuda pública. Al optar, en cambio, por ceder el derecho de explotación a una empresa privada -o a un grupo de empresas privadas -el gasto de la carretera no aparecerá en sus cuentas presupuestarias ni dará lugar a un aumento de deuda pública con lo cual se limita también, de rechazo, el proceso de desintermediación financiera que comporta la deuda pues, casi con total seguridad, entre las empresas concesionarias de la construcción y explotación de la carretera habrá uno o varios bancos.

Sin negar que, en ocasiones, puede interesar al sector público utilizar fórmulas de colaboración con el sector privado como muestra elocuentemente el mundo de las denominadas organizaciones no gubernamentales, no tememos que en el caso de las fórmulas de financiación que estamos considerando su elección no siempre se debe a que ofrezcan la mejor alternativa, la más económica, para financiar un determinado proyecto público, sino precisamente a la circunstancia de que constituyen mecanismos extrapresupuestarios y, por tanto, no se computan al medir el déficit o la deuda. Esta circunstancia introduce un sesgo en el esquema decisional de la hacienda y puede llevar a optar por fórmulas de financiación más costosas para los ciudadanos que las que se decidirían en otro caso.

Otra fórmula en esta misma línea que alcanzó también una amplia difusión es la que se conoce como **"peaje en la sombra"**. En este caso la empresa privada que ha construido y financiado la carretera cobra anual-

mente a la hacienda -no a los usuarios- una cantidad equivalente a lo que hubiera podido obtener de haber cobrado un peaje a los usuarios. Naturalmente esta cantidad está previamente acordada con la administración al tiempo de suscribir el correspondiente contrato de construcción de la carretera.

Con esta fórmula, la hacienda consigue "sacar" de su presupuesto, de sus gastos, el costo de construcción de la carretera en cuestión y de esta forma no afectará ni a su déficit ni a su deuda. Los ciudadanos utilizan la carretera libremente como sucede con cualquier otra carretera construida por la propia administración. Y esta última irá pagando anualmente el costo de la financiación aportada por la empresa que construyó la carretera. Este pago equivale financieramente a los intereses y amortización financiera de una deuda ... que nunca apareció en los presupuestos.

La opinión que debe merecernos este tipo de fórmulas de financiación ha sido apuntada: en tanto añadan opciones de financiación y, por tanto, supongan un costo comparable al de otras alternativas, por ejemplo la deuda, deben tomarse en cuenta y utilizarse según las preferencias políticas del gobierno de que se trate. Ahora bien, en la medida en que constituyan -y no hay duda de que en un determinado grado lo son- productos de una ingeniería financiera aliada con la contabilidad creativa, que, en esencia, viene a encarecer -para los ciudadanos- la financiación de los proyectos públicos, tendría mucho más sentido revisar los actuales límites de déficit y endeudamiento estableciéndolos de forma tal que no introduzcan distorsiones absurdas con la única consecuencia real de encarecer el costo de los recursos utilizados.

CONCEPTOS BÁSICOS

Déficit corriente. Se trata de un concepto económico equivalente a la disminución patrimonial (sin considerar variaciones en el valor de los elementos patrimoniales) experimentada por una unidad económica, esto es, a su desahorro.

Se calcula por diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes, incluyendo entre estos últimos las amortizaciones.

Déficit público. Es la diferencia entre los gastos reales totales, corrientes y de inversión, incluyendo las transferencias, y los ingresos totales, con excepción de los de carácter financiero.

El déficit público equivale al endeudamiento neto, esto es, a las necesidades de captación de ahorro.

Déficit primario. Se conoce bajo este nombre el déficit público sin incluir los intereses de la deuda pública.

Deuda pública. Constituye la forma habitual para la hacienda de financiar los déficit emitiendo títulos que son suscritos libremente por el público. Dichos títulos devengan normalmente un interés y tienen un determinado plazo para su amortización.

Cuando la amortización del título se produce en un plazo inferior a un año desde su emisión, se suele denominar **deuda a corto plazo**. Si la amortización se hace en plazos superiores nos hallaremos ante la **deuda a largo plazo** y si no se amortiza nunca ante la **deuda perpetua**.

El endeudamiento puede nominarse en la moneda local (**deuda interna**) o en alguna divisa (**deuda externa**).

Equidad intergeneracional. La deuda es un instrumento que permite distribuir con equidad los costos públicos entre las distintas generaciones que disfrutan los servicios correspondientes. En tal sentido debe, pues, considerarse como un instrumento financiero que permite ajustar costes y beneficios públicos para cada generación.

Equilibrio presupuestario. Se dice que un presupuesto está equilibrado en sentido económico cuando los ingresos corrientes igualan a los gastos de esta misma naturaleza, incluyendo las amortizaciones. En tal caso, el patrimonio permanecerá inalterado.

Presupuesto cíclico. Esta expresión transmite la idea de que el equilibrio presupuestario en lugar de tener que alcanzarlo anualmente pueda conseguirse a lo largo de cada ciclo económico por compensación de los déficit que se registrarían en los años por debajo de tendencia con los superávit de los años por encima de tendencia.

La idea de equilibrio a lo largo del ciclo permite combinar el equilibrio presupuestario con la acción compensatoria de la política fiscal.

Estabilizadores automáticos. Se denominan así a los impuestos y gastos que por su configuración operan de forma contracíclica. Así, un impuesto sobre la renta aumenta su recaudación al aumentar el empleo y la producción y en tal sentido actúa "contractivamente" al expandirse el PBI ,mientras que sucederá lo contrario en el caso de que el PBI se desacelere o disminuya. Otro tanto ocurre, en sentido inverso, con los subsidios de desempleo, por ejemplo.

Sostenibilidad de la deuda. Suele decirse que el volumen de deuda de un país resulta "sostenible" cuando la proporción que representa dicha deuda respecto del PBI se mantiene constante (o disminuye). Para ello deberá ocurrir que la tasa de crecimiento del PBI resulte igual (o superior) que el tipo de interés medio satisfecho por la deuda.

Ingresos por creación de dinero. Todos los estados que disponen de capacidad para crear dinero obtienen regularmente los ingresos públicos de dicha actividad que, normalmente, se reflejan en la cuenta de resultados del banco emisor.

En ocasiones algunos estados fuerzan la creación de dinero con objeto de obtener mayores ingresos por esta vía la cual suele dar lugar a procesos inflacionistas que acaban erosionando los propios ingresos del estado. La forma más frecuente de instrumentar este tipo de políticas es mediante la colocación obligatoria de la deuda pública en el banco emisor.

Peaje en la sombra. Es una modalidad de financiación privada de una inversión pública mediante la cual una o varias empresas privadas finan-

cian la construcción de una carretera de cuya inversión se resarcirán mediante la percepción de un "peaje" que en lugar de pagarlo los usuarios de la carretera, lo satisface el estado.

Este tipo de financiación de proyectos no se computa en las cuentas públicas y, por tanto, ni forman parte de los gastos presupuestarios ni tampoco de la deuda pública. En buena medida es esta circunstancia la que favorece su utilización.

ACTIVIDAD

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, tres, dos, una o ninguna. Indique las respuestas que Ud. considere acertadas.

1. **Cuando se habla de déficit primario, se está hablando.**
   - De la diferencia entre gastos corrientes e ingresos corrientes.
   - Del saldo de la cuenta de capital menos los intereses de la deuda.
   - De la diferencia entre los gastos y los ingresos totales, excluidos los de carácter financiero
   - Del endeudamiento neto de la hacienda.

2. **La medida del ahorro/desahorro obtenido por una hacienda en un periodo determinado nos la ofrece.**
   - El saldo de la cuenta corriente.
   - El volumen de las inversiones acometidas.
   - El saldo de la cuenta de capital.
   - Ninguna de las tres respuestas anteriores.

3. **El déficit público de un país en la forma en que habitualmente aparece en las comparaciones internacionales.**
   - Equivale a la diferencia entre gastos e ingresos corrientes.
   - Equivale a la diferencia entre gastos e ingresos totales.
   - Equivale al endeudamiento neto.
   - Equivale a la deuda pública emitida.

4. **Una posible utilización de la deuda consiste en distribuir en el tiempo el costo de los bienes de capital. Para ello,**
   - Cada generación debe soportar el costo de las inversiones efectuadas a lo largo de su vida.
   - Las cuotas de amortización de la deuda deberían coincidir con los importes de la amortización física del bien de capital que se financió con tales recursos.
   - El período de amortización de la deuda debería ser igual o superior al de amortización del bien de capital financiado.
   - El tipo de interés de la deuda no deberá exceder de la tasa de rentabilidad de las inversiones públicas.

5. **El volumen de deuda pública se entiende "sostenible" cuando su proporción respecto del PBI se mantiene constante (o disminuye). Para que esto suceda:**
   - Los recursos de la deuda solo deberán aplicarse a financiar gastos de inversión.
   - Deben satisfacerse rigurosamente, al menos, los intereses de la deuda.

- La tasa de crecimiento del PBI deberá ser igual (o superior) al tipo de interés medio de la deuda.
- La tasa de crecimiento de la deuda debe resultar igual (o menor) que la tasa de crecimiento del PBI.

6. **Todo presupuesto incorpora "estabilizadores automáticos" que son aquellos elementos, ingresos o gastos, que tienen un comportamiento contracíclico. Por ejemplo:**
   - Las retenciones sobre los salarios.
   - Las cuotas de la seguridad social.
   - Las inversiones públicas.
   - El impuesto sobre sucesiones.

7. **El déficit y su financiación con deuda pública puede ser consecuencia de una política fiscal compensatoria. Dicha política puede instrumentarse:**
   - Mediante un programa de inversiones públicas.
   - Aumentando los gastos sociales.
   - Reduciendo los impuestos.
   - Aumentando los sueldos de los funcionarios.

8. **Una fórmula que pretende combinar las acciones fiscales compensatorias con el equilibrio presupuestario es sustituyendo el equilibrio anual por el equilibrio a lo largo del ciclo. Sin embargo esta idea presenta algunas dificultades como, por ejemplo.**
   - Las que derivan de la duración del ciclo cuyo plazo se desconoce.
   - Que no permite financiar los gastos de inversión que excedan del ciclo.
   - Los desajustes que pueden producirse entre el ciclo económico y el ciclo político.
   - Que nadie nos garantiza que las oscilaciones resulten simétricas respecto de una tendencia previamente definida y por tanto que finalmente el presupuesto quede equilibrado.

9. **Se entiende por saldo presupuestario de pleno empleo.**
   - El saldo necesario para llevar a la economía al pleno empleo.
   - El que arrojara el presupuesto actual si el nivel de renta fuese el potencial.
   - El que resultara si no existiesen recursos públicos ociosos.
   - Una situación de equilibrio en la cuenta corriente.

10. **Un "peaje en la sombra" significa.**
    - El cobro a los usuarios de un peaje encubierto.
    - El cobro de un peaje equivalente al precio que resultaría si se tratase de un mercado competitivo.
    - El peaje cobrado por el estado a través de una institución intermediaria.
    - Ninguna de las respuestas anteriores.

Trabajo Práctico

1. De acuerdo con las cifras disponibles de los últimos cinco años correspondientes a su país, calcule si el volumen de deuda pública resulta "sostenible" según el criterio utilizado en la lección.

2. Trate de calcular a cuánto han ascendido en su país los ingresos por creación de dinero en los últimos cinco años.

3. Referido a los últimos años, explique cuáles han sido las razones para la emisión de deuda pública en su país y trate de asociarlas con las explicadas en la lección.

LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

20.1. Introducción

En esta última lección nos vamos a ocupar de las distintas formas de organizar la administración tributaria en un país, es decir, de las diferentes estructuras organizativas que puede adoptar una administración tributaria y analizaremos las razones y criterios que pueden utilizarse para optar por uno u otro modelo organizativo. Para ello, consideremos a la organización de la administración tributaria desde tres perspectivas distintas si bien, como veremos, complementarias.

La primera perspectiva es de qué forma podríamos estructurar la administración de los tributos en un país donde existen diversos niveles de haciendas.

La primera perspectiva, la primera cuestión que vamos a abordar es de qué forma podríamos estructurar la administración de los tributos en un país donde existen diversos niveles de haciendas, por ejemplo, una hacienda central, varias haciendas de segundo nivel, llámense estatales o provinciales, y un gran número de haciendas locales. ¿Deberíamos utilizar una sola organización que gestionase los tributos de todas las haciendas o sería preferible que cada hacienda dispusiese de su propia organización? Y si nos inclinamos por esta última opción ¿de qué forma se podrían solucionar los conflictos jurisdiccionales que inevitablemente surgirán entre las distintas administraciones? ¿Bastaría con criterios de coordinación?

Dependiendo de las respuestas que ofrezcamos a cada una de las cuestiones anteriores y a otras similares que podían plantearse, es obvio que podremos llegar a uno u otro modelo organizativo cuyas consecuencias gestoras serán de la máxima importancia. Es natural, pues, que queramos disponer de criterios sensatos que nos permitan fundamentar tal opción.

Segunda perspectiva, el tipo de relaciones entre el ámbito político y la administración.

Al hilo de esta cuestión volveremos sobre un tema que ya consideramos anteriormente, si bien ahora circunscribiéndolo a la materia que nos ocupa. Nos referimos, como segunda perspectiva, al tipo de relaciones entre el ámbito político y la administración cuya naturaleza, como veremos, resultará igualmente determinante del modelo organizativo de administración tributaria.

La tercera perspectiva, se refiere a la organización interna de cada administración de tributos.

Finalmente, la tercera perspectiva que consideraremos se refiere a la organización interna de cada administración de tributos. Si repasamos las administraciones realmente existentes y observamos su evolución a lo largo del tiempo veremos que existen también en este caso distintas lógicas organizativas que responden a diferentes criterios y propósitos.

En los últimos años la organización interna de varias administraciones tributarias relevantes está experimentando una fuerte transformación atendiendo a una misma lógica organizativa que, sin duda, constituye ya una referencia para otras muchas administraciones tributarias. A su análisis dedicaremos la última parte de esta lección.

20.2. Modelos de financiación pública y organización de la administración tributaria

En la lección séptima nos ocupamos de las diferentes alternativas existentes para financiar una hacienda múltiple y pusimos el acento, como se recordará, en las estrechas relaciones que existen entre la estructura política del estado y el modelo de financiación pública a utilizar. Pues bien, de forma similar podríamos decir que también **existe una correspondencia entre el sistema de financiación pública y la estructura organizativa de la administración tributaria**. La administración tributaria de un país no debe organizarse de la misma forma si se trata, por ejemplo, de un país políticamente centralizado y con un sistema de financiación centralista que si nos hayamos en un país de corte federal. En buena medida, podemos decir que la organización política del estado determina el sistema de financiación pública que vaya a utilizarse y éste, a su vez, condiciona al modelo de administración tributaria que vayamos a emplear. Estas relaciones son las que hemos recogido en el cuadro **20.1**.

Desde una perspectiva conceptual el ámbito de posibilidades organizativas de la administración de los tributos en un país viene delimitado por dos modelos polares. Uno sería el de una **administración única** responsable de gestionar todos los impuestos de todas las haciendas. El otro modelo polar sería el de **administraciones independientes**, esto es, aquel en el que cada hacienda, central, regional o local, se ocupa de gestionar sus propios tributos. La realidad habrá de situarse entre uno y otro modelo y, en nuestra opinión, la opción organizativa debería tomar muy en cuenta el modelo de financiación pública existente.

En un país con un estado centralizado y un modelo de financiación pública que descanse en los ingresos de la hacienda central la solución de una **administración tributaria única** en manos de la hacienda central parecería lo más adecuado. Es más, esta administración podría incluso encargarse de administrar, si fuera el caso, los ingresos coactivos de que pudieran disponer las haciendas locales. Como vimos, cuando la organización política del estado está muy centralizada los niveles políticos subcentrales aparecen subordinados al gobierno central y sus ingresos dependen total o mayoritariamente de transferencias de la hacienda central que es la única hacienda que tiene un sistema de ingresos completo. Puede suceder, no obstante, que las haciendas locales dispongan de algún tributo, normalmente de carácter inmobiliario y, en tal caso, tendría sentido que fuera la propia administración tributaria de la hacienda central la que se ocupase de gestionar igualmente estos tributos, pues con seguridad dispondrá de mayor capacidad gestora que las haciendas locales y, la sociedad en su conjunto, podría aprovechar las economías de escala que puede proporcionar una sola administración tributaria[1].

1 La administración de impuestos puede verse como una actividad económica productora de determinados servicios. Y dadas sus características, como iremos viendo, una actividad en la que la ampliación de la escala –de la cantidad de servicios producidos– dará lugar a una reducción de los costos unitarios. Esto es así fundamentalmente por tres razones: primera, porque los contribuyentes de los distintos tributos suelen coincidir en gran medida y, por tanto, si son conocidos y están controlados, esta información es útil para todos los impuestos; segunda, porque, como hemos visto anteriormente, si los tributos están bien diseñados la información ofrecida por uno sirve y refuerza la gestión de los otros; y tercera, porque los procesos de gestión de los distintos impuestos son similares.

CUADRO 20.1.
ORGANIZACIÓN POLÍTICA, MODELO DE FINANCIACIÓN PÚBLICA Y ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

ORGANIZACIÓN POLÍTICA DEL ESTADO	SISTEMA DE FINANCIACIÓN PÚBLICA	MODELO DE ORGANIZACIÓN TRIBUTARIA
UNITARIO	CENTRALISTA - Hacienda central establece y recauda impuestos. - Haciendas subcentrales reciben transferencias.	ADMINISTRACIÓN CENTRAL ÚNICA - Recauda los impuestos de todas las haciendas.
FEDERAL	DESCENTRALIZADO - Cada hacienda establece y recauda sus propios impuestos. - Hacienda central nivela. - Haciendas provinciales nivelan haciendas locales.	→ ADMINISTRACIÓNES SEPARADAS - Cada hacienda recauda sus impuestos. → ADMINISTRACIÓN COMPARTIDA - Una sola administración es utilizada por todas las haciendas.
CONFEDERAL	CONFEDERAL - Hacienda regional establece y recauda impuestos. - Hacienda central recibe transferencias de las haciendas regionales.	ADMINISTRACIONES INDEPENDIENTES - Las administraciones de cada hacienda son independientes.

En cambio, no es fácil que este modelo de **administración tributaria única** pueda prosperar en el caso de sistemas de financiación descentralizados como son habituales en los países de corte federal. En un sistema de financiación en el que cada hacienda es responsable de obtener sus propios ingresos de los ciudadanos, lo normal es que sea igualmente responsable de gestionar tales ingresos. En tal caso, la lógica descentralizada del sistema de financiación nos llevaría de una forma natural a que cada hacienda dispusiese de su propia administración de tributos, esto es, a un modelo **de administraciones tributarias separadas**. Quien puede lo más, es razonable que pueda lo menos y por tanto si una hacienda dispone de capacidad para establecer impuestos parece razonable suponer que también habría de disponer de la capacidad de administrarlos.

No obstante, esta solución, tan natural, suele ser origen de varios problemas no siempre sencillos de solventar y, en todo caso, de la pérdida de las economías de escala que podrían obtenerse si en lugar de que cada hacienda tenga su propia administración tributaria , una única administración pudiese gestionar los tributos de todas ellas.

Se plantea pues, una cierta pugna entre el derecho político de cada hacienda a administrar sus propios tributos y el principio de economía que nos dice que es posible, utilizando una sola administración, gestionar con mayor eficacia y, por tanto, a un menor costo, los impuestos de todas las haciendas. Esta pugna entre el derecho a la autonomía de cada hacienda y la eficacia que se podría derivar de la puesta en común de la gestión de todos los tributos, es característica de los sistemas descentralizados don-

de podemos hallar situaciones diversas según prime una u otra referencia.

Así, por ejemplo, en el caso de Estados Unidos, como sabemos, todas las haciendas gozan de una amplia autonomía que, por supuesto, alcanza a la administración de sus propios tributos. No obstante, son frecuentes los acuerdos entre haciendas para que una gestione impuestos de la otra como sucede en muchos estados con su impuesto sobre la renta cuya gestión realiza el propio IRS con lo que se evita la existencia de dos administraciones en paralelo.

En realidad, desde un punto de vista económico, el modelo de administraciones tributarias separadas solo tendría sentido en el caso, poco probable, de que los impuestos de una hacienda nada tuvieran que ver con los impuestos establecidos por otra hacienda ya que, en tal caso, las economías de escala a obtener por la integración de las administraciones tributarias resultarían mínimas o quizás inexistentes.

El problema es que existen pocos conjuntos impositivos que satisfagan estas condiciones de independencia y que, además, tengan entidad recaudatoria[2].

En consecuencia, desde la perspectiva económica lo deseable sería integrar administraciones, siempre que con ello se pudieran cosechar economías de escala. En cambio, desde la perspectiva política, el respeto a la autonomía plena de cada hacienda constituye, sin duda, un elemento esencial. La solución, pues, en un país descentralizado consistirá en intentar alcanzar un compromiso entre ambos valores de forma que, sin renunciar a las capacidades que otorga la autonomía política se puedan cosechar las economías de escala que brinda una administración de impuestos integrada.

Una posible solución podría consistir en construir una sola administración tributaria dependiente a la vez de todos los gobiernos cuyos impuestos gestionará. Esta posibilidad ha sido ensayada en algún caso. Concretamente en el caso de países que partiendo de una organización política centralizada han vivido procesos de descentralización hasta alcanzar niveles federales. En estos casos el punto de partida lo constituye la administración tributaria de la hacienda central mientras que las haciendas de los nuevos niveles de gobierno no disponen de una administración propia o, si la tienen, es de pequeña entidad. En una situación de estas caracte-

---

2 Los principales tributos, como bien sabemos, se sitúan en el núcleo patrimonio-renta-consumo cuyas relaciones internas resultan fundamentales para su adecuada administración. Por su parte, los modelos de financiación descentralizada suelen utilizar dos fórmulas para la asignación de impuestos entre los distintos niveles de hacienda: una consiste en asignar unos impuestos a un nivel y otros al otro. Por ejemplo, sociedades e IVA al nivel central y renta, patrimonio y sucesiones al nivel regional. El problema en este caso es que si las administraciones operan separadamente, el núcleo informativo y de autocontrol que proporciona el conjunto impositivo se habrá perdido.
La otra fórmula consiste en que todos los niveles pueden utilizar todos los impuestos, en cuyo caso la ineficacia de las administraciones en paralelo resulta mucho más evidente.
Como vemos, esta posibilidad –de sistemas de ingresos sin relaciones recíprocas– es muy improbable que se produzca entre la hacienda central y las subcentrales pero del todo impensable entre las propias haciendas subcentrales.

rísticas que es, por ejemplo, la vivida por España en el último cuarto de siglo, existe la posibilidad, en lugar de proceder a crear una multiplicidad de administraciones tributarias, de abrir la administración existente, que es la de la hacienda central, a los nuevos niveles de gobierno. Esto puede hacerse, por ejemplo, poniendo a la administración tributaria bajo la dirección de un Consejo que estuviera integrado por representantes de todas las haciendas cuyos tributos administra. Es una solución que podríamos denominar de **administración compartid**a, y que, desde una perspectiva económica resulta preferible a la solución de las administraciones separadas. No obstante, esta solución puede resultar incómoda para las haciendas subcentrales en el caso de países que han vivido procesos descentralizadores recientes por cuanto la administración "compartida" no deja de ser la administración tributaria de la hacienda central frente a unos nuevos niveles políticos muy celosos de su autonomía recién adquirida y, por tanto, suspicaces respecto de la presencia interventora de la "vieja" administración central.

La tercera alternativa organizativa que hemos considerado en el cuadro **20.1** se refiere a las **administraciones independientes**, propias de las organizaciones confederales similar en muchos aspectos al de administraciones separadas de modelo federal. El caso de la Unión Europea sería un ejemplo de administraciones independientes que no sólo administra cada una sus propios impuestos sino, además, los establecidos por la Unión en el ámbito de sus respectivos territorios[3]. En este modelo organizativo prima claramente la dimensión política y su racionalidad económica dependerá de que se utilice o no un mismo sistema tributario por las distintas unidades políticas confederadas. Si los sistemas utilizados son distintos, parece razonable una organización de administraciones independiente; en cambio, si el sistema tributario utilizado fuera el mismo en todas las jurisdicciones políticas, utilizar un modelo de administraciones tributarias independientes equivaldría a aceptar importantes costes económicos por razón de conservar una administración independiente..

Como estamos viendo, los problemas de diseño organizativo de la administración tributaria surgen, fundamentalmente, en el caso de los países descentralizados. En los países unitarios la solución es clara y solo cuentan los criterios económicos. Por tanto, la organización que finalmente se adopta debiera configurarse atendiendo exclusivamente a factores económicos. En cambio, en países con estados descentralizados, la pugna entre racionalidad económica y autonomía política se planteará inevitablemente y en mayor medida cuando el sistema tributario utilizado por los distintos gobiernos sea el mismo o resulte próximo ya que, en tal caso, las posibilidades de lograr amplias economías de escala serán mayores. No es extraño, por tanto, que, en estos casos, surjan mecanismos que traten de compatibilizar la autonomía política y gestora de cada gobierno

3 Esta posibilidad se utiliza también en algunos países federales, como es el caso, por ejemplo, de Alemania donde con una organización de administraciones regionales separadas, son estas mismas administraciones las que gestionan y recaudan los impuestos correspondientes al gobierno central.
De todas formas conviene advertir que la “solución” organizativa alemana tiene un origen y un propósito muy concretos y, por ello, constituye una referencia no siempre imitable, a pesar de la pasión que despierta en algunos federalistas. En efecto, el modelo político-organizativo alemán es consecuencia de la segunda guerra y de la preocupación por evitar cualquier elemento “centralista” que pudiera recordar el nacionalsocialismo. Así pues la ley de 1949 no está tanto inspirada en la tradición federal alemana sino en aquella preocupación.

con las economías que cabe derivar de una organización racional de la administración tributaria.

Un primer y elemental tipo de mecanismos establecidos o tal fin son los **acuerdos de intercambio de información y colaboración** entre administraciones tributarias.

Un primer y elemental tipo de mecanismos.

La experiencia de este tipo de acuerdos, sin embargo, no resulta demasiado satisfactoria. Para que este tipo de acuerdos pueda funcionar hace falta que se establezcan con absoluta concreción en cuanto a materias y plazos en lo que a intercambio de información se refiere y, si es posible, que exista una unidad administrativa con cierta capacidad para hacer cumplir los acuerdos. Dado que estos acuerdos no se suelen instrumentar de forma tan exigente, lo habitual es que funcionen mal y, a no mucho tardar, sean incumplidos sin mayores consecuencias.

Un segundo mecanismo que opera en esta misma dirección y que resulta imprescindible en los estados descentralizados es el establecimiento de una norma a un conjunto **de normas que delimiten los derechos de gravar y de gestión** de cada hacienda con objeto de evitar que puedan plantearse conflictos y, a la vez, brindado instrumentos que permitan algunas economías de gestión. Este tipo de normas juegan dentro de los estados descentralizados un papel equivalente al que desempeñan los convenios de doble tributación entre los países. La existencia de este tipo de normas reducirá enormemente los costos de administración que en otro caso tendrían que soportar las distintas haciendas a causa de la organización política del estado.

Un segundo mecanismo.

Un tercer mecanismo que puede reducir el costo de la autonomía política en esta materia es la **puesta en común de algunos servicios**, por ejemplo, del sistema de información. Si en lugar de recurrir a acuerdos para intercambiar información las distintas haciendas deciden construir y utilizar todas ellas un único **sistema de información,** no cabe duda de que se ampliarán las posibilidades de obtener economías y de mejorar la eficacia de la gestión tributaria. Y lo mismo podría hacerse, por ejemplo, con el sistema de recaudación o, si se prefiere, con una parte del mismo como podría ser la recaudación ejecutiva.

Un tercer mecanismo.

Ahora bien, si nos fijamos, este tercer grupo de mecanismos nos aproxima al modelo de administración compartida anterior, que sería su límite. En la administración compartida no sólo algunos sino todos los servicios están puestos en común y se utilizan por todas las haciendas. En este sentido, pues, una administración compartida constituirá también el límite de las economías de escala que pueden obtenerse en una organización política descentralizada. Y, siendo así, ¿qué problemas plantea optar por este modelo organizativo?

En una organización llamémosle convencional de la administración tributaria, el modelo de administración compartida es un modelo de **multidependencia política** en el sentido de que la administración que normalmente está dirigida por un gobierno, pasa, en este caso, a estarlo por todos los gobiernos cuyos tributos administran. Y aquí es donde, en nuestra opinión, pueden aparecer los problemas.

En la lección quinta ya nos referimos a los problemas que solía plantear una administración en la que aparecen confundidos los ámbitos político y profesional y las dificultades para identificar las responsabilidades respectivas. Pues bien, todos estos inconvenientes se multiplican inevitablemente en un modelo de administración compartida con multidependencia política ya que a los conflictos e indefiniciones que surgen entre el ámbito político y el administrativo habría que añadir todos los que inevitablemente se plantearán entre los diversos gobiernos que codirigen la administración.

En nuestra opinión, una forma de solucionar este tipo de problemas sin renunciar a las economías que puede proporcionar este modelo organizativo pasaría por profesionalizar esa administración separando los ámbitos político y administrativo. Con una organización convencional puede resultar muy difícil identificar con claridad al responsable de un comportamiento ineficaz habida cuenta de la dependencia que tiene toda la organización del ámbito político. Cuando el ámbito político interfiere regularmente en el funcionamiento de la administración -lo cual sucede por definición, siempre que el político es, al mismo tiempo, el jefe superior del aparato administrativo- las responsabilidades políticas aparecerán diluidas y la auténtica misión de la organización administrativa será satisfacer al político responsable.

Una **administración tributaria profesional a**l no hallarse a las órdenes directas del ámbito político podría, sin problemas, estar al servicio de un conjunto de haciendas con cada una de las cuales podría suscribir un determinado compromiso de resultados lo que equivale a un compromiso de gestión eficaz. Y habida cuenta de que las políticas y los objetivos de la administración los tendría que definir cada gobierno, no existe razón fundada que pueda atribuir a esta solución merma alguna para la autonomía política.

Son pues, razones de eficacia las que han llevado a plantear una nueva relación entre administradores públicos y políticos; pero, no cabe duda, de que una administración profesional, al ganar autonomía, se convierte también en un **instrumento más neutral**, sobre todo si somos capaces de definir con claridad las responsabilidades respectivas de políticos y administradores públicos. Y es esa neutralidad, característica de una administración profesionalizada, la que, en nuestro caso, puede favorecer su utilización simultánea por una diversidad de gobiernos.

20.3. Relaciones entre la administración tributaria y el ámbito político

La clave para construir una administración tributaria profesional consiste en replantear el marco de relaciones entre el ámbito político y el administrativo a partir de una delimitación de tareas y responsabilidades de uno y otro. Para lograr que la administración pública pueda mejorar sus niveles de eficiencia es imprescindible disponer de una medida que sólo puede referirse al cumplimiento de sus objetivos. Por tanto, el primer paso en tal dirección consistirá en determinar con la mayor claridad posible las tareas y objetivos de la administración, diferenciándolas de las correspondientes al ámbito político. En la tradición continental la separación de ám-

bitos suele hacerse atribuyendo al ámbito político, **en primer lugar**, la determinación de los objetivos que se pretenden alcanzar y que, en definitiva, justifican la actividad pública; y, **en segundo lugar**, la definición de las políticas que deban llevarse a cabo para lograr aquellos objetivos. Hasta aquí, pues, la responsabilidad del gobierno. La responsabilidad de la administración en este esquema consiste en instrumentar las políticas decididas por el gobierno, lo cual requerirá por parte de la administración, de la producción y/o suministro de determinados bienes y servicios.

Con este criterio delimitador, la administración aparece como una organización profesional productora de bienes y servicios que "demanda" el gobierno. En ocasiones, se tratará de bienes y servicios que son ofrecidos directamente a los ciudadanos, digamos, por cuenta del gobierno; en otras ocasiones, serán servicios prestados al propio gobierno, bien asesorándolo en sus decisiones o bien gestionando las políticas decididas por éste. Lo común a todas esas variantes es que la administración siempre puede imaginarse como una organización que produce los bienes y servicios que el gobierno decide y reclama, bienes y servicios que el gobierno podría, incluso, adquirir de terceros a través del mercado. Así, por ejemplo, los servicios educativos o sanitarios que se ofrecen a los ciudadanos pueden producirse tanto por la administración como por la iniciativa privada y el gobierno puede y, de hecho, los "adquiere" tanto de una como de otra. Por tanto, apurando el razonamiento, la administración no sólo puede verse como una organización productiva de bienes y servicios que demanda el gobierno sino que, además, los tiene que producir en competencia con el sector privado de la economía.

En este esquema, los objetivos de la administración deberían establecerse en términos de cantidad, calidad y costo de los bienes y servicios requeridos por el gobierno y de tal naturaleza serán los compromisos adquiridos por la administración. El gobierno determina unos objetivos; imaginemos, por ejemplo, en nuestro caso, que uno de los objetivos consistiese en reducir en dos puntos el nivel de fraude existente, para lo cual ha configurado las siguientes políticas:

- Educación e información a los sujetos pasivos
- Facilitar la asistencia administrativa en la liquidación de los impuestos
- Aumentar las retenciones
- Identificar los principales comportamientos fraudulentos
- Reforzar las auditorías tributarias

Una vez elegidas las políticas, es responsabilidad del gobierno, sin perjuicio de que pueda recurrir al asesoramiento de la administración o de consultores externos, desarrollar los contenidos de las políticas indicadas hasta el punto de determinar las "demandas" de bienes y servicios concretos que hará a la administración, tributaria en este caso, para lograr su instrumentación.

Es evidente que cualquier política de las enunciadas puede comportar una secuencia de actuaciones que deberemos definir antes de llegar a las demandas concretas de servicios. Pensemos, por ejemplo, en la primera política. Su contenido, probablemente, habría que desdoblarlo diferenciando educación e información. En el caso de la educación habrá, primero, que definir los grupos a educar -y, por supuesto, los contenidos- hecho lo cual

podríamos "pedir" a la administración un conjunto de servicios concretos: por ejemplo, elaborar un manual; por ejemplo, proporcionar educación fiscal (tantas horas de clase) a un determinado número de alumnos, de una calidad determinada y a un costo igualmente determinado.

En otros casos, por ejemplo en la política de aumentar las retenciones, probablemente lo que requiera el gobierno de la administración sea asesoramiento, un asesoramiento que acabará en un proyecto de ley y que requerirá un número de horas y tendrá un costo que el gobierno podrá comparar, por ejemplo, con los precios aplicados por los consultores privados.

De igual modo, en el caso de la auditoría fiscal, el gobierno, para instrumentar su política, requerirá un número determinado de auditorías a la administración, de una calidad determinada y a un costo acordado.

El ámbito de quehaceres de la administración depende de cuál sea el criterio de delimitación que utilicemos. En el referido, la administración ha quedado desprovista de decisiones políticas cuya responsabilidad se atribuye totalmente al gobierno. A medida que hagamos el corte más arriba, más cerca de los objetivos, una parte de las decisiones políticas -que es un terreno en el que confluyen ciencia y opinión- pasarían a ser responsabilidad de la administración. Es lo que sucede, por ejemplo, en el modelo de las agencias públicas características del mundo anglosajón, especialmente en el caso de Estados Unidos, donde la agencia sólo dispone de sus objetivos genéricos -su misión- a partir de los cuales será la propia agencia la encargada de configurar las políticas e instrumentarlas, rindiendo cuentas de su quehacer ante el parlamento y los ciudadanos. El Banco Central Europeo funciona de esta manera pero se trata de una institución peculiar y en cuya forma de operar no todo el mundo está de acuerdo.

En nuestra opinión, si la administración ha de disponer de una amplia capacidad decisional como requiere el uso eficiente de los recursos, las decisiones políticas deberían quedar fuera de su ámbito. Y, desde luego, decisión política es determinar los objetivos finales de la organización y las políticas que deban emprenderse para alcanzarlos. En realidad esta última -la configuración y decisión de las políticas -constituye el rasgo más característico de cualquier gobierno y lo que diferencia en mayor medida a unos de otros.

Desde nuestra perspectiva, pues, el punto de partida para la administración tributaria debe consistir en el conjunto, claramente especificado, de servicios demandados por el gobierno y que ésta deberá producir con unas características y calidad determinada y a un costo igualmente determinado. Dichos servicios, como hemos indicado, son los "productos" de la administración como organización y sirven para instrumentar las políticas decididas por el gobierno y, en su caso, para asesorar al gobierno en la configuración de tales políticas. En consecuencia, los objetivos de la administración, a lo que se compromete la administración, es a producir tales servicios en cantidad, calidad y costo previamente acordados, y, naturalmente, para poder adquirir ese compromiso, la administración precisará, a cambio, de unos determinados recursos y de una determinada capacidad decisional. Pues bien, tales son los elementos que suelen integrar el **compromiso formal** suscrito por la administración con el gobierno en un

número cada vez más amplio de países. La administración se compromete a alcanzar unos resultados concretos y cuantificados y la medida en que lo haga nos servirá para determinar su grado de eficiencia, un resultado formalmente independiente del éxito que puedan alcanzar las políticas en la consecución de sus objetivos, cuya responsabilidad es del gobierno.

La fijación de objetivos ciertos y cuantificados y la adquisición del compromiso de alcanzarlos por parte de la administración, requiere que ésta disponga de márgenes decisionales suficientes para poder alcanzar los compromisos suscritos. Y requiere también que la administración disponga de una contabilidad de costos. Si queremos ver a la administración como una organización productora de servicios para el "cliente" gobierno y esperamos que se comprometa en cantidad, calidad y costo, resultará imprescindible disponer de una contabilidad que nos permita calcular el costo unitario de los productos producidos. Y de esta forma poderlo comparar con los costos equivalentes que se registran en el sector privado o, en su caso, en otras administraciones públicas. La posibilidad de comparar costos constituye un elemento esencial para mejorar el nivel de eficiencia de las organizaciones públicas.

La concepción de la administración tributaria como una agencia independiente goza de una larga tradición sobre todo en los países anglosajones. El caso de

Estados Unidos, con su Internal Revenue Service, resulta paradigmático pero igualmente disponen de una agencia independiente para administrar sus tributos Australia ("Australian Taxation Office"), Inglaterra ("Inland Revenue"), Canadá ("Canada Customs and Revenue Agency"), Nueva Zelanda ("Inland Revenue") y un largo etcétera. El modelo alcanza incluso a Japón a pesar de las evidentes diferencias culturales.

Tradicionalmente, la independencia de las administraciones tributarias respecto de sus respectivos gobiernos se explicaba por razón de evitar su posible utilización política. La administración de impuestos debe llevarse a cabo de manera imparcial para lo cual era importante autonomizar, en lo posible, su funcionamiento evitando que fueran decisiones políticas las que orientasen su quehacer. Sin renunciar a este punto de vista, el reforzamiento de la autonomía que se ha producido en todas las reformas registradas durante los últimos años responde a una pretensión algo distinta. Pretenden delimitar con precisión las responsabilidades de la administración en orden a mejorar su eficacia. En esta dirección se han movido, por ejemplo, la reforma australiana de 1996; la de IRS de 1998 o la canadiense de 1999. Y es, sin duda, la dirección en que se están moviendo otras reformas en curso.

20.3.1. Rasgos de una administración tributaria profesional

Un análisis comparado de las administraciones tributarias profesionales que operan en los países más desarrollados permite identificar un conjunto de elementos comunes a todas ellas que constituyen la arquitectura básica de esa nueva administración. Tales rasgos son los siguientes:

Primero. La administración profesional se compromete con sus resultados.

Como hemos apuntado, las nuevas relaciones entre administración y gobierno se concretan en un compromiso formal que puede verse como un contrato de agencia en el que el gobierno -y, en general, el ámbito político- serán el principal y el responsable de la administración, el agente.

Un documento de compromiso, debería incluir, al menos, los siguientes aspectos:

- → **Los compromisos adquiridos por la administración.** Como sabemos, tales compromisos adoptarán la forma de cantidad, calidad y costo de los bienes y servicios a producir, necesarios para instrumentar las políticas configuradas y decididas por el gobierno.
- → **Los compromisos adquiridos por el gobierno.** Básicamente proporcionar al gestor los recursos convenidos, necesarios para poder "producir" los bienes y servicios comprometidos y respetar las reglas de funcionamiento.
- → **Las reglas de funcionamiento.** Son las reglas que van a gobernar el contrato de agencia y deben estar configuradas de forma tal que inciten comportamientos en el gestor favorables a los intereses y pretensiones del principal. Se trata de una cuestión crucial para garantizar el éxito de esta forma de operar. Lo normal es que, en líneas generales al menos, las reglas estén incorporadas a las leyes y demás normas reguladoras de la gestión presupuestaria, pero siempre cabe, si se entiende necesario, que pueda desarrollarse con mayor detalle a las circunstancias de cada caso.
  Debería formar parte de este tipo de reglas:
  a) Los márgenes de gestión de que dispone el gestor y, en concreto, las posibilidades de desarrollar una política de personal y adquisiciones autónoma.
  b) Los esquemas de incentivos acordados que vinculan las retribuciones y demás compensaciones con el grado de consecución de objetivos comprometidos. Como es natural, el esquema de incentivos/sanciones puede relacionarse con otros aspectos del comportamiento del gestor que interese influir para hacerlo más eficaz.
- → **Mecanismos de control.** El contrato de agencia debe establecer claramente cuáles son las obligaciones de información del gestor ante el responsable político. Debe establecerse la periodicidad de los controles y los estados contables que deberá preparar el gestor de forma parecida a como cualquier consejo de administración controla la actuación de los ejecutivos.
- → **Responsabilidades.** El contrato debe incluir las responsabilidades del gestor en caso de incumplimiento de los objetivos las cuales pueden ir desde la pérdida de retribuciones al cese. Al margen, naturalmente, de cualquier tipo de responsabilidad administrativa o penal, en que se hubiera podido incurrir.
  Lo más adecuado, en nuestra opinión, consistiría en elaborar un contrato de agencia por un período suficiente para que la administración pueda adoptar sus previsiones a medio y largo plazo, sin perjuicio de que pueda ajustarse cada año.

Segundo. Una dirección profesional.

Si la separación de ámbitos, político y administrativo, se lleva a cabo en los términos indicados, la dirección de la administración tributaria debería corresponder exclusivamente a profesionales.

La fórmula de un Consejo de Dirección, con un presidente o director general como responsable máximo podría resultar adecuada, siendo este Consejo de Dirección el que debería suscribir con el ámbito político los correspondientes compromisos de resultados. El nombramiento del presidente o director general se haría por el gobierno central por un período determinado -digamos cinco o seis años- y debería requerir la aprobación del parlamento.

Tercero. Autonomía de gestión

Es natural que la adquisición de compromisos y la responsabilización expresa de la administración en unos determinados resultados de producción y costo tenga que venir acompañada de una amplia capacidad de gestión, de unos márgenes para poder decidir todas aquellas variables que determinan los objetivos comprometidos. Si los administradores, como proponemos, han de comprometerse a producir determinados bienes y servicios de una calidad o característica previamente fijadas y a un costo unitario igualmente estipulado, deberán disponer de la capacidad decisional suficiente para poder alcanzar los objetivos comprometidos, esto es, de la capacidad para decidir sobre la organización del proceso productivo y sobre sus costos. De otra forma sería absurdo responsabilizarse del costo resultante.

La ampliación de los márgenes de gestión introduciendo una cultura gerencial de responsabilidad constituye un rasgo común, una nota que se reitera, en las reformas del sector público que se hallan en curso. Algunos dirían incluso que esta combinación de responsabilidad y capacidad de gestión es el rasgo central a todas esas reformas.

Los mayores márgenes de gestión, como apuntamos, deberían existir al menos, en tres áreas fundamentales. **La primera** es la referente a la organización del proceso de producción de los bienes o servicios de que se trate; **la segunda** es la relacionada con las adquisiciones de, en general y, muy especialmente, las adquisiciones de servicios personales y **la tercera área** es la concerniente a las posibilidades de transferir créditos presupuestarios de uno a otro lugar. En definitiva, pues, de lo que se trata es de que el gestor responsable disponga de la capacidad necesaria para decidir sus funciones de producción y costos ya que ello forma parte inseparable de su compromiso.

Cuarto. Nuevos mecanismos y técnicas de control.

La construcción de una administración tributaria profesional suele venir acompañada de cambios importantes en las técnicas de control. Es evidente que la autonomía reclamada por el gestor obligaría a eliminar los mecanismos de control previo saliendo reforzados, en cambio, los controles de eficacia y eficiencia. También se observa en muchos casos una

mayor presencia de los controles parlamentarios igualmente en términos de eficacia y eficiencia sin que ello signifique, por supuesto, renunciar a los controles de legalidad.

La importancia del control parlamentario como pieza de cierre del sistema ha vuelto a ser recientemente reconocida, después de largos años durante los cuales la preminencia del ejecutivo ha sido abrumadora. En un estudio llevado a cabo por la OCDE en 1998 se ponía de manifiesto que en más de la mitad de los países investigados los parlamentos habían reforzado sus funciones de control presupuestario en los últimos diez años y esta tendencia se ha mantenido hasta ahora. Como decía recientemente A. Schick, con pocas excepciones, la actividad de los parlamentos en esta materia -y, en general, en el control ejecutivo- es mucho mayor ahora que en la época de la segunda posguerra mundial. Se han multiplicado los comités con funciones legislativas y de control; los parlamentos se han dotado de funcionarios y asesores para el desarrollo de sus funciones y han recurrido cada vez con mayor frecuencia a la utilización de auditores expertos o a la creación de organismos especializados de control.

Este desplazamiento del punto de vista del control es coherente con la nueva forma de operar de la administración profesional vinculada a la presupuestación por resultados.

Aunque la idea de una administración pública profesional, independiente del gobierno, no es una idea nueva sobre todo en el mundo anglosajón no cabe duda de que esta tradición se ha visto notablemente reforzada en los últimos años hasta el punto de constituir una referencia imprescindible en cualquier planteamiento organizativo de la administración tributaria.

20.4. Actuales tendencias organizativas internas

La organización interna de las administraciones tributarias ha solido responder tradicionalmente a criterios inspirados en el ámbito de la "producción" antes que en el ámbito de las "ventas" como corresponde a su posición de poder. Durante mucho tiempo la organización interna de las administraciones tributarias se ha estructurado en torno a los **distintos tributos**, directos, indirectos y aduanas y las especializaciones de los administradores tributarios se han inspirado en este mismo criterio.

Este modelo organizativo ha conducido, en muchas ocasiones, a la creación de un conjunto de divisiones estancas cada una de las cuales era responsable de un tributo o un pequeño grupo de tributos, cuya conformación normativa y procedimientos de gestión se hacía con independencia de lo que pudiese suceder en los demás tributos y no es infrecuente en estos casos que los procedimientos de cada tributo resultasen singulares y diferentes de los demás.

Una organización de estas características puede funcionar relativamente bien cuando se trata de impuestos objetivos pero, en cambio, entrará en crisis si lo que se pretende gestionar es un sistema de impuestos personales.

Otro criterio organizativo que se ha utilizado y se sigue utilizando en muchas administraciones tributarias es el de las **fases del proceso tributario**. Con este criterio cada gran unidad administrativa será responsable de una de las fases de dicho proceso como son, por ejemplo, la presentación de declaraciones, la inspección, la recaudación, las reclamaciones, etc,

Este criterio organizativo es susceptible de combinarse con el anterior como subdivisiones dentro de cada impuesto; no obstante, para que sea este último el que informe toda la organización, sería necesario proceder previamente a homogeneizar los distintos procedimientos administrativos de todos los tributos.

No cabe duda de que una organización por fases del proceso tributario debe resultar más eficaz que otra cuya referencia sean los impuestos y de ahí que este modelo organizativo haya sido el que ha sucedido en muchos casos a la organización por tipos de tributos. Sin embargo, se trata todavía de una forma de organizarse que sigue atendiendo más al "proceso de producción" que a los destinatarios últimos de los servicios producidos.

La consolidación de sistemas fiscales con impuestos personalizados junto a los replanteamientos que se han producido en las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos ha dado lugar a un nuevo modelo organizativo que, en lo interno, pasa a tomar como referencia organizativa a los distintos **tipos de contribuyentes** entendiendo que son éstos los que deben constituir el objeto preferente de atención por parte de la administración tributaria y que cada tipo de contribuyente requiere una atención específica. No son iguales las necesidades fiscales -y , por tanto, los servicios fiscales que precisa recibir- un jubilado que las de un pequeño empresario, por ejemplo, ni se pueden comparar las de un empleado con las necesidades fiscales de una gran empresa multinacional, a pesar de que todos ellos estén sometidos a los mismos impuestos.

Las administraciones tributarias -al igual que antes hicieron otras organizaciones privadas como, por ejemplo, bancos o empresas financieras- han reorganizado sus organigramas, especialmente las unidades operativas, creando una unidad para cada tipo de contribuyente, unidad que recibe la responsabilidad de prestar todos los servicios fiscales específicos que requiera ese grupo de contribuyentes. De esta forma, cada contribuyente pasará a relacionarse exclusivamente con una sola unidad administrativa la cual deberá dar respuesta a todos sus problemas.

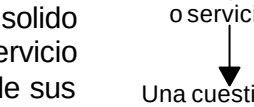
El proceso de subjetivización de las organizaciones suele producirse en mercados muy competitivos en los que la referencia son las necesidades del cliente. Las empresas que operan en este tipo de mercados intentan conocer tales necesidades y ofrecer la gama completa de bienes y servicios correspondientes, con objeto de que el cliente no tenga que recurrir -por necesidad de un bien o servicio no disponible- a una empresa de la competencia, la cual intentará, a su vez, ofrecerle no sólo el bien o servicio demandado sino la gama completa de los mismos, quedándose con el cliente.

Pues bien, salvando las evidentes distancias que existen, las administraciones tributarias -y, en general, las administraciones públicas- han adoptado una postura similar presionadas no por la competencia, pero sí por

las enormes críticas suscitadas por el comportamiento tradicional del estado y la administración pública. Los políticos se han visto presionados por la opinión pública - y naturalmente por los votos - y han intentado buscar respuestas distribuyendo responsabilidades. La idea de que la administración tiene que ser responsable y debe proporcionar buenos servicios públicos de una manera eficiente, hoy nadie la discute.

En los últimos quince/veinte años, no cabe duda de que el estado y su aparato administrativo han perdido peso y poder frente a los ciudadanos y que éstos son cada vez más conscientes de su derecho a exigir un uso riguroso de los recursos públicos y, por tanto, un comportamiento eficaz -y amable- de la administración. Todo esto es lo que se encuentra detrás de las reformas de la administración pública y, en el caso concreto de las administraciones tributarias, un deseo de prestar servicios y atender adecuadamente a sus contribuyentes-usuarios, postura que contrasta fuertemente con la tradicional que concibe la administración tributaria como un instrumento coactivo cuya principal función consiste en descubrir y sancionar a los defraudadores. Las administraciones tributarias han solido ser más proclives a destacar el elemento de coacción que el de servicio cuando, curiosamente, la mayor parte de su actividad y también de sus ingresos se debe a contribuyentes que cumplen voluntariamente con sus obligaciones tributarias.

Administración tributaria ¿coacción o servicio?



Una cuestión de actitud.

Lo que hace, pues, en buena medida, la nueva estructura organizativa y, sobre todo, la nueva cultura de servicio es convertir en normal lo que es mayoritario. Es más, también pretende apoyar a los contribuyentes mediante la educación y formación tributaria, mediante la asistencia en las declaraciones y, en general, mediante la resolución de cualquier problema que pueda facilitar el cumplimiento voluntario. Un cambio de perspectiva que tiene importantes consecuencias organizativas y también normativas. Lograr leyes tributarias más sencillas, más comprensibles constituye un clamor; pero también es muy importante la actitud de la administración tributaria cuando aplica -y, por tanto, interpreta- las normas. Es imperdonable que interpretaciones absurdas puedan prevalecer cuando todo el mundo, incluyendo el propio administrador público, reconoce su sinsentido. Este tipo de hechos, que no son tan infrecuentes como pudiera suponerse, evidencian una actitud totalmente opuesta a la que se persigue con las reformas comentadas; es lo contrario de intentar solventar los problemas que puedan tener los contribuyentes y del comportamiento recto que cabe esperar de la administración.

Por tanto, situar a los contribuyentes en primer lugar, tal como se intenta hacer en las principales administraciones tributarias del mundo, requiere bastante más que un cambio en el organigrama. Supone también cambiar muchos procedimientos pero, sobre todo, supone adoptar una actitud corporativa diferente frente al contribuyente. Son cambios que llevan varios años y así se ha reconocido y aceptado en todos los casos.

Importancia de los sistemas de comunicación y medios electrónicos.

La otra línea de fuerza, común a todas las administraciones tributarias, es la importancia concedida a los sistemas de comunicación y a los **medios electrónicos**. Las administraciones tributarias más modernas disponen de planes para eliminar el papel en un plazo no superior a ocho/diez años. Y están ofreciendo o a punto de ofrecer servicios de atención permanente al contribuyente, esto es, veinticuatro horas al día, siete días a la semana. Es evidente que todas estas nuevas posibilidades técnicas que

surgen de la simbiosis entre las nuevas tecnologías de comunicación y los ordenadores, están alterando radicalmente los procedimientos tributarios. Muchas administraciones tributarias están embarcadas en la revisión crítica de los viejos procedimientos tributarios y en la reconstrucción de los mismos considerando las nuevas circunstancias y posibilidades.

Además de la auténtica revolución que se está produciendo en las relaciones entre los contribuyentes y la administración tributaria, la personalización organizativa está obligando a romper con las antiguas unidades administrativas siendo necesario articular los diferentes sistemas informáticos que habían venido surgiendo de forma independiente, en una arquitectura integrada, lo cual constituye un reto nada sencillo, no sólo desde una perspectiva, digamos, puramente técnica, sino por las consecuencias organizativas y gestoras que tiene una transformación de esa entidad. El caso del IRS resulta paradigmático a este respecto pues, fue la crisis de los sistemas de información lo que precipitó el hundimiento de su vieja estructura organizativa.

El proceso de informatización en el IRS, como ha sucedido también en otras administraciones tributarias, surgió ajustándose a la estructura organizativa existente. En parte porque lo que inicialmente se pretendía era hacer más o menos lo mismo que se venía haciendo aunque más rápido y sin errores; pero en buena parte también, porque en aquellos momentos el poder de las distintas unidades de la organización era suficiente para impedir que se indujeran cambios organizativos de alguna entidad. En todo caso la informatización, se pensaba que había de servir para reforzar la estructura organizativa existente y cuando, más adelante, empezó a resultar evidente que esto no iba a ser así, las pugnas con los "informáticos" resultaron frecuentes.

La consecuencia de todo esto fue la aparición de diversos sistemas de información independientes unos de otros. Cada unidad administrativa "importante" disponía de un sistema propio, lo cual condujo en el caso del IRS a una multiplicación extraordinaria de tipos de ordenadores, clases de programas, etc.

Con mayor o menor intensidad este mismo proceso es el que se ha vivido en casi todas las administraciones tributarias y es esa estructura de sistemas informáticos la que quiebra con el proceso de personalización de las administraciones tributarias que obliga a acumular toda la información relevante de cada contribuyente en un registro único al que puedan acceder todos aquellos funcionarios que tienen relación directa con los contribuyentes. Éste fue en esencia, el proceso en el que se embarcó el IRS con su "Master File System" mediante el cual ha venido acumulando en un solo registro toda la información de los contribuyentes disponible en cada uno de los diferentes sistemas informáticos. El problema es que está operación lleva su tiempo, con lo que la información de las cuentas de los contribuyentes con las que los empleados del IRS trabajan, esta desfasada cuanto menos una semana, situación muy distinta de la que tienen hoy la mayor parte de los bancos o las compañías de seguros que operan con información permanentemente actualizada.

Para disponer de una administración personalizada no cabe duda de que es fundamental construir una base de datos que contenga toda la información pertinente de los contribuyentes y que pueda actualizarse ins-

tantáneamente desde cualquier punto de la red, lo cual requiere, por una parte, centralizar todos los sistemas de información y, en general, todos los recursos informáticos disponibles y, por otra parte, que toda la información pueda compartirse, esto es, que resulte accesible a todos los usuarios y que la nueva información se pueda incorporar automáticamente a la base de datos desde el lugar mismo donde se produce o es captada.

En esta misma lógica que deriva de la personalización de las organizaciones y de la preferencia por el usuario (contribuyente) el área que, sin duda, está experimentando la más amplia transformación es la de relaciones con el contribuyente, en concreto, las declaraciones y su procesamiento, la información y comunicaciones y la recaudación. En este terreno, las posibilidades ofrecidas por la conjunción de la informática con las nuevas tecnologías de la comunicación, son enormes. Desde las posibilidades de automatización del sistema telefónico a las comunicaciones a través de Internet han constituido factores de gran importancia para mejorar los niveles de atención al contribuyente y facilitar a la administración el procesamiento de la información primaria. En varias administraciones tributarias el propósito es acabar cuanto antes con el papel. Así, por ejemplo, en el Reino Unido se ha establecido como objetivo para el 2005 que la mitad de las relaciones de la administración con los administrados puedan hacerse por medios electrónicos y en el 2008, la totalidad de las que pueda hacerse de esta forma. Y lo mismo sucede con la administración tributaria norteamericana que pretende que el próximo año un tercio de las declaraciones puedan hacerse por medios electrónicos y dos tercios de la recaudación igualmente y que en el 2007 todas las transacciones realizadas con el 80% de los contribuyentes puedan hacerse por estos medios.

Por otra parte, la potencia de los medios técnicos ha permitido desarrollar enormemente todas las actividades de información y apoyo ofrecidas por las administraciones tributarias a los contribuyentes. El objetivo más frecuente en esta materia consiste en ofrecer información telefónica permanente, es decir, veinticuatro horas al día, siete días a la semana y que dicha información pueda extenderse hasta la cuenta del contribuyente. Y está también la información facilitada por Internet que, por definición, es permanente.

Sin perjuicio de todo el conjunto de posibilidades abiertas a las relaciones de la administración tributaria con los contribuyentes, la integración de los diferentes sistemas de información sigue constituyendo un problema serio en la mayor parte de administraciones tributarias. Es cierto que se ha avanzado pero no es fácil configurar arquitecturas informáticas globales que integren los distintos sistemas de información. Éste es todavía un objetivo cuya consecución, como es evidente, afectará a la organización interna. Probablemente sigue siendo necesario todavía aproximar más los lenguajes entre "informáticos" y "administradores tributarios". En la reforma del IRS, como vimos, el departamento centralizado de informática ha establecido una conexión permanente con las distintas unidades operativas a través de los directores de informática que trabajan en cada centro y forman parte de su consejo directivo.

La mayor integración hasta ahora suele haberse producido entre los sistemas que gestionan las relaciones con los contribuyentes y los sistemas desarrollados para las tareas de comprobación y auditoría fiscal. Sin embargo, no se acaban aquí los sistemas de información de una adminis-

tración tributaria. Después de la comprobación pueden aparecer todas las incidencias vinculadas a los recursos tanto administrativos como contenciosos, cuya información resultará de gran importancia para valorar la gestión tributaria.

La administración tributaria constituye asimismo una fuente valiosa de información estadística que suele ser materia prima para estudios económicos y/o jurídicos, fundamentales para orientar la configuración normativa de los impuestos y de los procesos tributarios. Éste suele ser un sistema informativo poco desarrollado en muchas administraciones. Sin embargo, no cabe duda de que su diseño ha de hacerse en conexión - y en su caso, influir - en la estructura de los otros sistemas.

También constituye un sistema informático -o un módulo en un sistema integrado- toda la información necesaria para gestionar los recursos de la administración tributaria. Como cualquier otra organización suministradora de servicios, una administración tributaria debe disponer de un sistema informativo suficientemente desarrollado y articulado que le proporcione a la dirección todos los datos necesarios para gestionar eficazmente sus recursos: política de adquisiciones, de inversiones, de personal, contabilidad de costos, etc. Como destacamos anteriormente, será imposible esperar una gestión eficaz de la administración tributaria si sus directivos carecen de la información adecuada y esta información, es evidente que no puede elaborarse como un sistema al margen de los anteriores.

Tal es, en nuestra opinión, el problema que en este momento están intentando afrontar las principales administraciones tributarias: articular una arquitectura informativa completa y coherente, integradora de los diferentes sistemas que han venido operando dándose la espalda, evitando huecos y duplicaciones y optimizando en beneficio de la organización toda la información disponible.

Por eso se tiende a centralizar todos los recursos informáticos en una unidad administrativa que sea la responsable de prestar este tipo de servicios a las demás unidades de la organización, fijando incluso el precio correspondiente. Tal ha sido, como hemos visto, la solución adoptada por el IRS si bien paliada por la presencia de directores de informática en cada una de las divisiones operativas.

Aunque, de momento, pueda resultar necesaria, la centralización de todos los recursos informáticos en una unidad no deja de tener también sus riesgos. En nuestra opinión, hay que evitar que la unidad prestadora de servicios informáticos se entienda como algo separado, distinto de las unidades operativas. La utilización de los medios electrónicos debiera permear toda la organización, para lo cual es muy importante elevar la formación de todos los empleados en estas materias. Las ganancias potenciales de productividad por esta vía pueden ser enormes.

CONCEPTOS BÁSICOS

Administración tributaria centralizada. Desde la perspectiva de un país diremos que su administración tributaria está organizada de forma centralizada si una única administración, dependiente de la hacienda cen-

tral, se ocupa de gestionar y recaudar los tributos de todas las haciendas existentes en dicho país.

Este tipo de organización, que permite cosechar grandes economías de escala, resultará factible en países con una organización política del estado centralizada y un sistema centralista de financiación pública.

Administraciones tributarias separadas. Se trata de una organización de acuerdo con lo cual cada hacienda dispone de su propia administración tributaria y de la capacidad para gestionar y recaudar sus propios tributos.

Este modelo organizativo es característico de los países con una organización política del estado de corte federal y un sistema de financiación pública descentralizado.

Administraciones tributarias independientes. Es la forma característica de las organizaciones políticas de tipo confederal como sucede, por ejemplo, con la Unión Europea donde cada miembro, cada país, dispone de su propio sistema de ingresos y de su propia administración tributaria.

Administración tributaria compartida. Es una alternativa característica de países políticamente descentralizados que intenta obtener las economías de escala que pueden derivarse de una única administración gestionando todos los tributos.En este modelo organizativo caben dos variantes:

- Uno, el de **multidependencia política** según el cual la administración única está dirigida por representantes de todos los gobiernos cuyos tributos administra. Y
- Otro, el de una **administración profesional** al servicio de todos los gobiernos si bien autónoma respecto del ámbito político.

Administración tributaria profesional. Denominamos así a una administración tributaria al servicio pero no a las órdenes del gobierno, en la que el control del ámbito político sobre la administración se produce a través de los resultados comprometidos por la administración tributaria, la cual dispone de unos amplios márgenes de autonomía para organizarse y decidir sus estrategias de gestión.

Compromiso de resultados. Los resultados comprometidos por la administración tributaria profesional suelen recogerse en un documento suscrito por los responsables del ámbito político en el que se contienen los compromisos adquiridos cuantificados y los márgenes de autonomía de que dispone la administración.

Organización por tributos. En cuanto a la organización interna de la administración tributaria un criterio ampliamente utilizado es el de los tributos de acuerdo con el cual cada gran unidad administrativa es responsable de gestionar un determinado tributo o conjunto de tributos.

Organización por fases del procedimiento. Otro criterio organizativo interno de la administración tributaria es atendiendo a las sucesivas eta-

pas o fases del procedimiento tributario que va desde la declaración del contribuyente hasta el pago y la reclamación, en su caso.

Organización por tipos de contribuyentes. Constituye el último criterio organizativo de la administración tributaria de acuerdo con el cual cada una de las grandes unidades administrativas se ocupa de gestionar y atender a una clase de contribuyentes.

La TAO australiana fue primera en la puesta en funcionamiento de este modelo organizativo que después fue el adoptado en la reforma del IRS y se ha extendido por muchas otras administraciones tributarias.

Administración electrónica. La presencia de medios electrónicos en la administración tributaria ha aumentado enormemente las posibilidades de ofrecer servicios a los contribuyentes pero ha afectado medularmente a sus modelos organizativos.

La experiencia nos muestra elocuentemente que ninguna administración tributaria puede organizarse ignorando los medios electrónicos disponibles; y también, que para lograr un funcionamiento adecuado de la administración tributaria no basta con disponer solamente de medios electrónicos.

ACTIVIDAD

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, tres, dos, una o ninguna. Indique las respuestas que Ud. considere acertadas.

1. **Al plantear la organización de una administración tributaria es conveniente partir de una perspectiva global antes de incidir en la organización interna. En consecuencia,**
   - Conviene tener en cuenta la situación económica internacional.
   - Debe estudiarse cómo organizar la administración tributaria considerando el conjunto de gobiernos existentes en el país de que se trate.
   - Debe tenerse en cuenta la estructura política del estado y su modelo de financiación pública.
   - Deben tenerse en cuenta las características del procedimiento tributario.

2. **En los sistemas descentralizados de financiación pública, la organización de la administración tributaria.**
   - Nunca puede hacerse con una única administración.
   - Debe recurrir necesariamente al modelo de administraciones separadas.
   - Puede plantear pugnas entre la autonomía política y la eficacia económica.
   - Puede haberse utilizado una sola administración tributaria.

3. **Una administración tributaria compartida.**
   - Puede ser un modelo económicamente más eficaz que el de administraciones separadas.
   - Es característico de países en proceso de descentralización política.
   - Permite menor autonomía política que el de administraciones separadas.
   - Es preferible a una administración profesional.

4. **El ámbito político señala los fines y controla a la administración. Este control puede instrumentarse mediante alguna de las siguientes fórmulas:**
   - Que un político dirija la administración según el modelo tradicional.
   - Que sea el parlamento exclusivamente quien controle a la administración.
   - Que la administración se comprometa en sus resultados con el ámbito político.
   - Que la administración dirigida por un profesional publique sus cuentas.

5. **Una administración tributaria profesional.**
   - Dispone de amplios márgenes de autonomía.
   - Está dirigida por un profesional.
   - Está dirigida por un político.
   - Se controla con distintos criterios que una administración tradicional.

6. **Cuando la organización interna de la administración tributaria se hace atendiendo a las distintas clases de tributos.**
   - Desde la perspectiva económica constituye la peor alternativa.
   - Resulta más sencillo desde la perspectiva internacional.
   - Se evitan los problemas interjurisdiccionales.
   - Se genera una tendencia a la creación de compartimentos estancos.

7. **Las últimas tendencias en materia de organización interna de la administración tributaria.**
   - Apuntan hacia una organización que gira en torno a los contribuyentes.
   - Facilitan la integración de los ámbitos político y administrativo.
   - Vuelven a poner el acento sobre las fases de proceso tributario.
   - Refuerzan la capacidad sancionadora de la hacienda.

8. **La introducción de medios electrónicos en la administración tributaria ha supuesto.**
   - Un importante reforzamiento de la organización tradicional.
   - Un importante reforzamiento de los servicios a los contribuyentes.
   - La necesidad de introducir cambios en los procedimientos tributarios.
   - La necesidad de introducir importantes reformas en la organización interna de las administraciones tributarias.

Trabajo Práctico

A continuación se ofrece una descripción de la organización de la administración tributaria australiana.

Después de leerlo cuidadosamente, comente el modelo organizativo a la luz de lo estudiado en esta lección.

LA AUSTRALIAN TAXATION OFFICE (ATO)

Australia es un país con una organización política con tres niveles de gobierno: el gobierno federal, los estados y territorios y los gobiernos locales. A pesar de ese carácter federal, la estructura de su financiación pública descansa en gran medida en los ingresos obtenidos por el gobierno central.

Hasta 1942 fueron los estados los encargados de gestionar los impuestos del gobierno federal pero, a partir de aquel año, este último pasó a hacerse cargo de la administración de los principales impuestos llevando a cabo un proceso de integración de las administraciones tributarias estatales. Los estados y territorios pasaron a financiarse mediante participaciones en los ingresos (Revenue Sharing) de la hacienda federal y, marginalmente, con algunos tributos y exacciones establecidas por los propios estados.

En 1999, la estructura del sistema de financiación pública volvió a reformarse (Intergovernmental Agreement on the Reform of Commonwealth-State Financial Relations) a raíz de la introducción por el gobierno fiederal de un impuesto tipo valor añadido (Goods and Services Tax) (GST) cuya recaudación se distribuye con criterios niveladores entre todos los estados y territorios. A cambio, han desaparecido las participaciones en ingresos y los estados han suprimido varios de sus impuestos menos justificables o más distorsivos como, por ejemplo, un impuesto de timbre que recaía sobre diversas transacciones.

Estructura organizativa

Por lo indicado, la Australian Taxation Office (ATO) constituye la administración tributaria fundamental del sistema, habiendo quedado las administraciones estatales como piezas menores ocupadas de administrar tributos con bases independientes de los tributos centrales.

Como sucede con otras administraciones tributarias, la ATO había estado tradicionalmente organizada de acuerdo con las fases del proceso tributario. Esta estructura organizativa es la que se reformó en 1994 cuando se optó por un modelo elaborado a partir de grupos de contribuyentes. La ATO dispone de una Oficina Nacional y de 25 oficinas regionales que cubren todo el país. Al frente de toda la organización está un Comisionado que es nombrado por el jefe del estado y responde directamente ante el Parlamento.

El nuevo modelo organizativo introducido en 1994 giró en torno a la creación de cuatro grandes unidades administrativas, cada una de las cuales debería ocuparse de un segmento de contribuyentes de forma análoga a como hemos visto que ha ocurrido en el caso del IRS, aunque debe resaltarse que la refor-

ma en la ATO se produjo antes que la norteamericana[4]. Las unidades creadas fueron las siguientes:

- **Grandes empresas e Internacional** (Large Business and International)
  Esta división no limita su quehacer a la administración tributaria pues también interviene en el diseño de normas de tributación de grandes empresas y en todas las normas relativas a tributación internacional, incluyendo la negociación de los tratados de doble imposición.
  La organización interna de esta unidad está hecha de acuerdo con los distintos tipos de actividad, igual que sucede en el caso norteamericano.
- **Tributación de Pequeñas Empresas** (Small Business Income)
  Se ocupa de la gestión de los impuestos que recaen sobre las pequeñas empresas y también de la tributación de los pagos en especie y similares (fringe benefits) de todos los contribuyentes[5]. En sus quehaceres intenta combinar adecuadamente las tareas de educación y apoyo a sus contribuyentes con las de carácter coactivo. Asimismo uno de sus principales objetivos consiste en reducir los costes de cumplimiento de las pequeñas empresas.
- **Personas físicas no empresarios** (Individual Non Business)
  Es la unidad que se dedica a gestionar los tributos que recaen sobre personas físicas distintas de los empresarios. Se ocupa asimismo de todas las labores de educación y asistencia y de que cumplan correctamente. La organización interna responde a las principales fases del proceso tributario.
- **Retenciones e Impuestos Indirectos** (Withholding and Indirect Taxes)
  Se dedica a gestionar todo tipo de retenciones e ingresos a cuenta y, desde su creación, el impuesto sobre las ventas (GST). La organización interna se ha hecho por segmentos de clientes.
  Además de estas cuatro unidades gestoras de impuestos la ATO dispone de otras cuatro unidades de apoyo y dirección. Son las siguientes:
- **Servicio jurídico** (Tax Law Service)
  Asiste y defiende a la ATO y se ocupa de los desarrollos legislativos necesarios.
- **Servicios financieros** (Finantial Services)
  Se ocupa de la contabilidad y las finanzas de la ATO, esto es, de la elaboración presupuestaria y de la rendición de cuentas.
- **Servicios de Informática** (Information Technology Services)
  Son los encargados de prestar los servicios informáticos necesarios tanto a los contribuyentes como a las demás unidades administrativas. Debe tenerse en cuenta que ya en la actualidad, aproximadamente un 70% de las declaraciones tributarias se hace a través de medios electrónicos.
- **Servicios Corporativos**
  Se ocupan de ayudar en las tareas de planificación pero sobre todo del seguimiento de los programas con el propósito de que la ATO cumpla con sus objetivos. Lleva a cabo la auditoría interna y también el control de los empleados.
  Junto a estas cuatro unidades de apoyo, la ATO se ocupa también del sistema de pensiones de los australianos (Superannuation) y de gestionar las pensiones alimenticias que deben satisfacer a sus hijos los padres que no tienen su custodia (Child Support Agency).

Como puede verse, el planteamiento y la filosofía organizativa de la administración tributaria australiana es muy similar a la presentada en el caso norteamericano. Como señalaba el propio Comisionado[6], "la tradicional organiza-

---

4 De hecho, entre las distintas comparecencias que se registraron ante el Congreso de los Estados Unidos con motivo de la elaboración del informe sobre la reforma del IRS a que anteriormente nos hemos referido, se encuentra el "Testimonio del señor Peter Simpson" segundo comisionado de la ATO, donde se informa ampliamente de las reformas que se habían llevado a cabo en la administración tributaria australiana.

5 Hay que advertir que en el sistema fiscal australiano existe un impuesto específico que grava este tipo de rendimientos (Fringe Benefits Tax).

6 Testimonio de Peter Simpson ante la "National Commission on Restructuring the IRS" antes citado. Vid pp. 14 y ss.

ción funcional de la ATO puede hacer perder de vista que el objetivo central de la administración tributaria es aumentar el nivel de cumplimiento. Con la reorganización se recupera la atención sobre el contribuyente y se facilita enormemente la mejora de su atención, lo cual ha permitido ir transformando la ATO de ser una factoría de procesamiento de documentos a ser un proveedor profesional de servicios especializados de acuerdo con las necesidades de cada tipo de contribuyente".

Este reenfoque de la organización ha trascendido a todos sus comportamientos. Así, por ejemplo, la ATO dispone en la actualidad de unos cincuenta foros de encuentro (joint consultative forums) en los que se reúne regularmente con contribuyentes, expertos fiscales, representantes de organizaciones sociales como asociaciones empresariales o sindicatos, etc. a discutir las cuestiones tributarias que sean de interés para tales grupos. Las normas fiscales se analizan, pues, conjuntamente por quienes las soportan y quienes las aplican, en el entendimiento de que se trata da una relación entre adultos conscientes, dispuestos, en su mayoría, a satisfacer los impuestos que les corresponda. En este contexto, característico de sociedades políticamente maduras, la administración no puede comportarse permanentemente con suspicacia o ampararse en una norma mal configurada que lastima sin razón a un contribuyente o grupo de contribuyentes. Son, pues, otras las reglas del juego que hay que aplicar a la mayoría de los ciudadanos, circunscribiendo las medidas coactivas a los colectivos que abiertamente rechazan colaborar de buena fe con la administración.

Los reformadores de la ATO han sido conscientes de que pretendían abordar una reforma de gran envergadura y por ello presentaron, en su momento, un proyecto a diez años recabando del parlamento el compromiso de que les serían facilitados los recursos financieros necesarios. En el proyecto de reforma implicaron no sólo, pues, al gobierno sino también al parlamento. Y a los sindicatos, ya que entre los compromisos del proceso de reforma, la ATO debía reducir el número de sus empleados y aumentar sus niveles de eficacia. De hecho la ATO ya ha reducido en torno al 20% el número de sus empleados (unos 18.000). Esto lo consiguieron, básicamente, mediante la introducción de un sistema electrónico de procesamiento de declaraciones (Electronic Lodgement Service) que les permite procesar prácticamente todas las declaraciones (95%) en menos de dos semanas.

En la reforma de la ATO ha habido, pues, exigencias, pero igualmente se han producido compromisos por parte de la administración en un equilibrio posible, que ha facilitado, sin duda, todo el proceso y le ha proporcionado la seriedad y credibilidad necesarias.

LECTURAS COMPLEMENTARIAS

Ofrecemos a continuación algunas referencias bibliográficas que el lector podría utilizar como lecturas complementarias y que han sido seleccionadas sin perder de vista el carácter aplicado de este curso básico. Por ello, tienen especial presencia entre las lecturas recomendadas, las publicaciones sobre la materia de los grandes organismos internacionales especializados (OCDE, Banco Mundial, FMI, BID) que se vienen ocupando desde hace años de los problemas que plantea el diseño y la administración de impuestos, tanto en países desarrollados como en países en proceso de desarrollo.

Hemos intentado que la selección de lecturas resulte suficiente, sin abrumar al lector, y ofrecerlas siguiendo los bloques de materias del manual.

1. Estado y mercado

En lo que se refiere a la delimitación del ámbito de actuación del estado y a los espacios que deberían corresponder al mercado, la discusión tiene un fuerte contenido teórico-ideológico y es, desde luego, una cuestión abierta. Sobre esta materia recomendamos la lectura del libro publicado por el Instituto de Estudios Fiscales de España,

Charles WOLF (Jr.):
Mercados o gobiernos. Elegir entre alternativas imperfectas.
IEF, Madrid 1995

También tiene interés la selección de trabajos que se reúnen en el libro de

Joseph STIGLITZ et al.:
El papel económico del Estado
Ed. Arnold Heertje
IEF, Madrid 1993

2. Diseño tributario: estructuras y reformas

Creemos, sinceramente, que cualquier estudioso de las instituciones tributarias debería leer lo que pudiéramos llamar «grandes informes» de reforma tributaria. Se pueden aprender muchas cosas y evitar no pocos errores. En nuestra opinión, constituyen lecturas obligadas en esta materia:

Informe Carter (cinco volúmenes)
IEF, Madrid 1975

Este informe resulta paradigmático de la imposición girada sobre los incrementos patrimoniales.

En lo que se refiere al modelo de imposición al gasto, es recomendable

J.E. MEADE:
Estructura y reforma de la imposición directa
IEF, Madrid 1980

Por razón de la actualidad de las propuestas y aunque no se trata de un trabajo comparable a los grandes informes, podría leerse

Robert E. HALL y Alvin RABUSHKA:
The flat tax
Hoover Institution Press, 1995

Al margen de los «grandes informes» tanto el FMI como el Banco Mundial tienen publicaciones sobre esta materia. El FMI ha elaborado un manual en el que se abordan todas las cuestiones de diseño

Parthasarathí SHOME (ed.):
Tax policy handbook
IMF, Washington, D.C. 1995

Y, en concreto, para países en desarrollo,

V. TANZI y HOWELL H. Zee:
Tax policy for developing countries
IMF, Washington, D.C. 2002

En materia de diseño tiene interés considerar las consecuencias de la globalización. Para ello podríamos leer,

Vito TANZI:
Taxation in an integrated world
The Brookings Institution, Washington D.C., 1995

Y también, el conjunto de ensayos de

Peggy MUSGRAVE:
Tax policy in the global economy
Edward Elgar Publishing, 2002

3. **Federalismo fiscal**

Si se desea estudiar los fundamentos económicos del federalismo, un libro-guía en el que se recogen un amplio conjunto de trabajos es el de

Wallace E. OATES (ed.):
The economics of fiscal federalism and local finance
Edward Elgar Publishing Ld. 1998

Y en lo que se refiere a experiencias de descentralización fiscal y financiación de estados de tipo federal, puede verse

Teresa TER-MINASIAN:
Fiscal Federalism in theory and practice
IMF, Washington, D.C. 1997

Bird VAILLAINCOURT:
Fiscal decentralization in developing countries: an overview
World Bank, Washington, D.C. 1999

4. **Instituciones tributarias**

A pesar de su antigüedad, el libro de Goode sigue constituyendo una lectura obligada y provechosa.

Richar GOODE:
El impuesto sobre la renta
IEF, Madrid 1973

En lo que se refiere al IVA, el libro de A. Tait, publicado por el FMI, constituye un clásico. Además, esta misma institución ha publicado más recientemente

L. EBRILL, M. KEEN, J. P. BODIN, V. SUMMERS (eds.):
The modern vat
IMF, Washington, 2001

Si se desea tener una información detallada sobre la utilización de los *impuestos medioambientales* en los países de la OCDE se puede consultar

Environmentally related taxes in OECD countries. Issues and estrategies
OCDE, París 2001

Existe un interés creciente entre los países más desarrollados sobre los problemas tributarios que apareja el *comercio electrónico* realizado en espacios como internet. Puede verse al respecto,

Tributación fiscal y comercio electrónico: implantación del marco tributario de la conferencia de Ottawa.
OCDE, Paris 2003

Para estudiar cuestiones de *doble tributación* internacional las publicaciones de la OCDE sobre la materia son de gran utilidad. Como es sabido, la OCDE ha elaborado el modelo más popular de doble tributación, y se ocupa también de estudiar y catalogar a los países con *prácticas fiscales inadecuadas* y contrarias a las reglas de competencia y no discriminación.

5. **Fiscalidad comparada**

Para disponer de la normativa fiscal comparada, la mejor fuente posiblemente son las publicaciones del *International Bureau of Fiscal Documentation* de Amsterdam que cubren, prácticamente, todos los países del mundo. Cabe destacar la publicación anual de esta misma institución,

European Tax Handbook

que recoge los sistemas fiscales de todos los países europeos y, además, Estados Unidos y Canadá. El último publicado es de 2004.

Incluyendo de forma resumida la fiscalidad de 124 países del mundo, existe también la publicación periódica (no anual) de

COOPERS AND LYBRAND GLOBAL TAX NETWORK
International Tax summaries: a guide for planning and decisions
Ed. John Wiley and Sons, Inc. 1998.

6. **Administración tributaria**

Un buen punto de partida, en nuestra opinión, para vislumbrar cuáles son los principales problemas que habrá de afrontar la administración tributaria en sus relaciones con los contribuyentes es el libro de

Joel SLEMROD (ed.):
Why people pay taxes. Tax compliance and enforcement
The University of Michigan Press, 1992

Además de las experiencias de algunos países concretos que pueden resultar de utilidad, los grandes organismos internacionales se ocupan regularmente de los problemas de la administración tributaria y, en algún caso, como sucede con la OECD, mantienen espacios de diálogo y comunicación entre administraciones tributarias, cuyas conclusiones publican. Cabe mencionar *International Tax Dialogue (ITD)* que es una iniciativa del FMI, OCDE, Banco Mundial en cooperación con Naciones Unidas, que propicia el análisis y discusión de las materias fiscales entre administradores, expertos y organismos.

En esta misma línea, pero orientado a los problemas específicos de la administración tributaria, la OCDE acaba de promover (2004) un Forum sobre

Administración Tributaria. Para intercambiar experiencias y mejores prácticas entre administradores.

Sobre temas concretos de administración tributaria, la OCDE publica las *Tax Administration guidances series*. Asimismo pueden consultarse las publicaciones del CIAT fruto de sus seminarios y reuniones anuales.

7. **Estadísticas fiscales**

Las estadísticas de ingresos tributarios que incluyen, de forma razonablemente homogénea, un mayor número de países son las elaboradas por el Fondo Monetario Internacional, que publica anualmente

Governmente finance statistics yearbook
IMF, Washington, D.C.

También pueden utilizarse las publicadas por la OCDE referidas exclusivamente a los países miembros, si bien con mayor detalle. Es también una publicación anual

Revenue statistics
OECD. París

8. **Publicaciones en internet**

Como puede suponerse por la biblografía seleccionada, los principales sitios en internet donde pueden hallarse trabajos sobre cuestiones tributarias aplicadas corresponden a las grandes agencias especializadas. Son de interés

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico

www.oecd.org/taxation/

Fondo Monetario Internacional

www.imf.org

Banco Mundial

www.worldbank.org/publicsector/tax/

Naciones Unidas

www.unpan.org/taxation.asp

Internatiional Bureau of Fiscal Documentation

www.ibfd.org

Instituto de Estudios Fiscales

www.ief.es

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias

www.ciat.org

Puede tener interés también acceder a los sitios de las administraciones tributarias de los distintos países. El siguiente sitio ofrece los enlaces con las principales administraciones tributarias del mundo,

Taxman International. Gateway to tax and customs Administrations on the Internet

www.xs4fall.nl/~edvisser/taxman.htlm

A estos mismos efectos, también puede resultar de utilidad

www.taxsites.com/international.htlm

SOLUCIONES A LOS TEST DE COMPRENSIÓN Y EJERCICIOS PRÁCTICOS CUANTITATIVOS

LECCIÓN 1.ª
TEST DE COMPRENSIÓN

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, tres, dos, una o ninguna. Indique las respuestas que Vd. considere acertadas.

1. **El tamaño del estado es consecuencia**

   ☒ De una decisión política
   ☐ De la eficacia relativa del estado
   ☐ Del dinamismo del sector privado
   ☒ De las necesidades sociales sentidas por los ciudadanos

2. **Después de la segunda guerra mundial, el sector público de los países europeos**

   ☐ Quedó sin actividad por varias décadas
   ☐ Se hizo mas conservador
   ☒ Creció fuertemente
   ☒ Desarrolló el «estado del bienestar»

3. **El estado puede intervenir en la economía**

   ☐ Siempre que la realidad de los mercados no se corresponda con el modelo competitivo
   ☒ Para suministrar bienes públicos
   ☒ Para redistribuir la renta.
   ☒ Cuando existan «fallos del mercado» y constituya la alternativa más eficaz

4. **El aumento del gasto público vinculado al compromiso socialdemócrata se interrumpe**

   ☐ Durante los últimos años del S. XX
   ☐ E incluso retrocede en la mayor parte de los países desarrollados
   ☒ Con la consolidación de la ideología conservadora
   ☒ Hacia mediados de los años setenta

5. **Forman parte del sector público**

   ☒ Todas las empresas públicas
   ☐ Todas las empresas que vendan al sector público
   ☒ La Seguridad Social
   ☒ Los gobiernos locales

6. **Las instituciones que integran el sector público se caracterizan**

   ☒ Por financiarse a través del presupuesto
   ☒ Por ser instituciones públicas
   ☒ Por ser organismos sin fines de lucro
   ☒ Por no negociar en el mercado los bienes que producen

7. **Los ingresos patrimoniales del estado**

- ☒ Tienen, normalmente, una importancia discreta como fuente de ingresos
- ☐ Provienen del patrimonio de los ciudadanos
- ☐ Dejaron de existir hacia finales del S. XIX
- ☐ Son los mas importantes en los países desarrollados

8. **En los estados actuales los ingresos coactivos**

- ☒ Constituyen la mayor parte de los ingresos
- ☐ No figuran en el presupuesto
- ☐ Después de los patrimoniales son los mas importantes
- ☒ Proceden fundamentalmente de los impuestos

9. **Los hacendistas clásicos eran defensores del equilibrio presupuestario y sólo admitían la emisión de deuda pública.**

- ☐ Cuando el presupuesto se liquidaba con superávit
- ☐ En casos excepcionales
- ☒ Para financiar inversiones
- ☐ Cuando existían recursos para poderla pagar

LECCIÓN 2.ª
TEST DE COMPRENSIÓN

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, alguna o algunas o ninguna. Indique la respuesta o respuestas que Vd. considere acertadas.

1. **El problema básico que ha de resolver la política tributaria consiste**

   ☒ En distribuir con justicia los costes del estado entre los ciudadanos
   ☐ En conocer las preferencias de los ciudadanos para diseñar los impuestos
   ☒ En obtener suficientes recursos para financiar el gasto público
   ☐ En utilizar toda la gama de impuestos

2. **El principio del beneficio**

   ☒ Constituye un criterio normativo para distribuir con equidad los impuestos
   ☒ Impide instrumentar políticas redistributivas
   ☒ Asocia el gasto y el ingreso público
   ☒ Es un criterio que complementa al principio de la capacidad de pago

3. **El principio de la capacidad de pago**

   ☒ Pretende no solo distribuir con equidad los impuestos sino, además, redistribuir la renta
   ☐ No es aplicable porque no conocemos las preferencias de los ciudadanos.
   ☐ Permite justificar científicamente la progresividad
   ☒ Es el de utilización mas generalizada en todos los países.

4. **Podemos decir que un impuesto resulta formalmente progresivo**

   ☐ Cuando solamente lo pagan los ciudadanos mas ricos
   ☒ Cuando su tipo medio de gravamen aumenta al aumentar la base
   ☒ Cuando se aplica con una escala con tipos marginales crecientes
   ☒ Cuando se aplica con un tipo fijo y una deducción de la base

5. **Un patrón de distribución de impuestos resultará progresivo**

   ☒ Cuando los impuestos recaen en mayor proporción sobre los ciudadanos con mayores niveles de renta
   ☒ Normalmente, cuando los impuestos sobre la renta tienen mas importancia que los impuestos sobre el consumo
   ☐ Si existen impuestos patrimoniales
   ☐ Si no hay traslación

6. **Los impuestos suelen agruparse en las siguientes categorías**

   ☒ Por su propósito, en impuestos financieros y reguladores
   ☒ En impuestos sobre la renta, sobre el patrimonio y sobre el consumo
   ☒ En impuestos directos e indirectos
   ☐ En impuestos antiguos y nuevos

7. **En los países desarrollados**

- ☒ Los impuestos directos tiene mas importancia que en los países pobres
- ☐ La presión fiscal es menor que en los países pobres
- ☐ No existen impuestos sobre la propiedad
- ☒ Los impuestos directos tiene un peso similar, aproximadamente, que los impuestos indirectos.

8. **Constituyen ejemplos de impuestos reguladores**

- ☒ Los impuestos sobre los beneficios extraordinarios
- ☒ Los aranceles de aduanas
- ☐ Las multas de tráfico
- ☒ Los tributos medioambientales

LECCIÓN 3.ª
TEST DE COMPRENSIÓN

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, alguna o algunas o ninguna. Indique la respuesta o respuestas que Vd. considere acertadas.

1. **El análisis de incidencia**

   ☐ Nos dice quienes deben ser los sujetos pasivos del impuesto
   ☒ Utiliza modelos económicos de equilibrio general
   ☒ Investiga quienes son los que soportan realmente los impuestos
   ☐ Permite valorar la conveniencia de establecer incentivos a la inversión

2. **El proceso de traslación impositiva que estudia el análisis de incidencia**

   ☒ Es el desplazamiento de la carga tributaria que hace el legalmente incidido sobre otra u otras personas a través de los precios.
   ☒ El impuesto sobre la renta puede trasladarse a través del precio de los factores.
   ☐ Los impuestos sobre el consumo se trasladan totalmente sobre el consumidor
   ☐ Los impuestos patrimoniales no se trasladan nunca.

3. **Se dice que un sistema tributario es flexible**

   ☐ Si al aumentar el PIB, disminuye la recaudación
   ☒ Si todos los impuestos son flexibles
   ☒ Si la derivada elástica de la función impositiva es superior a la unidad
   ☒ Cuando la recaudación aumenta a mas ritmo que el PIB

4. **El establecimiento de un impuesto indirecto**

   ☐ Afectará siempre negativamente a la eficacia
   ☒ Altera los precios relativos
   ☒ Puede mejorar el nivel de eficacia de la economía
   ☐ Es mas perjudicial que el de un impuesto directo

5. **Hablando en términos generales en materia de impuestos directos son preferibles**

   ☒ Los impuestos de bases amplias
   ☐ Los impuestos con tipos marginales elevados
   ☒ Los impuestos con tipos marginales moderados
   ☐ Los impuestos de capitación

6. **Normalmente es recomendable que la imposición sobre el consumo**

   ☐ Grave exclusivamente a los consumos de lujo
   ☒ Opere con tipos fijos y minimice las exoneraciones
   ☐ Simplemente, no exista
   ☐ Disponga de varios tipos impositivos para aplicar según sea el bien gravado

7. **Los tratamientos discriminatorios**

- ☐ No están nunca *justificados* y deben eliminarse
- ☐ Deben solamente mantenerse por razones históricas
- ☒ Pueden estar justificados en determinados casos
- ☐ Solo caben en los impuestos indirectos

8. **Son tareas *propias* de los *administradores tributarios***

- ☒ *Gestionar el* sistema tributario aplicando la ley
- ☐ Decir al político cuál es la decisión que debe adoptar
- ☐ Sancionar a los defraudadores
- ☒ *Asesorar técnicamente* al político en la toma de decisiones

LECCIÓN 4.ª
TEST DE COMPRENSIÓN

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, alguna o algunas o ninguna. Indique la respuesta o respuestas que Vd. considere acertadas.

1. **De acuerdo con el concepto de renta de Schanz-Haig-Simons forman a parte de la renta:**

   ☒ Los ingresos por trabajo personal
   ☒ Las donaciones recibidas
   ☐ Las donaciones efectuadas
   ☒ El alquiler imputado a la propia vivienda

2. **Un impuesto personal sobre el consumo suele determinar su base:**

   ☐ Sumando todos los gastos de consumo del sujeto
   ☒ Deduciendo de la renta la totalidad del ahorro
   ☒ Por diferencia de flujos de caja
   ☐ De forma estimativa, o tanto alzado

3. **La base de un impuesto personal sobre el consumo debería incluir:**

   ☒ Todos los gastos de consumo aunque se trate de consumos en especie
   ☐ Únicamente el consumo financiado con la renta corriente
   ☒ Las donaciones recibidas en cuanto se consuman
   ☐ Las donaciones recibidas en todo caso.

4. **Toda ganancia de capital**

   ☐ Acabará siendo realizada en un momento u otro
   ☒ Equivale a un aumento de valor de los elementos patrimoniales
   ☒ Forma parte de la idea de renta de Schanz-Haig-Simons
   ☐ Proviene de la inflación.

5. **Para determinar la base de un impuesto sobre el consumo por diferencias de flujos de caja, del total de los ingresos restaremos**

   ☐ Todas las adquisiciones de bienes necesarios
   ☒ Todos los pagos en dinero que no constituyan consumo del sujeto
   ☐ Todos los gastos en bienes de inversión
   ☐ Todos los gastos necesarios para obtener los ingresos

6. **La defensa del impuesto al gasto en Kaldor se razona sobre argumentos:**

   ☒ De mayor simplicidad que el impuesto sobre la renta
   ☒ De favorecer el crecimiento
   ☒ De eficacia
   ☒ De mayor equidad que el impuesto sobre la renta

7. **En su propuesta de reforma fiscal para la India, Kaldor propone establecer, además de un impuesto al gasto**

   ☐ Un impuesto sobre consumos específicos
   ☒ Un impuesto sobre el patrimonio neto
   ☒ Un impuesto sobre donaciones y sucesiones y un gravamen sobre las ganancias de capital
   ☐ Un tributo sobre la propiedad de la tierra.

8. **En el informe rendido por la comisión Meade:**

   ☒ Se estudia la posibilidad de introducir un impuesto extensivo sobre la renta
   ☒ Se estudia la posibilidad de introducir un impuesto sobre el gasto personal
   ☒ Se propone introducir un impuesto sobre el gasto en dos niveles
   ☐ Se recomienda eliminar la imposición patrimonial.

9. **El flat-tax propuesto por Hall y Rabushka**

   ☐ Es un impuesto que grava el consumo personal
   ☐ Es un impuesto que solo grava las rentas de trabajo
   ☐ No tiene mínimos exentos
   ☒ En realidad, son dos impuestos

10. **El «National Retail Sale Tax» propuesto en Estados Unidos**

    ☒ Vendría a sustituir a todos los impuestos directos, incluyendo las cotizaciones a la seguridad social.
    ☒ Es un impuesto sobre las ventas minoristas
    ☒ Dispone de una deducción personalizada que le resta regresividad
    ☒ Podrían administrarlos los estados

LECCIÓN 5.ª
TEST DE COMPRENSIÓN

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, alguna o algunas o ninguna. Indique la respuesta o respuestas que Vd. considere acertadas.

1. **El mapa de objetivos de la administración tributaria debería incluir siempre**

   ☐ Las cuotas descubiertas por la inspección de los tributos
   ☒ El nivel de fraude existente
   ☐ El número de auditorías fiscales a realizar
   ☒ Los costes de la administración tributaria

2. **Es conveniente que las administraciones tributarias tengan en cuenta la «satisfacción» de los administrados en sus relaciones con ellas. Para medir dicha satisfacción podríamos utilizar como indicadores:**

   ☒ El tiempo medio que se tarda en contestar al teléfono
   ☒ El número de puestos de atención al contribuyente
   ☒ El número de consultas despachadas
   ☒ El número de consultas o problemas planteados

3. **El cálculo de los ingresos posibles a partir del conocimiento de las elasticidades impositivas.**

   ☐ Es una forma sencilla de extrapolar los ingresos
   ☐ Requiere elaborar un submodelo tributario
   ☒ Apenas requiere estimar una función impositiva agregada
   ☐ No es un método cuya fiabilidad lo haga recomendable

4. **Se conoce como «base line» en las estimaciones de ingresos**

   ☐ La estimación de ingresos mínimos precisable
   ☒ Los que se obtendrían sin introducir cambios en las normas o políticas
   ☐ Los correspondientes al año de partida para la estimación
   ☐ Los resultantes sin tomar en cuenta las acciones especiales de la administración

5. **Se conoce como funciones impositivas de un modelo económico**

   ☒ Las funciones que relacionan las variables fiscales con las económicas
   ☐ Aquellas en las que la variable independiente es la recaudación tributaria, normalmente
   ☐ La tarea de los impuestos de influir sobre las variables económicas
   ☐ Aquellas que determinan los márgenes de error máximo

6. **Llamamos micromodelo fiscal**

   ☒ A un perfil estilizado de contribuyente sobre el que se puede medir el impacto recaudatorio de los cambios normativos.
   ☒ A un modelo de contribuyente elaborado a partir de las estadísticas fiscales

- ☒ A un modelo que nos sirve para valorar el impacto recaudatorio de los cambios normativos mas importantes
- ☒ A un modelo que nos sirve para analizar en detalle quien soporta el impuesto.

7. **Bajo la denominación de «gastos fiscales» se conoce**

- ☐ A los gastos de administración de los impuestos
- ☒ A la pérdida recaudatoria que producen todas las ventajas fiscales que conceden las normas
- ☐ A la pérdida recaudatoria por la existencia de mínimos exentos
- ☒ A las pérdidas recaudatorias que proceden, por ejemplo, de los incentivos fiscales establecidos

8. **En su opinión, ¿cuáles de lo siguientes constituyen elementos estructurales del impuesto?**

- ☒ El sujeto pasivo
- ☐ La escala de gravamen
- ☒ La base impositiva
- ☒ El hecho imponible

9. **Y, ¿cuáles de los siguientes podrían considerarse parámetros políticos?**

- ☐ El hecho imponible
- ☒ Las deducciones personales
- ☐ El ámbito tributario
- ☐ La base impositiva

10. **Las tareas del administrador tributario como asesor del ámbito político tiene, entre otros, las siguientes características**

- ☒ Es una actividad profesional
- ☒ Requiere de formación específica
- ☒ Se sitúa junto al gobierno pero sin confundirse con las decisiones políticas
- ☒ Es fundamental para un adecuado diseño tributario

LECCIÓN 6.ª
TEST DE COMPRENSIÓN

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, alguna o algunas o ninguna. Indique la respuesta o respuestas que Vd. considere acertadas.

1. **Forman parte de los costes de cumplimiento de las obligaciones tributarias:**

   ☒ Las tareas de cumplimentación de las declaraciones
   ☐ Las campañas de información a los contribuyentes
   ☐ El pago en plazo de la deuda tributaria
   ☒ La llevanza de registros por razones fiscales

2. **Forman parte de los costes de gestión tributaria**

   ☒ Los sueldos de los auditores fiscales
   ☒ Los sueldos de los recaudadores tributarios
   ☐ Los gastos en que incurren los bancos cuando actúan como recaudadores
   ☒ Las campañas de información a los contribuyentes

3. **El grado de cumplimiento voluntario puede mejorarse**

   ☒ Potenciando los servicios de atención al contribuyente
   ☒ Haciendo mas sencillas las normas
   ☐ Reforzando los sistemas de auditoría fiscal
   ☒ Facilitando el pago del impuesto

4. **Se denomina brecha fiscal a la diferencia existente entre**

   ☐ Los impuestos liquidados y los pagados
   ☐ Las deudas liquidadas y las cobradas
   ☒ Los impuestos recaudados y la recaudación potencial
   ☐ La recaudación potencial de dos años consecutivos

5. **Normalmente, la brecha fiscal tenderá a reducirse**

   ☒ Si aumentan las probabilidades de descubrir a los defraudadores
   ☒ Si aumenta la aceptación social del impuesto
   ☒ Si aumenta el número de personas que cumplen sus obligaciones tributarias
   ☒ Si los impuestos pueden pagarse en cómodos plazos.

6. **El coste económico de no declarar aumentará normalmente**

   ☒ Si aumenta el número de auditorías fiscales
   ☒ Si aumentan las sanciones por defraudación
   ☐ Si los impuestos pueden pagarse en cómodos plazos
   ☐ Si disminuye el número de defraudadores

7. **Frente a la coacción, resultará probablemente mas recomendable recurrir al acuerdo y la negociación**

   ☐ Cuando el contribuyente lo propone
   ☒ En el caso de administraciones tributarias sumamente débiles

☐ Cuando el sistema normativo es muy complejo
☐ Cuando el número de contribuyentes el pequeño

8. **Un cuadro normativo sencillo y bien diseñado puede contribuir notablemente a cerrar la brecha tributaria**

☒ En tanto facilite el cumplimiento voluntario
☒ En tanto dispone de mecanismos de autocontrol
☐ En tanto facilita su administración y la hace menos costosa
☐ En tanto nadie puede aducir ignorancia

LECCIÓN 7.ª
TEST DE COMPRENSIÓN

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, tres, dos, una o ninguna. Indique las respuestas que Vd. considere acertadas.

1. **El federalismo fiscal se ocupa de estudiar**

   ☒ La forma de asignar las distintas clases de impuestos a los diferentes niveles de gobierno.
   ☒ La financiación de las haciendas multinivel
   ☒ Los distintos tipos de transferencias que se producen entre los gobiernos de un país
   ☒ La forma de financiarse un estado federal.

2. **Decimos que un gobierno dispone de plena autonomía financiera**

   ☒ Cuando dispone de capacidad legal para decidir su presupuesto
   ☐ Cuando dispone de suficientes recursos para cubrir sus gastos
   ☐ Cuando dispone de ingresos propios
   ☐ Cuando no depende financieramente de ningún otro gobierno.

3. **Un modelo de financiación centralista se caracteriza**

   ☒ Porque únicamente el gobierno central dispone de capacidad para establecer impuestos
   ☒ Porque los gobiernos subcentrales se financian con transferencias
   ☐ Porque existe una sola administración tributaria
   ☐ Porque el gobierno central decide los gastos de los gobiernos subcentrales

4. **Las participaciones en los ingresos de la hacienda central**

   ☒ Son una forma de transferencia característica del modelo centralista
   ☐ Comportan ciertos márgenes de autonomía financiera
   ☐ Si son territorializadas es una forma de financiación descentralizada
   ☐ Son automáticas

5. **Son rasgos básicos de un modelo de financiación pública descentralizada**

   ☐ Que no existen déficit pues cada hacienda puede obtener sus propios ingresos
   ☐ Que no existan transferencias entre haciendas
   ☒ Que cada hacienda dispone de autonomía financiera
   ☐ Que cada hacienda puede establecer los impuestos que desee.

6. **Una modalidad de asignación de tributos entre los distintos niveles de hacienda es la de tributos distribuidos que consiste.**

   ☐ En distribuir la recaudación obtenida en cada territorio
   ☐ En que cada hacienda pueda establecer los tributos que desee

- ☒ En que a cada hacienda se asigne una clase de tributos
- ☐ En que la hacienda central distribuyese los tributos entre las haciendas subcentrales

7. **Si cada nivel de hacienda pudiese establecer los tributos que desease, sin restricciones**

- ☒ Aparecerían fronteras fiscales para evitar la traslación de impuestos
- ☒ Se producirán frecuentes distorsiones fiscales
- ☐ Sería mas sencillo igualar la presión fiscal entre jurisdicciones
- ☒ Habría lugar a acuerdos para evitar la doble imposición

8. **Las reglas de armonización fiscal pretenden**

- ☒ Evitar la aparición de distorsiones que falseen la competencia
- ☐ Que todas las jurisdicciones apliquen unas mismas normas
- ☒ Compatibilizar el ejercicio de la autonomía con la unicidad de mercado
- ☐ Coordinar los impuestos indirectos sobre el consumo

9. **El sistema de tributos compartidos por los distintos niveles de hacienda**

- ☒ Permite utilizar los mismos impuestos a todos los niveles de hacienda
- ☐ Permite distribuir la recaudación de una forma justa entre las haciendas
- ☒ Permite combinar autonomía financiera y ausencia de distorsiones de origen fiscal
- ☐ Es solo aplicable con dos niveles de gobierno, pero no con tres.

10. **Los márgenes normativos de que suelen disponer las haciendas en un sistema de tributos compartidos**

- ☐ Solo afectan a la determinación de la base del impuesto
- ☐ Permiten modificar cualquier norma impositiva
- ☒ Permiten decidir el nivel y la estructura de los ingresos
- ☒ Siempre incluyen al tipo impositivo

11. **Las transferencias de nivelación juegan un papel preciso en los sistemas descentralizados de financiación pública que consiste**

- ☐ En conseguir que todas las haciendas disfruten de los mismos recursos
- ☒ En facilitar la financiación de un mínimo de servicios
- ☐ En que los recursos disponibles estén relacionados con el número de ciudadanos
- ☒ En garantizar unos ingresos mínimos a todas las haciendas

12. **Para determinar el volumen de gasto normativo (G T) de una hacienda cabe utilizar distintos criterios como, por ejemplo,**

- ☒ El número de habitantes de cada jurisdicción
- ☒ El coste de prestar en cada jurisdicción un determinado nivel de servicios
- ☒ El coste medio de prestar un determinado nivel de servicios
- ☒ El número de usuarios de los servicios públicos

13. **La capacidad tributaria de una jurisdicción podría medirse**

- ☒ Por su nivel de renta
- ☐ Por la diferencia entre gastos e ingresos públicos
- ☐ Por su capacidad para obtener recursos de terceros
- ☐ Por sus posibilidades de endeudamiento

14. **Además de las transferencias de nivelación pueden existir otras razones para que se produzcan transferencias intergubernamentales como, por ejemplo,**

- ☒ Para instrumentar determinadas políticas gubernamentales
- ☒ Para compensar por efectos externos interjurisdiccionales
- ☒ Para financiar proyectos conjuntos
- ☒ Las de solidaridad por razón de catástrofes

15. **Las organizaciones confederadas se caracterizan**

- ☒ Por estar formadas por estados independientes
- ☒ Por tener limitada su actividad y competencias a los acuerdos constitutivos
- ☒ Por financiar mediante aportaciones de sus miembros
- ☒ Por no disponer de capacidad para establecer impuestos

LECCIÓN 8.ª
TEST DE COMPRENSIÓN

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, alguna o algunas o ninguna. Indique la respuesta o respuestas que Vd. considere acertadas.

1. **Los precios fijados por el estado**

   ☐ Se denominan precios políticos
   ☐ Son siempre iguales o inferiores al coste
   ☒ Pueden ser públicos, políticos o fiscales
   ☐ Dan lugar a situaciones de monopolio

2. **Los denominados bienes intermedios, situados entre los bienes privados y los bienes públicos**

   ☐ Deben producirse siempre por el estado
   ☒ Deben ofrecerse por el estado aunque su producción puede ser privada
   ☐ Deben producirse exclusivamente por el sector privado.
   ☐ Son propios de las haciendas regionales pero rara vez se ofrecen por la hacienda central.

3. **Cuando decimos que los bienes intermedios tiene demanda individualizada, queremos significar**

   ☒ Que para poder consumirlos los sujetos deberán mostrar como sucede con los bienes privados sus preferencias
   ☒ Que opera el principio de exclusión
   ☐ Que son bienes que deben demandarse de uno en uno
   ☒ Que existe la posibilidad de que sean producidos privadamente

4. **Un precio político puede alcanzarse**

   ☒ Subvencionando un precio privado
   ☐ Si se fija por el parlamento
   ☐ En todas las empresas públicas que tiene pérdidas
   ☒ Cuando en la oferta pública el estado vende debajo del coste

5. **Existen varios mecanismos para que el consumidor tenga que soportar un precio fiscal. Por ejemplo,**

   ☒ Aplicando una exacción sobre un precio privado
   ☒ Fijándolo el estado directamente en caso de oferta monopolística
   ☐ Recurriendo a decretar la obligatoriedad de la demanda
   ☐ Evitando situaciones de monopolio

6. **La contraprestación establecida con la tasa**

   ☒ Normalmente será igual o inferior al coste del bien o servicio prestado
   ☐ Debe tener en cuenta la capacidad de pago del sujeto

☐ Es una forma de limitar la demanda
☐ Suele abonarse en especie

7. **Para determinar la cuantía de una contribución especial puede recurrirse, en teoría, a varios procedimientos que nos permitan aproximar el beneficio obtenido por el particular**

☒ Por ejemplo, determinando el aumento de valor experimentado por el inmueble
☐ Una forma será considerando el valor del patrimonio inmobiliario del sujeto
☐ Pero, lo mas sensato es fijarlo por ley
☒ Uno consiste en tomar como referencia una parte del coste de la obra pública que da lugar a la contribución

8. **La aplicación de un canon concesional requiere que se den varias circunstancias entre las que cabe mencionar:**

☒ Debe existir una restricción legal a la oferta
☒ El particular debe obtener una ventaja económica cuyo origen está en una decisión administrativa
☐ No debe existir ninguna otra condición que pueda afectar a la ventaja económica
☒ El canon no es, en sentido estricto, una exacción

LECCIÓN 9.ª
TEST DE COMPRENSIÓN

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, tres, dos, una o ninguna. Indique las respuestas que Vd. considere acertadas.

1. **Los impuestos reales o de producto**

   ☒ Son impuestos objetivos
   ☒ Pueden gestionarse sin conocer al titular del rendimiento
   ☒ Son tributos característicos del S XIX
   ☒ Dejan sin gravar varias vías de acrecentamiento patrimonial

2. **La estimación directa de bases se caracteriza, entre otros, por las siguientes notas:**

   ☒ Por apoyarse en la declaración del contribuyente
   ☒ Por resultar mas compleja que las estimaciones objetivas
   ☒ Por pretender determinar el auténtico rendimiento
   ☐ Por realizarse anualmente

3. **La estimación objetiva de bases será recomendable**

   ☒ Cuando la administración disponga de pocos medios
   ☐ En los impuestos indirectos pero no en los directos
   ☐ Para los impuestos de producto
   ☒ Cuando basta con gravar un rendimiento aproximado

4. **Una de las características de los impuestos de producto es su carácter territorial. Con ello se pretende significar**

   ☒ Que gravan exclusivamente los rendimientos producidos en un determinado ámbito territorial
   ☒ Que la capacidad de gravar del gobierno viene delimitada territorialmente
   ☐ Que se trata de impuestos que gravan los rendimientos de la tierra
   ☐ Que los impuestos antiguos de producto gravaban la tierra

5. **El criterio de la residencia**

   ☒ Es aplicable a los tributos personales
   ☐ Solo cabe aplicarlo a los inmuebles urbanos
   ☐ Es el mas antiguo de todos
   ☒ Se aplica a personas no a las cosas

6. **Son vías de acrecentamiento patrimonial**

   ☒ La actividad empresarial
   ☒ Las rentas del trabajo
   ☒ Las rentas del capital
   ☒ Las herencias

7. **Denominamos ganancia de capital**

☐ Los rendimientos del capital mobiliario
☐ Los rendimientos de todo tipo de capital
☒ El aumento de valor registrado por un elemento patrimonial
☒ Las ganancias conseguidas al aumentar la cotización de las acciones

8. **Las donaciones y las herencias**

☒ Son vías de acrecentamiento patrimonial
☒ Son vías de acrecentamiento patrimonial socialmente improductivas
☒ Son transferencias patrimoniales
☐ Deberían gravarse independientemente del impuesto sobre la renta

9. **La doble imposición internacional puede producirse**

☒ Cuando son diferentes criterios utilizados para delimitar la capacidad de gravar
☐ Solamente en el impuesto sobre la renta
☐ Cuando los impuestos resultan excesivos
☒ Cuando un mismo rendimiento es gravado por dos o mas países

10. **Los paraísos fiscales se reconocen porque tiene las siguientes características**

☒ Falta de transparencia fiscal. Existe secreto bancario
☒ Tributación muy baja o inexistente
☐ Una temperatura templada a lo largo del todo el año
☒ Tratamientos fiscales diferenciados para residentes y no residentes

LECCIÓN 10
TEST DE COMPRENSIÓN

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, tres, dos, una o ninguna. Indique las respuestas que Vd. considere acertadas.

1. **Los miembros de los consejos de administración de las sociedades mercantiles perciben habitualmente una retribución por su asistencia. Fiscalmente dicha retribución debe considerarse:**

   ☒ Un rendimiento de trabajo personal
   ☐ Un rendimiento del capital
   ☐ Un rendimiento de una actividad profesional
   ☐ Ninguna de las anteriores

2. **El propietario de una tierra de labor la dedica a producir trigo que vende. El rendimiento obtenido será, pues,**

   ☐ Una renta irregular
   ☐ Un rendimiento de la tierra y, por tanto, del capital inmobiliario
   ☒ Un rendimiento empresarial
   ☐ Un rendimiento del trabajo

3. **¿Cuál de los siguientes acrecentamientos suele formar parte de la base de un impuesto personal sobre la renta?**

   ☐ Donaciones
   ☒ Ganancias de capital
   ☒ Ganancias de juego
   ☐ Legados

4. **Fiscalmente se considera una liberalidad**

   ☒ Las donaciones efectuadas por el sujeto
   ☒ Todo gasto fiscal que no sea deducible
   ☐ Las donaciones recibidas por el sujeto
   ☒ Los gastos en juegos de azar

5. **Normalmente las pérdidas de capital a corto plazo**

   ☐ Solamente se pueden compensar con las ganancias de capital a corto plazo
   ☒ Pueden compensarse con los otros componentes de la renta
   ☐ Se compensan con las ganancias de capital a largo plazo
   ☐ No son deducibles

6. **La forma mas adecuada para solventar los problemas que plantean las rentas irregulares es:**

   ☐ Gravándolas independientemente
   ☐ Gravándolas al tipo marginal de la escala

☐ Considerarlas como ganancias de capital
☒ Procediendo a promediarlas

7. **Se suele considerar «realizada» una ganancia de capital**

☒ Cuando un elemento que la acumula es vendido
☒ Cuando el elemento que la acumula es donado
☒ Cuando el elemento que la acumula es cambiado por otro
☒ Cuando el propietario del elemento cambia de residencia fiscal

8. **Los rendimientos obtenidos por un sujeto que se dedica habitualmente a reflotar viejos galeones con tesoros se deberían calificar como**

☐ Productos del azar
☐ Ganancias de capital
☒ Rendimientos empresariales
☐ Ninguno de los anteriores

9. **Un sujeto que se dedica al comercio, decide actualizar por propia voluntad los valores de sus elementos patrimoniales afectos a la actividad empresarial. En tal caso**

☒ El mayor valor se consideraría una ganancia de capital realizada
☐ La actualización no tiene consecuencias fiscales al no existir una ley
☐ La actualización no tiene consecuencias fiscales al ser solo contable
☐ El mayor valor se consideraría un rendimiento empresarial.

10. **Las ganancias de capital no pueden nunca obtenerse**

☒ En bienes del activo circulante
☐ En bienes del activo fijo
☐ En bienes afectos a actividades empresariales
☐ En bienes productores de rendimientos del capital

LECCIÓN 10
SOLUCIÓN AL EJERCICIO PRÁCTICO

Balance del sujeto A al principio del ejercicio			
Caja (efectivo)	5.000	Deudas	250.000
Bancos	20.000	Proveedores	75.000
Clientes	30.000	Neto patrimonial	550.000
Obligaciones	30.000		
Acciones	50.000		
Inventarios	350.000		
Automóvil	20.000		
Camión	40.000		
Vivienda	100.000		
Terreno	80.000		
Almacenes y oficinas	150.000		
	875.000		875.000

Vamos, en primer lugar, a contabilizar las operaciones efectuadas y a calcular la renta contable. A continuación calcularemos la renta fiscal.

	a)			
15.000	INTERESES CRÉDITO	A	CAJA	15.000
	b)			
45.000	INVENTARIOS	A	CAJA	400.000
		A	PROVEEDORES	50.000
	c)			
620.000	CAJA			
30.000	CLIENTES	A	INVENTARIOS	650.000
	a)			
2.700	CAJA	A	INTERESES OBLIGACIONES	2.700
	e)			
3.000	CAJA	A	DIVIDENDOS	650.000
	f)			
2.000	AMORTIZACIÓN VIVIENDA			
2.000	AMORTIZACIÓN AUTOMÓVIL			
4.000	AMORTIZACIÓN CAMIÓN			
3.000	AMORTIZACIÓN ALMACENES Y OFICINAS	A	FONDO DE AMORTIZACIÓN	11.000

	g)			
150.000	CAJA	A	VIVIENDA	100.000
2.000	FONDO DE AMORTIZACIÓN	A	GANANCIAS CAPITAL	52.000
	g)			
250.000	NUEVA VIVIENDA	A	CAJA	150.000
		A	DEUDAS	100.000
	h)			
35.000	CAJA			
15.000	PERDIDAS DE CAPITAL	A	ACCIONES	50.000
	i)			
150.000	ANTICIPOS SUJETO A	A	CAJA	150.000

Hasta aquí las operaciones indicadas. Para poder determinar el resultado de la actividad empresarial de A necesitamos conocer el valor de las existencias al final del periodo. Supondremos que es de 300.000. En tal caso,

Existencia inicial	350.000
Compras	450.000
	800.000
Existencias finales	300.000
Coste mercancías vendidas	500.000
Importe ventas	650.000
Beneficio bruto	150.000

Por tanto,

150.000	INVENTARIOS	A	BENEFICIO BRUTO	150.000

Y ahora

41.000	PÉRDIDAS Y GANANCIAS	A	INTERESES CRÉDITO	15.000
		A	AMORTIZACIÓN VIVIENDA	2.000
		A	AMORTIZACIÓN AUTOMÓVIL	2.000
		A	AMORTIZACIÓN CAMIÓN	4.000
		A	AMORTIZACIÓN ALMACÉN Y OFICINAS	3.000
		A	PERDIDAS DE CAPITAL	15.000
2.700	INTERESES OBLIGACIONES			
3.000	DIVIDENDOS			
52.000	GANANCIAS DE CAPITAL			
150.000	INTERESES OBLIGACIONES	A	PÉRDIDAS Y GANANCIAS	207.700

Con lo que el beneficio contable sería de

$$207.700 - 41.000 = 166.700$$

Y, determinado este, procedemos a cancelar los anticipos de A

166.700	PERDIDAS Y GANANCIAS			
		A	ANTICIPOS SUJETO A	150.000
		A	REMANENTE	16.700

Y el balance final sería:

Caja (efectivo)	100.700	Deudas	350.000
Bancos	20.000	Proveedores	125.000
Clientes	60.000	Fondo de amortización	9.000
Obligaciones	30.000	Remanente	16.700
Automóvil	20.000	Neto patrimonial	550.000
Camión	40.000		
Nueva vivienda	250.000		
Terreno	80.000		
Almacén y oficinas	150.000		
Inventarios	300.000		
	1.050.700		1.050.700

A la vista de la información facilitada, el sujeto A tiene cuatro componentes de renta fiscal: rendimientos del capital; rendimientos de actividades empresariales; ganancias de capital y autoconsumo. Veamos sus respectivas cuantías.

RENDIMIENTOS DEL CAPITAL

Intereses de obligaciones	2.700
Dividendos	3.000
Rendimiento neto	5.700

No aparecen gastos imputables a estos rendimientos por lo que entendemos que se trata de rendimientos netos.

RENDIMIENTOS DE ACTIVIDADES EMPRESARIALES

Beneficio bruto		150.000
Menos:		
Intereses créditos	15.000	
Amort. camión	4.000	
Amort. almacén	3.000	22.000
Rendimiento neto		128.000

GANANCIAS DE CAPITAL

Ganancia venta vivienda	52.000
Pérdida acciones	15.000
Ganancias de capital	37.000

AUTOCONSUMO (RENDIMIENTOS IMPUTADOS)

Existen tres elementos patrimoniales que no aparecen afectos al negocio ni son productores de rentas del capital. Se trata de la vivienda, el automóvil y el terreno. El sujeto A utiliza la vivienda y al automóvil.

Por el uso de la vivienda propia le imputamos un rendimiento equivalente al 5% de su valor; por el automóvil que suponemos que se consideró en su momento gasto de inversión, le imputaremos un rendimiento equivalente a su amortización. Así pues,

Rendimiento imputado vivienda	5.000
Amortización vivienda	2.000
Rendimiento neto	3.000
Rendimiento imputado AUTOMÓVIL	2.000
Amortización automóvil	2.000
Rendimiento neto	–

En total pues la renta fiscal sería:

Rendimientos del capital	5.700
Rendimientos de actividades empresariales	128.000
Ganancias de capital	37.000
Autoconsumo	3.000
	173.700

Superior en 7.000 a la renta contable, consecuencia de las rentas imputadas a la vivienda (5.000) y al automóvil (2.000).

LECCIÓN 11
TEST DE COMPRENSIÓN

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, tres, dos, una o ninguna. Indique las respuestas que Vd. considere acertadas.

1. **El impuesto que recae sobre los no residentes**

   ☐ Grava su renta
   ☒ Grava un parte de su renta
   ☒ Recae exclusivamente sobre los rendimientos obtenidos en un territorio determinado
   ☐ No deberá ser progresivo

2. **Si se opta por la familia como unidad contribuyente**

   ☒ Deberá incluirse en la base la renta de todos sus miembros
   ☐ Solo se incluye en la base la renta de los miembros menores de edad
   ☐ Se excluye a los hijos con rentas
   ☐ Debe computarse también la renta de los abuelos

3. **Cuando un cónyuge se hace cargo de las tareas domésticas**

   ☐ Se le debe excluir de la unidad contribuyentes
   ☒ Deberíamos imputar a la familia el valor de tales servicios
   ☒ El tratamiento fiscal normalmente resulta beneficioso
   ☐ Pierde el derecho a las deducciones por hijos

4. **Normalmente tributan por la totalidad de su renta**

   ☐ Los residentes solo si son nacionales
   ☒ Los extranjeros que residan habitualmente en el país en cuestión
   ☒ Los residentes, cualquiera que sea su nacionalidad
   ☐ Los que obtienen rentas en el país

5. **El mínimo exento en el impuesto sobre la renta**

   ☐ Se aplica a las personas con bajos niveles de renta
   ☒ Debe determinarse atendiendo al coste de la vida
   ☐ Se aplica a todos los contribuyentes
   ☒ Se aplica solamente a los residentes que tributan por su renta mundial

6. **La tarifa del impuesto sobre la renta**

   ☒ Tiene carácter progresivo
   ☒ El tipo medio crece al aumentar la renta
   ☒ Hay un tipo marginal máximo
   ☒ El tipo medio nunca estará por encima del marginal

7. **Se llama «progresividad en frío»**

   ☐ A la que se deduce exclusivamente de la tarifa
   ☐ A la que supone el tipo marginal del tramo

☒ Al aumento del tipo medio por el aumento de los precios
☒ Al aumento de la cuota del impuesto consecuencia del aumento de precios

8. **El número de tramos que tiene una tarifa**

☐ Es indicativo del grado de progresividad
☐ Es indicativo de la complejidad de la misma
☐ Es indicativo de la progresión de la progresividad
☒ No indica nada de lo anterior

9. **Con un impuesto negativo sobre la renta**

☐ Sólo quedarían afectados los sujetos con rentas mas bajas
☒ Todos los sujetos deberían hallarse sometidos al mismo
☒ La función impositiva será continua
☐ Mejorará la recaudación

10. **La instrumentación de un impuesto negativo sobre la renta**

☐ Simplifica notablemente el impuesto sobre la renta
☒ Daría coherencia al continuo prestaciones-impuesto
☒ Permitiría integrar la gestión del impuesto con la de la seguridad social.
☐ No es posible, hoy por hoy

LECCIÓN 12
TEST DE COMPRENSIÓN

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, tres, dos, una o ninguna. Indique las respuestas que Vd. considere acertadas.

1. **Estableciendo un crédito de impuesto por el impuesto sobre sociedades soportado en los beneficios distribuidos se consigue:**

   ☐ Eliminar el riesgo de doble tributación de los beneficios sociales
   ☐ Eliminar totalmente el riesgo de doble tributación
   ☒ Eliminar el riesgo de doble tributación de los dividendos
   ☒ Reducir la presión fiscal que, en otro caso, soportarían los accionistas

2. **El sistema de crédito de impuesto respecto del método del doble tipo**

   ☒ Es preferible para la hacienda cuando los socios son extranjeros
   ☐ Lleva siempre a los mismos resultados
   ☒ Obliga a que los socios deban identificarse
   ☐ No son sistemas comparables

3. **El sistema de transparencia**

   ☐ Sólo es aplicable a las sociedades personalistas
   ☒ Hace desaparecer de hecho aunque no de derecho al impuesto de sociedades
   ☐ Hace desaparecer de hecho y de derecho al impuesto sobre sociedades
   ☒ Evita totalmente el riesgo de doble tributación de los beneficios sociales

4. **Señalar cuáles de las siguientes partidas darían lugar necesariamente a un ajuste fiscal para determinar, partiendo del resultado contable, la base del impuesto sobre sociedades**

   ☐ Las amortizaciones
   ☒ Las correcciones valorativas atendiendo al valor de mercado
   ☒ Las participaciones en beneficios de los administradores
   ☐ Las provisiones

5. **Las amortizaciones son fiscalmente deducibles**

   ☐ Siempre
   ☒ Cuando no exceden de las previstas en las tablas
   ☒ Siempre que sean efectivas
   ☐ Cuando son lineales

6. **Las pérdidas de valor de un elemento patrimonial debidas a su obsolescencia**

   ☒ Son de difícil cuantificación a menos que se realicen
   ☐ Son asimilables a las amortizaciones

☐ No son fiscalmente deducibles
☐ Resultan indemostrables

7. **En ningún caso deberían amortizarse desde la perspectiva fiscal**

☐ Los activos inmateriales
☐ Las patentes
☐ Los derechos de propiedad intelectual
☐ Los inmuebles no afectos a actividades empresariales

8. **De las siguientes partidas señale las que, en su opinión, no son fiscalmente deducibles**

☐ La participación de los consejeros en los beneficios
☐ El sueldo satisfecho al hijo del consejero-delegado
☐ Las pagas extraordinarias satisfechas a los empleados
☒ Los gastos del automóvil que usa privadamente el consejero-delegado

9. **Y, ¿cuáles serían deducibles de las siguientes?**

☒ Las compras de materias primas
☒ Los intereses satisfechos
☐ Los dividendos pagados
☐ Los donativos efectuados

10. **Las ganancias de capital realizadas por sociedades:**

☐ Suelen gravarse a un tipo distinto
☒ Suelen exonerarse si se reinvierte el importe de la enajenación
☐ No forman parte de la base del impuesto
☐ Se gravan anualmente aunque no se realicen

11. **En los casos de fusión de sociedades**

☒ Pueden aparecer plusvalías al establecerse el canje de acciones
☐ Las plusvalías se gravan solo en la matriz
☐ Las plusvalías son puramente contables
☒ Las plusvalías suelen hallarse exoneradas

12. **En la tributación de los grupos de sociedades por su beneficio consolidado**

☒ Suelen desaparecer los problemas de las operaciones vinculadas
☐ Pueden plantearse precios de transferencia
☒ Todas las sociedades deben ser residentes
☒ El porcentaje de dominio debe ser muy alto para formar un grupo a efectos fiscales

LECCIÓN 12.ª
SOLUCIÓN AL EJERCICIO PRÁCTICO

Contabilización de las operaciones:

	1)			
3.000	COMPRAS			
4.000	IVA SOPORTADO	A	CAJA	2.400
		A	PROVEEDORES	1.000
	2)			
1.500	PROVEEDORES	A	CAJA	1.500
	3)			
20.000	CAJA	A	IVA REPERCUTIDO	2.500
2.500	CLIENTES	A	VENTAS	20.000
	3)			
1.000	CAJA	A	CLIENTES	1.000
	4)			
420	CAJA	A	DIVIDENDOS	420
	5)			
400	AMORTIZACIÓN ALMACÉN	A	FONDO AMORTIZACIÓN	400
	6)			
12.000	AMORTIZACIÓN VEHÍCULOS	A	FONDO DE AMORTIZACIÓN	12.000
	(3/10 sobre 40.000 – 2º año)			
	7)			
1.200	GASTOS PERSONAL	A	CAJA	1.200
	8)			
200	CORRECIÓN CARTERA VALORES	A	PROVISIÓN CARTERA VALORES	200
	9)			
500	ARRENDAMIENTOS	A	CAJA	450
		A	ACREEDORES	50
600	RETRIBUCIONES A CUENTA CONSEJO	A	CAJA	600

23.300	PÉRDIDAS Y GANANCIAS			
		A	EXISTENCIAS INICIALES	6.000
		A	COMPRAS	3.000
		A	AMORTIZACIÓN ALMACÉN	400
		A	AMORTIZACIÓN VEHÍCULOS	12.000
		A	GASTOS PERSONAL	1.200
		A	CORRECCIÓN CARTERA	200
		A	ARRENDAMIENTOS	500
20.000	VENTAS			
5.000	EXISTENCIAS FINALES			
420	DIVIDENDOS	A	PÉRDIDAS Y GANANCIAS	25.420
2.500	IVA REPERCUTIDO	A	IVA SOPORTADO	400
		A	HACIENDA PÚBLICA	2.100

El balance de cierre es pues el siguiente:

Existencias	5.000	Capital social	30.000
Caja	15.770	Reservas	23.400
Valores mobiliarios	5.000	Proveedores	1.000
Almacenes	20.000	Acreedores	50
Vehículos	40.000	Fondo amortización	32.000
Clientes	2.500	Hacienda pública	2.100
Pérdidas ej. anteriores	2.000	Provisión cartera	200
Participación consejo	600	Resultado ejercicio	2.120
	90.870		90.870

Los resultados del ejercicio ascienden a 2.120 (beneficios) de los cuales 600 han sido distribuidos a cuenta entre los consejeros.

A partir del resultado contable vamos a calcular la base imponible del impuesto.

RESULTADO CONTABLE		2.120
AJUSTES FISCALES POSITIVOS		(+) 4.200
Amortizaciones (12.000-8.000)	4.000	
Corrección cartera	200	
AJUSTES FISCALES NEGATIVOS		(-) 600
Participación consejo		
BASE IMPONIBLE		5.720
COMPENSACIÓN PERDIDAS (TOTAL)		1.400
BASE LIQUIDABLE		4.320
CUOTA ÍNTEGRA 30%		1.296
CRÉDITO DIVIDENDOS (600-180=420)		180
CUOTA A INGRESAR		1.116

LECCIÓN 13
TEST DE COMPRENSIÓN

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, tres, dos, una o ninguna. Indique las respuestas que vd. considere acertadas.

1. **De acuerdo con la idea de renta integral o extensiva, las donaciones y herencias**

   ☐ Habrían de gravarse en un impuesto independiente
   ☐ Sería preferible no someterlas a gravamen
   ☒ Deberían gravarse en el impuesto sobre la renta
   ☐ Habrían de gravarse en un impuesto independiente pero con igual presión que los demás acrecentamientos patrimoniales

2. **El impuesto sobre el caudal relicto**

   ☒ No tiene sentido en un sistema que grave los acrecentamientos patrimoniales
   ☐ Grava cada hijuela
   ☒ Recae sobre el patrimonio neto del causante
   ☒ Es independiente del gravamen de las ganancias (pérdidas) de capital realizadas por el causante por razón de la muerte

3. **Las hijuelas y los legados tradicionalmente han sido sometidos a gravamen**

   ☒ Como transmisiones mortis causa
   ☐ Como acrecentamientos patrimoniales del heredero o legatario
   ☐ Como transmisiones inter vivos
   ☐ Como renta del beneficiario

4. **La masa hereditaria debería valorarse**

   ☐ A precio de adquisición
   ☒ A los precios actuales de mercado
   ☐ A precios de adquisición corregidos
   ☐ Atendiendo a los valores catastrales en el caso de bienes inmuebles

5. **Siendo coherentes con el criterio de la capacidad de pago el fallecimiento de un sujeto**

   ☒ Dará lugar a gravar las ganancias (pérdidas) de capital acumuladas y no realizadas
   ☐ Dará lugar a gravar el caudal relicto
   ☒ Dará lugar a gravar la herencia en la persona del heredero
   ☐ Dará lugar a un impuesto sobre el patrimonio neto del causante

6. **El gravamen de las herencias deberá ser progresivo atendiendo a**

   ☒ La cuantía de lo transmitido
   ☐ A la relación familiar entre causante y causahabiente

☒ Al patrimonio poseído previamente por el beneficiario
☐ La cuantía del caudal relicto

7. **La configuración del impuesto sobre las herencias como un gravamen de base acumulativa a lo largo de la vida del beneficiario**

☐ Ofrece mayor progresividad
☒ Da coherencia a la aplicación de una escala progresiva
☐ Calcula una sola vez el impuesto en la vida del beneficiario
☐ No permite aplicar mínimos exentos

8. **Para gravar sin problemas las donaciones o herencias en un impuesto sobre la renta**

☒ Es conveniente la transferencia de capital en una renta
☐ Es conveniente utilizar distintas tarifas.
☐ Los problemas técnicos son inevitables. Es preferible hacerlo en un impuesto independiente.
☐ Debe hacerse con una base acumulativa

9. **Cuando el beneficiario de una donación o herencia es una persona jurídica**

☐ El impuesto de herencias lo pagan los socios
☐ Solo se aplica el impuesto sobre el caudal relicto
☐ Las personas jurídicas no pueden ser beneficiarias
☒ El acrecentamiento se suele gravar en el propio impuesto de sociedades

10. **El denominado tributo equivalente o impuesto de manos muertas**

☐ Es el que se aplica a las persona fallecida
☒ Recae sobre aquellos entes titulares de patrimonio que, por su naturaleza jurídica no pueden ser objeto de transmisión hereditaria
☐ Recae sobre aquellos entes cuyos patrimonios solo pueden ser objeto de transmisión mortis causa
☐ Es el impuesto satisfecho sobre las herencias cuando su cuantía resulta equivalente a lo que hubiera satisfecho dicho acrecentamiento en el impuesto sobre la renta

LECCIÓN 13
SOLUCIÓN EJERCICIO PRÁCTICO

Primera. Una forma de incorporar la variable patrimonio previamente poseído sería mediante un sistema de recargos sobre la cuota que aumentasen al aumentar el volumen del patrimonio poseído. Por ejemplo

Patrimonio poseído	Recargo
Hasta 100.000	0%
De 100.001 – 300.000	10%
De 300.001 – 500.000	20%
Mas de 500.000	30%

Segunda. Liquidación del impuesto

* Herencia de 200.000

Tramo base	Cuota	Recargo	Total
100.000	0	0	0
100.000	10.000	0	10.000
200.000	10.000	0	10.000

A pagar 10.000

* Legado de 150.000 (Acumulado 350.000) (Patrimonio previo 200.000)

Tramo base	Cuota	Recargo	Total
10.000	0	0	0
100.000	10.000	1000	11.000
100.000	20.000	-	20.000
50.000	15.000	-	15.000
350.000	45.000	1000	46.000

A pagar 46.000 – 10.000 = 36.000

* Herencia de 350.000 (Acumulado 700.000) (Patrimonio previo 350.000)

Tramo base	Cuota	Recargo	Total
100.000	0	0	0
100.000	10.000	1.000	11.000
100.000	20.000	2.000	22.000
200.000	60.000	12.000	72.000
200.000	80.000	24.000	104.000
700.000	170.000	39.000	209.000

A pagar 209.000 – 46.000 = 153.000

LECCIÓN 14
TEST DE COMPRENSIÓN

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, tres, dos, una o ninguna. Indique las respuestas que Vd. considere acertadas.

1. **Existe una amplia gama de impuestos cuya base es el valor de un elemento patrimonial o del conjunto el patrimonio de un sujeto. Entre ellos:**
   - ☒ Hay impuestos que gravan regularmente el patrimonio
   - ☒ Hay impuestos que gravan la tenencia de determinados elementos patrimoniales
   - ☒ Existen impuesto que gravan el patrimonio cuando se transmite
   - ☒ Existen impuestos que gravan el valor del patrimonio sin tener en cuenta los pasivos

2. **Todos los impuestos patrimoniales se inspiran en el criterio de la capacidad de pago, con excepción**
   - ☒ Del impuesto local sobre bienes inmuebles que está mas próximo al principio del beneficio
   - ☐ Del impuesto sobre el patrimonio neto pues no recae sobre ningún acrecentamiento patrimonial
   - ☒ Del impuesto sobre transmisiones patrimoniales inter vivos de carácter oneroso.
   - ☐ Del impuesto sobre las herencias

3. **Un impuesto gravando la tenencia de vehículos automóviles**
   - ☒ No puede considerarse, en sentido estricto, un gravamen sobre el patrimonio
   - ☐ Debería tomar en cuenta si el vehículo está totalmente pagado o no por parte de su propietario.
   - ☐ En todo caso el tipo debe graduarse por la potencia del vehículo
   - ☐ No tiene sentido a nivel nacional

4. **El impuesto sobre el patrimonio neto**
   - ☒ Es un impuesto anual y, por tanto, ordinario
   - ☒ Es un impuesto complementario del impuesto sobre la renta
   - ☐ Es un impuesto que grava exclusivamente el activo, sin tener en cuenta los pasivos
   - ☒ Es un impuesto que puede ser un valioso instrumento de control

5. **En el impuesto sobre el patrimonio neto, la valoración de los distintos elementos patrimoniales**
   - ☐ Debería siempre hacerse a precios de adquisición
   - ☐ Habitualmente suele hacerse a precios actuales de mercado
   - ☒ Suele hacerse combinando distintos criterios
   - ☐ Carece de importancia pues la finalidad del impuesto es el control

6. **Para determinar la base dl impuesto sobre el patrimonio neto es preciso inventariar los elementos patrimoniales a incluir. Entre ellos no deben incluirse:**

   ☐ Las deudas estrictamente personales del titular
   ☒ El capital humano
   ☒ Las expectativas de derechos
   ☒ El valor de los derechos humanos

7. **En tanto impuesto complementario del impuesto sobre la renta establecido para discriminar contra las rentas del capital, el impuesto sobre el patrimonio neto**

   ☒ No precisa de mínimo exento
   ☐ Debe ser progresivo
   ☐ Debe tener un amplio mínimo exento para evitar el gravamen de sujetos con patrimonios modestos
   ☐ Debe operar con un tipo fijo

8. **Se denomina leva sobre el capital al impuesto sobre el patrimonio**

   ☐ Que solamente grava los activos
   ☒ Que recae realmente sobre el capital
   ☒ Que tiene carácter extraordinario y no recurrente
   ☐ Que grava el capital real pero no el financiero

LECCIÓN 14
SOLUCIÓN AL EJERCICIO PRÁCTICO

Lo primero que haremos será ordenar los elementos patrimoniales y señalar los problemas de valoración que pudieran surgir,

1. PATRIMONIO AFECTO A ACTIVIDADES PROFESIONALES Y EMPRESARIALES

ALMACÉN	100.000*	DEUDAS	12.000
MERCANCÍAS	180.000	PROVEEDORES	50.000
CLIENTES	120.000		
	400.000		62.000
NETO			338.000
	400.000		400.000

2. PATRIMONIO PERSONAL

VIVIENDA	200.000*	CRÉDITO HIPOTECARIO	75.000
AUTOMÓVIL	25.000*	DEUDAS PERSONALES	30.000
CARTERA VALORES	50.000*		
	275.000		105.000
NETO			170.000
	275.000		275.000

(*) Estos son valores de adquisición que podrían ser actualizados y amortizados, en su caso.

Supongamos:

1.º Que los inmuebles se amortizan al 2% anual y el automóvil al 12%
2.º Que el índice general de precios ha venido aumentando regularmente al 3% anual
3.º Que las acciones de la sociedad X tienen un valor en bolsa el 31 de diciembre de 45.000 uds. monetarias.

Aplicando las hipótesis anteriores podríamos actualizar los valores de los inmuebles y el automóvil –amortizándolos y corrigiendo su valor por la evolución de los precios– y asimismo tomando la cotización de bolsa para valorar la cartera de valores. El resultado sería el siguiente:

Elementos cuyo valor se actualiza

	Adquisición	Valor corregido de precios	Amortización	Neto
ALMACÉN	100.000 (8 años)	126.670	20.270	106.400
VIVIENDA	200.000 (5 años)	231.800	37.088	194.712
AUTOMÓVIL	25.000 (3 años)	27.325	9.837	17.488
VALORES	50.000	–	–	45.000

1. PATRIMONIO AFECTO A ACTIVIDADES PROFESIONALES Y EMPRESARIALES

ALMACÉN	106.400	DEUDAS	12.000
MERCANCÍAS	180.000	PROVEEDORES	50.000
CLIENTES	120.000		
		NETO	344.400
	406.400		406.400

2. PATRIMONIO PARTICULAR

VIVIENDA	194.712	CRÉDITO HIPOTECARIO	75.000
AUTOMÓVIL	17.488	DEUDAS	30.000
CARTERA	45.000		
		NETO	452.200
	257.200		257.200

NETO PATRIMONIAL 344.400 + 15.000 = 496.600

El impuesto a pagar sería:

Fracción de base	Tipo	Cuota
100.000	0%	-
100.000	1%	1.000
100.000	1,5%	1.500
196.600	2%	3.932
496.600		6.432

LECCIÓN 15
TEST DE COMPRENSIÓN

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, tres, dos, una o ninguna. Indique las respuestas que Vd. considere acertadas.

1. **Entre las diferencias que existen entre un impuesto personal sobre el consumo y un impuesto indirecto sobre el consumo cabe señalar las siguientes**

   ☐ El impuesto personal grava todo el consumo de un sujeto mientras que el indirecto no puede
   ☒ El impuesto personal puede ser progresivo y el indirecto difícilmente
   ☐ El impuesto personal no puede exonerar los consumos de primera necesidad
   ☒ El impuesto personal es mas difícil de gestionar

2. **De las diversas modalidades de los impuestos sobre ventas puede decirse**

   ☒ Que el mas sencillo de gestionar es el monofásico fabricantes
   ☒ Que el monofásico minorista no genera efecto de amplificación
   ☒ Que el IVA es el único que tiene «efecto recuperación»
   ☒ Que la base del monofásico minorista coincide con la que resulta de aplicar el IVA

3. **El efecto de amplificación característico de los impuestos sobre ventas**

   ☒ Es mayor en el monofásico fabricante que en ningún otro
   ☐ Es mayor en los plurifásicos
   ☐ Es mayor a medida que el impuesto grava mas cerca del consumidor
   ☒ Es inexistente en el monofásico minorista

4. **La base implícita del impuesto sobre el valor añadido**

   ☒ A nivel agregado coincide con la del monofásico minorista
   ☒ A nivel agregado coincide con el consumo
   ☐ Obliga a aplicar tipos mas elevados que en el monofásico minorista si se quiere obtener igual recaudación
   ☐ A nivel agregado es equivalente a la renta.

5. **Un impuesto indirecto sobre el consumo se entiende que perturba las condiciones de mercado cuando**

   ☐ Es causa de un aumento en el precio de venta al público
   ☐ Grava con tipos distintos, distintos productos
   ☐ Se aplica a tipos distintos en distintas jurisdicciones
   ☐ Tiene efecto amplificación

6. **Los denominados ajustes fiscales en frontera se practican con objeto de que**

   ☒ Los bienes y servicios importados soporten idénticos impuestos a los soportados por los bienes y servicios internos
   ☒ Se pueda aplicar el principio de país de destino

- ☒ Los bienes y servicios exportados no incorporen ningún impuesto indirecto sobre el consumo
- ☒ El gravamen sobre el consumo lo aplique la jurisdicción donde se consume el bien o servicio en cuestión

7. **La repercusión de los impuestos indirectos sobre el consumo que hace el vendedor a través del precio**

- ☒ Suele ser obligatoria
- ☐ Puede hacerse o no hacerse, depende de la voluntad del vendedor
- ☒ Suele hacerse en factura
- ☒ No apareja necesariamente la traslación económica del impuesto

8. **A pesar de su carácter regresivo por naturaleza, existen instrumentos que intentan progresivizar la carga de los impuestos indirectos sobre el consumo. Por ejemplo,**

- ☒ Gravando con tipos mas altos los consumos de lujo
- ☒ Gravando con tipos mas bajos o exonerando de gravamen los consumos esenciales o de primera necesidad
- ☐ Aplicándolos solamente a partir de determinados niveles de renta
- ☐ Exonerando a los mas pobres

9 **A diferencia de los impuestos sobre las ventas, los impuestos sobre determinados consumos**

- ☐ Rara vez suelen utilizarse en los sistemas fiscales
- ☒ Recaen sobre determinados bienes o servicios
- ☐ No disponen de gran potencia recaudatoria
- ☐ No pueden repercutirse

10. **La declaración única es recomendable porque**

- ☒ Refuerza las posibilidades de control
- ☐ Facilita la recaudación al hacerse de golpe
- ☐ Resulta mucho mas sencilla para el contribuyente
- ☒ Ayuda a evidenciar el grado de coherencia interna de las normas fiscales

LECCIÓN 15
SOLUCIÓN EJERCICIO PRÁCTICO

El primer paso consiste en determinar el impuesto soportado por el minorista exportador del país A.

	ESTRUCTURA DE COSTES	CON IMPUESTO (3%)	IMPUESTO SOPORTADO
FABRICANTE			
COMPRAS	50	51,5	**1,5**
APLICADO A PRODUCCIÓN	50	51,5	
SALARIOS	40	40	
RENTAS CAPITAL	10	10	
COSTE	100	101,5	
MARGEN (30%)	30	30,45	
PRECIO ANTES IMPUESTO	130	131,95	
IMPUESTO REPERCUTIDO	-	3,96	**3,96**
PRECIO VENTA FABRICANTE	130	135,91	
MAYORISTA			
COMPRAS	130	135,91	
APLICADO PRODUCCIÓN	130	135,91	
SALARIOS	30	0	
RENTAS CAPITAL	40	40	
COSTE	200	205,91	
MARGEN (20%)	40	41,18	
PRECIO ANTES IMPUESTO	240	247,09	
IMPUESTO REPERCUTIDO	-	7,41	**7,41**
PRECIO VENTA MAYORISTA	240	254,50	
MINORISTA			
COMPRAS	240	254,50	
APLICADO PRODUCCIÓN	240	254,50	
SALARIOS	50	50	
RENTAS CAPITAL	10	10	
COSTE	300	314,50	
MARGEN (40%)	120	125,8	
PRECIO ANTES IMPUESTO	420	440,3	
IMPUESTO REPERCUTIDO	-	13,21	**13,21**
PRECIO DE VENTA AL PÚBLICO	420	453,51	26,08

Aplicando el impuesto multifásico y suponiendo que en las compras de fabricantes el impuesto soportado es tan solo de 1,5 –que, evidentemente, podría ser mayor– el impuesto soportado por el minorista asciende a 26,08 equivalente al 5,75% del precio de venta del minorista.

Dado que la venta del minorista asciende a 50.000 uds. monetarias, el impuesto acumulado será de 2.875 uds. (5,75% sobre 50.000) y tal debería ser el importe de la desgravación final percibida. Siendo así, el minorista debería reducir el precio de su venta en dicho importe cobrando al cliente 47.125.- unidades monetarias.

Reproduzcamos ahora la estructura de costes a partir del importe indicado.

	CON IVA (12%)	IMPUESTO PAGADO
FABRICANTE		
COMPRAS (importante)	47.125	
IMPUESTO SOPORTADO	5.655	**5.655**
APLICADO A PRODUCCIÓN	47.125	
SALARIOS	37.700	
RENTAS CAPITAL	9.425	
COSTE	94.250	
MARGEN (30%)	28.275	
PRECIO ANTES IMPUESTO	122.522	
IMPUESTO REPERCUTIDO	14.703	
IMPUESTO INGRESADO	9.048	**9.048**
PRECIO VENTA FABRICANTE	122.525	
MAYORISTA		
COMPRAS	122.525	
IMPUESTO SOPORTADO	14.703	
APLICADO A PRODUCCIÓN	122.525	
SALARIOS	28.275	
RENTAS CAPITAL	37.700	
COSTE	188.500	
MARGEN (20%)	37.700	
PRECIO ANTES IMPUESTO	226.200	
IMPUESTO REPERCUTIDO	27.144	
IMPUESTO INGRESADO	12.441	**12.441**
PRECIO VENTA MAYORISTA	226.200	
MINORISTA		
COMPRAS	226.200	
IMPUESTO SOPORTADO	27.144	
APLICADO A PRODUCCIÓN	226.200	
SALARIOS	47.125	
RENTAS CAPITAL	9.425	
COSTE	282.750	
MARGEN (40%)	113.100	
PRECIO ANTES IMPUESTO	395.850	
IMPUESTO REPERCUTIDO	47.502	
IMPUESTO INGRESADO	20.358	**20.358**
PRECIO VENTA AL PUBLICO	443.35	
		47.502

El fabricante al importar, tendrá que pagar el ajuste fiscal equivalente al 12% del valor importado. Este pago tiene el carácter de impuesto soportado y operará como tal. A partir de aquí el impuesto opera normalmente.

Hemos mantenido la estructura de costes y por tanto los costes de la mano de obra y del capital suponen el mismo porcentaje sobre el coste total que en el país A.

Como puede verse, la suma de los impuestos pagados por fabricante mayorista y minorista coincide con el importe repercutido al consumidor final (47.502).

LECCIÓN 16
TEST DE COMPRENSIÓN

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, tres, dos, una o ninguna. Indique las respuestas que Vd. considere acertadas.

1. **Tal como aparece configurado por las directrices de la Unión Europea el IVA se propone gravar:**

   ☐ La totalidad del consumo de bienes y servicios
   ☐ La totalidad del consumo de bienes y servicios privados
   ☒ La totalidad del consumo de los bienes y servicios producidos por empresas o profesionales
   ☐ Ninguno de los tres ámbitos anteriores

2. **La preferencia mostrada por el IVA en gran número de países es atribuible**

   ☒ A su neutralidad, especialmente externa
   ☐ A su fácil administración
   ☒ A su potencia como instrumento de información
   ☐ A su sencillez

3. **Para que el IVA resulte efectivamente un impuesto neutral es conveniente**

   ☐ Que aplique tipos reducidos a los bienes de primera necesidad
   ☐ Que exonere los bienes que consumen las familias de rentas mas bajas
   ☒ Que no existan regímenes especiales
   ☒ Que se aplique un solo tipo de gravamen

4. **Cuando se dice que una transacción está exenta del IVA, normalmente significa**

   ☒ Que no se puede repercutir el impuesto
   ☐ Que se puede recuperar el impuesto soportado en las compras
   ☒ Que no se puede deducir el impuesto soportado en las compras
   ☐ Que se aplicará un tipo cero sobre las ventas y la operatoria seguirá siendo la habitual

5. **Cuando un mismo sujeto pasivo realiza ventas exentas y ventas no exentas, será de aplicación la regla de prorrata que significa que**

   ☒ Solo podrá deducir de los impuestos repercutidos una parte de los impuestos soportados
   ☐ Solo estarán gravadas una parte de las ventas
   ☐ Que el impuesto se aplicará solamente a la proporción que representen las ventas no exentas sobre el total de las ventas.
   ☐ Que las ventas están en parte gravadas y en parte no

6. **Para poder utilizar la regla de la prorrata especial es necesario que el sujeto pasivo**

- ☐ Se encuentre sometido a un régimen especial
- ☐ No se encuentre sometido a un régimen especial
- ☒ Disponga de una contabilidad analítica que permita conocer el destino o aplicación de todas sus adquisiciones
- ☐ Lo solicite a la administración

7. **Si el IVA pretende gravar el consumo no tiene sentido someter a gravamen**

- ☒ La enajenación de acciones
- ☒ La venta de terrenos
- ☐ La venta de bienes de inversión
- ☐ Los bienes de consumo duradero

8. **En el IVA será frecuente que la hacienda tenga que devolver al sujeto pasivo**

- ☒ Cuando sus ventas se hallen gravadas a tipos reducidos
- ☐ Cuando sus ventas se hallen exentas
- ☐ Cuando sea pequeña la proporción entre ventas y compras
- ☒ Cuando se trate de un exportador

9. **En muchos países se utiliza un régimen especial para las pequeñas empresas y que, en esencia, consiste**

- ☒ En proceder a una estimación objetiva de la base
- ☒ En excluir del impuesto a los sujetos que no superen un determinado nivel de ventas
- ☒ En simplificar sus obligaciones formales
- ☐ En ofrecer facilidades de pago

10. **En el caso de los empresarios que se dedican a la venta de bienes usados existe un régimen especial al que pueden acogerse y que consiste**

- ☒ En que la base del impuesto no es la contraprestación total obtenida sino el margen de beneficio sobre el precio de adquisición
- ☐ En que no tiene que aplicar impuesto alguno sobre sus ventas
- ☐ En que se estiman sus ventas a tanto alzado a partir del importe conocido de sus compras
- ☐ En que solo se gravan sus ventas si el adquiriente es un consumidor final pero no en otro caso

LECCIÓN 16
SOLUCIÓN (INDICATIVA) AL EJERCICIO PRÁCTICO

Con objeto de ordenar la reflexión partiremos de los distintos tipos de transacciones con inmuebles urbanos que cabe suponer en función de los intervinientes. Son las que se indican a continuación

VENDEDOR / COMPRADOR	EMPRESARIO PROFESIONAL	PARTICULAR
EMPRESARIO PROFESIONAL	[1]	[2]
PARTICULAR	[3]	[4]

A estas cuatro posibilidades hay que añadir la circunstancia de que cuando el vendedor es un empresario puede tratarse de la primera venta, esto es, de un inmueble nuevo pero también de un inmueble usado. Tendríamos así, pues, un caso 1.1. cuando un empresario vende un inmueble urbano usado a otro empresario y un caso 3.1. cuando el adquiriente del inmueble usado es un particular. Si el vendedor es un particular –no empresario– debemos entender que se tratará siempre de un inmueble no nuevo.

Empecemos por los casos [1] y [3] con las extensiones 1.1 y 3.1 comentadas.

Tanto en el caso [1] como en el [3] el impuesto debería aplicarse normalmente y repercutirse sobre el adquiriente. Si este es un empresario o profesional y lo dedica a su profesión o actividad empresarial, el impuesto soportado podrá deducirlo. En cambio, si se trata de un particular, el impuesto repercutido deberá soportarlo por razón de que se trata de la adquisición realizada por un consumidor final.

Ahora bien, es evidente que un inmueble no es un bien de consumo ordinario. Cuanto menos se trata de un bien de consumo duradero, es decir, de un bien cuyo consumo se realizará poco a poco a lo largo de muchos años y, en parte, no se realizará nunca.

En efecto, el precio del inmueble urbano debemos entender que comprende el valor de la edificación pero también el valor del suelo, del terreno en la parte que corresponda. Pues bien, así como la edificación se irá consumiendo año tras año, no sucederá lo mismo con el terreno. El suelo no es un bien que pueda consumirse y siendo así, ¿qué sentido tiene gravarlo en un impuesto que pretende gravar el consumo?

Surgen, pues, dos problemas aquí. Uno, la cuestión de si el valor del suelo debe incluirse o no en la base del impuesto; y dos, si tratándose de un bien de consumo duradero tiene sentido soportar todo el impuesto en el momento de su adquisición en lugar de soportarlo gradualmente a medida que se produce realmente el consumo. Si un inmueble se amortiza, por ejemplo, en cincuenta años, cada año estaremos consumien-

do solamente el 2% del valor de la edificación –no del suelo que no es amortizable– y tal será el consumo realizado. Por tanto, el IVA soportado por el consumidor en el caso de los bienes de consumo duradero equivale a una anticipación del impuesto que debería satisfacer gradualmente a medida que se produce efectivamente el consumo gravado.

Vamos a considerar ahora los casos [2] y [4]. En ambos casos el vendedor es un particular y por tanto, en la concepción habitual del IVA real, serían transacciones situadas al margen del impuesto, puesto que el vendedor no es un profesional o empresario.

Si esto es así, no cabe duda de que en el precio establecido para la transacción habrá al menos una parte del impuesto que, en el momento de la primera adquisición, soportó el particular que ahora vende. Si quien adquiere es otro particular [4] la cuestión no reviste mayor importancia ya que de esta forma el impuesto sobre el consumo será verdaderamente soportado por los distintos sujetos que consumen el bien en cuestión. Sin embargo, si el adquiriente es un empresario o profesional no podría deducir el IVA implícito en el precio y, lo que es peor, tanto si vende nuevamente el inmueble en cuestión como si lo utiliza en su profesión o industria, volverá a pagar el IVA produciéndose, por tanto, un caso de doble tributación que es, precisamente lo que pretende evitar el régimen especial de bienes usados.

Una alternativa posible podría consistir en someter al impuesto la venta del particular cuando el adquiriente es un empresario o profesional actuando como tal e invertir el sujeto pasivo.

En tal caso podría operarse con la técnica del «impuesto consolidado» explicada en esta lección que permitiría repercutir el impuesto correspondiente al precio de venta del inmueble y deducirlo por parte de su adquiriente, con lo que se eliminarían los riesgos de doble tributación.

LECCIÓN 17
TEST DE COMPRENSIÓN

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, tres, dos, una o ninguna. Indique las respuestas que Vd. considere acertadas.

1. **Los impuestos selectivos sobre el consumo**
   - ☐ Son neutrales desde el punto de vista asignativo
   - ☐ Son perjudiciales desde el punto de vista asignativo
   - ☒ Pueden mejorar la asignación de los recursos
   - ☐ Son básicamente reguladores con escasa incidencia recaudatoria

2. **Cuando hablamos de un gravamen o de un derecho específico, queremos significar**
   - ☒ Que se trata de una exacción que se aplica sobre la cantidad de un bien o sobre cualquier otra característica física del mismo
   - ☒ Que a diferencia de los gravámenes «ad valorem» no recae sobre el precio del bien gravado
   - ☐ Que se trata de un derecho claramente identificado y concreto
   - ☐ Que no es posible aplicar un gravamen «ad valorem»

3. **Existen impuestos específicos que permiten internalizar costes sociales como, por ejemplo,**
   - ☐ El impuesto sobre el lujo cuando se aplica a los automóviles
   - ☒ El impuesto sobre las bebidas alcohólicas que permite internalizar determinados costes sanitarios
   - ☒ El impuesto sobre el tabaco que permite internalizar determinados costes sanitarios
   - ☐ El impuesto sobre carburantes que permite financiar las carreteras

4. **Los impuestos sobre las bebidas alcohólicas**
   - ☒ Pueden operar también como instrumentos reguladores al reducir su consumo
   - ☒ Tienen un moderado efecto regulador dada la rigidez de la demanda
   - ☐ Son exclusivamente impuestos financieros
   - ☐ Contribuyen a progresivizar la distribución de la carga al gravar consumos superfluos

5. **Los impuestos sobre los bienes de lujo**
   - ☒ Atienden al criterio o principio de la capacidad de pago
   - ☐ Generan mayor recaudación cuanto mas lujosos sean los artículos gravados
   - ☒ Generan mayor recaudación cuanto menos lujosos sean los artículos gravados
   - ☒ Ayudan a progresivizar el patrón distributivo de los impuestos

6. **Durante los últimos treinta años, los impuestos sobre consumos específicos**

- ☐ Han venido aumentando su importancia entre los ingresos coactivos
- ☐ Han sido objeto de fuertes críticas y han sido abandonados por algunas haciendas
- ☒ Han mantenido su importancia recaudatoria a pesar de su retroceso relativo
- ☒ Han perdido importancia relativa respecto de los impuestos generales sobre las ventas

7. **Las nomenclaturas aduaneras constituyen catálogos**

- ☒ De los bienes y servicios que pueden ser objeto de importación y exportación
- ☐ De los derechos a satisfacer por cada mercancía
- ☐ Realizados por cada país donde se relacionan los bienes objeto de comercio exterior
- ☐ Que se utiliza exclusivamente con finalidad estadística

8. **Los derechos aduaneros establecidos en la tarifa**

- ☐ Son siempre derechos «ad valorem»
- ☒ Pueden ser específicos
- ☒ Aparecen graduados también según sea el país de origen
- ☒ Puede ser «ad valorem»

9. **La presencia de tratamientos preferenciales en los derechos aduaneros**

- ☐ Vulnera las normas del comercio internacional
- ☒ Evidencia el carácter instrumental del arancel
- ☐ Desapareció al establecerse la Organización Mundial de Comercio
- ☒ Es consecuencia de los acuerdos comerciales suscritos

10. **Se conoce como zona franca**

- ☐ Un área fuera del territorio aduanero en la que pueden establecerse empresas
- ☐ Un área situada en los puertos de mar en la que se puede comerciar sin pagar derechos de aduana
- ☐ Un área de tránsito de mercancías importadas
- ☒ Una parte del recinto aduanero donde pueden situarse mercancías importadas con suspensión de los derechos de importación.

LECCIÓN 17
SOLUCIÓN INDICATIVA EJERCICIO PRÁCTICO

Las razones de quienes pretenden que los impuestos sobre bebidas alcohólicas y tabaco pasen a ser regionales son sólidas.

Al respecto cabe:

a) Establecer una participación territorializada en la recaudación de la hacienda central en favor de las haciendas regionales.

b) Establecer una fase minorista que permita a las regiones gravar estos productos.

En nuestra opinión, la segunda opción es preferible puesto que permitiría a las regiones aplicar los tipos impositivos que les parecieran adecuados. Las brindaría, pues, mayores márgenes de autonomía financiera.

Inicialmente la introducción del impuesto regional podría compensarse con una reducción equivalente del impuesto de la hacienda central.

LECCIÓN 18
TEST DE COMPRENSIÓN

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, tres, dos, una o ninguna. Indique las respuestas que Vd. considere acertadas.

1. **A pesar de que algunos impuestos son claramente reguladores**

   ☒ También pueden proporcionar recaudaciones significativas
   ☒ La mayor parte de ellos son de carácter financiero
   ☒ Todos los impuestos tiene efectos económicos
   ☒ En otros casos el componente regulador aparece confundido como sucede, por ejemplo, con los impuestos sobre consumos específicos.

2. **La utilización de los recursos naturales puede hacerse de diversas formas, como por ejemplo.**

   ☒ Extrayendo petróleo
   ☒ Cultivando productos hortícolas
   ☒ Eliminado gases en la atmósfera
   ☐ Meditando en el campo

3. **Para diseñar una política de conservación de los recursos naturales**

   ☒ Resulta mas eficaz establecer límites de uso individuales
   ☒ Es aconsejable disponer de información acerca de los límites ecológicos del uso de cada recurso
   ☐ Es imprescindible utilizar gravámenes ecológicos
   ☐ Es imprescindible utilizar sanciones

4. **Los instrumentos que utilicemos en la política de conservación de recursos naturales dependerá de cuáles sean los objetivos que se establezcan. Si**

   ☒ Utilizamos límites de uso el instrumento básico será la sanción
   ☐ Utilizamos límites de uso no cabe utilizar el impuesto
   ☒ Utilizamos límites de calidad el instrumento básico será el impuesto
   ☐ Los derechos de uso negociables son complementarios del impuesto

5. **Los gravámenes ecológicos**

   ☒ Pueden configurarse como impuestos con tarifas progresivas
   ☐ Son siempre impuestos proporcionales
   ☒ En alguna medida combinan un precio por el uso con una sanción por el abuso
   ☐ Resultan especialmente difíciles de gestionar

6. **Existen claras diferencias entre los «derechos compensatorios» y las «exacciones reguladoras a la importación». Entre otras,**

   ☒ La aplicación de un derecho compensatorio requiere que el producto importado sobre el que se aplica esté subvencionado

- ☐ Los derechos compensatorios son específicos mientras que las exacciones reguladoras son «ad valorem»
- ☒ La exacción reguladora se aplica sobre productos que no han sido subvencionados
- ☒ La exacción reguladora constituye y funciona con la lógica de un arancel ordinario que protege a la producción interna

7. **En países pertenecientes a la OMC el establecimiento de un derecho antidumping**

- ☐ Es automático si se dan las condiciones
- ☒ Es el resultado final de un procedimiento y debe autorizarlo la OMC
- ☐ No puede aplicarse entre países miembros
- ☐ Solo es aplicable a productos industriales

8. **El «interest equalization tax» establecido por los Estados Unidos entre 1963 y 1974**

- ☒ Pretendía evitar la salida de capitales
- ☒ Gravaba los intereses percibidos por ciudadanos de Estados Unidos procedentes de capitales situados en el exterior
- ☐ Gravaba la diferencia entre los tipos de interés en el mercado interno de Estados Unidos y los tipos internacionales.
- ☐ Pretendía evitar la entrada masiva de capitales

9. **El «selective employment tax» establecido por el gobierno de Wilson en Gran Bretaña en el año 1966**

- ☐ Pretendía gravar los empleos con salarios muy altos
- ☒ Su objetivo consistía en aumentar el empleo en las manufacturas a costa del empleo en los servicios
- ☐ Fue complementario en su propósito de los impuestos sobre nóminas de la seguridad social
- ☐ Pretendía expandir el empleo en los nuevos servicios con objeto de facilitar la modernización de la economía

10. **Existen algunos impuestos cuyo propósito declarado consiste en evitar activos ociosos. Por ejemplo,**

- ☐ Un impuesto sobre los capitales en cuentas bancarias
- ☒ Un impuesto sobre viviendas desocupadas
- ☒ Un impuesto sobre tierras baldías
- ☐ Los impuestos sobre el lujo, al gravar las joyas

LECCIÓN 19
TEST DE COMPRENSIÓN

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, tres, dos, una o ninguna. Indique las respuestas que Vd. considere acertadas.

1. **Cuando se habla de déficit primario, se está hablando**

   ☐ De la diferencia entre gastos corrientes e ingresos corrientes
   ☒ Del saldo de la cuenta de capital menos los intereses de la deuda
   ☐ De la diferencia entre los gastos y los ingresos totales, excluidos los de carácter financiero
   ☐ Del endeudamiento neto de la hacienda

2. **La medida del ahorro/desahorro obtenido por una hacienda en un periodo determinado nos la ofrece**

   ☒ El saldo de la cuenta corriente
   ☐ El volumen de las inversiones acometidas
   ☐ El saldo de la cuenta de capital
   ☐ Ninguna de las tres respuestas anteriores

3. **El déficit público de un país en la forma en que habitualmente aparece en las comparaciones internacionales**

   ☐ Equivale a la diferencia entre gastos e ingresos corrientes
   ☐ Equivale a la diferencia entre gastos e ingresos totales
   ☒ Equivale al endeudamiento neto
   ☐ Equivale a la deuda pública emitida

4. **Una posible utilización de la deuda consiste en distribuir en el tiempo el coste de los bienes de capital. Para ello,**

   ☐ Cada generación debe soportar el coste de las inversiones efectuadas a lo largo de su vida.
   ☒ Las cuotas de amortización de la deuda deberían coincidir con los importes de la amortización física del bien de capital que se financió con tales recursos
   ☐ El periodo de amortización de la deuda debería ser igual o superior al de amortización del bien de capital financiado.
   ☐ El tipo de interés de la deuda no deberá exceder de la tasa de rentabilidad de las inversiones públicas.

5. **El volumen de deuda pública se entiende «sostenible» cuando su proporción respecto del PIB se mantiene constante (o disminuye). Para que esto suceda:**

   ☐ Los recursos de la deuda solo deberán aplicarse a financiar gastos de inversión

- ☐ Deben satisfacerse rigurosamente, al menos, los intereses de la deuda
- ☒ La tasa de crecimiento del PIB deberá ser igual (o superior) al tipo de interés medio de la deuda
- ☒ La tasa de crecimiento de la deuda debe resultar igual (o menor) que la tasa de crecimiento del PIB.

6. **Todo presupuesto incorpora «estabilizadores automáticos» que son aquellos elementos, ingresos o gastos, que tiene un comportamiento contracíclico. Por ejemplo:**

- ☒ Las retenciones sobre los salarios
- ☒ Las cuotas de la seguridad social
- ☐ Las inversiones públicas
- ☐ El impuesto sobre sucesiones

7. **El déficit y su financiación con deuda pública puede ser consecuencia de una política fiscal compensatoria. Dicha política puede instrumentarse:**

- ☒ Mediante un programa de inversiones públicas
- ☒ Aumentando los gastos sociales
- ☒ Reduciendo los impuestos
- ☒ Aumentando los sueldos de los funcionarios

8. **Una fórmula que pretende combinar las acciones fiscales compensatorias con el equilibrio presupuestario es sustituyendo el equilibrio anual por el equilibrio a lo largo del ciclo. Sin embargo esta idea presenta algunas dificultades como, por ejemplo.**

- ☒ Las que derivan de la duración del ciclo cuyo plazo se desconoce
- ☐ Que no permite financiar los gastos de inversión que excedan del ciclo
- ☒ Los desajustes que pueden producirse entre el ciclo económico y el ciclo político
- ☒ Que nadie nos garantiza que las oscilaciones resulten simétricas respecto de una tendencia previamente definida y por tanto que finalmente el presupuesto quede equilibrado.

9. **Se entiende por saldo presupuestario de pleno empleo**

- ☐ El saldo necesario para llevar a la economía al pleno empleo
- ☒ El que arrojara el presupuesto actual si el nivel de renta fuese el potencial
- ☒ El que resultaría si no existiesen recursos públicos ociosos
- ☐ Una situación de equilibrio en la cuenta corriente

10. **Un «peaje en la sombra» significa**

- ☐ El cobro a los usuarios de un peaje encubierto
- ☐ El cobro de un peaje equivalente al precio que resultaría si se tratase de un mercado competitivo
- ☐ El peaje cobrado por el estado a través de una institución intermediaria
- ☒ Ninguna de las respuestas anteriores

LECCIÓN 20
TEST DE COMPRENSIÓN

De cada cuestión planteada se ofrecen cuatro respuestas de las cuales pueden ser ciertas todas ellas, tres, dos, una o ninguna. Indique las respuestas que Vd. considere acertadas.

1. **Al plantear la organización de una administración tributaria es conveniente partir de una perspectiva global antes de incidir en la organización interna. En consecuencia,**

   ☐ Conviene tener en cuenta la situación económica internacional
   ☒ Debe estudiarse cómo organizar la administración tributaria considerando el conjunto de gobiernos existentes en el país de que se trate
   ☒ Debe tenerse en cuenta la estructura política del estado y su modelo de financiación pública
   ☐ Debe tenerse en cuenta las características del procedimiento tributario

2. **En los sistemas descentralizados de financiación pública, la organización de la administración tributaria**

   ☐ Nunca puede hacerse con una única administración
   ☐ Debe recurrir necesariamente al modelo de administraciones separadas
   ☒ Puede plantear pugnas entre la autonomía política y la eficacia económica
   ☒ Puede hacerse utilizando una sola administración tributaria

3. **Una administración tributaria compartida**

   ☒ Puede ser un modelo económicamente mas eficaz que el de administraciones separadas
   ☒ Es característico de países en proceso de descentralización política
   ☒ Permite menor autonomía política que el de administraciones separadas
   ☐ Es preferible a una administración profesional

4. **El ámbito político señala los fines y controla a la administración. Este control puede instrumentarse mediante alguna de las siguientes fórmulas:**

   ☒ Que un político dirija la administración, según el modelo tradicional
   ☐ Que sea el parlamento exclusivamente quien controle a la administración
   ☒ Que la administración se comprometa en sus resultados con el ámbito político
   ☐ Que la administración dirigida por un profesional publique sus cuentas

5. **Una administración tributaria profesional**

   ☒ Dispone de amplios márgenes de autonomía
   ☒ Está dirigida por un profesional
   ☐ Está dirigida por un político
   ☒ Se controla con distintos criterios que una administración tradicional

6. **Cuando la organización interna de la administración tributaria se hace atendiendo a las distintas clases de tributos**

   ☒ Desde la perspectiva económica constituye la peor alternativa
   ☐ Resulta mas sencillo desde la perspectiva internacional
   ☐ Se evitan los problemas interjurisdiccionales
   ☒ Se genera una tendencia a la creación de compartimentos estancos

7. **Las últimas tendencias en materia de organización interna de la administración tributaria**

   ☒ Apuntan hacia una organización que gira en torno a los contribuyentes
   ☐ Facilitan la integración de los ámbitos político y administrativo
   ☐ Vuelven a poner el acento sobre las fases de proceso tributario
   ☐ Refuerzan la capacidad sancionadora de la hacienda

8. **La introducción de medios electrónicos en la administración tributaria ha supuesto**

   ☐ Un importante reforzamiento de la organización tradicional
   ☒ Un importante reforzamiento de los servicios a los contribuyentes
   ☒ La necesidad de introducir cambios en los procedimientos tributarios
   ☒ La necesidad de introducir importantes reformas en la organización interna de las administraciones tributarias.