

RESUMEN DE LAS PONENCIAS

Las ponencias presentadas a este Simposio constituyen una notable aportación al conocimiento de la realidad y evolución de los sistemas fiscales. Las principales aportaciones realizadas se pueden clasificar en tres apartados:

A/ Consideraciones que afectan a la estructura y evolución de los sistemas fiscales.

Cuatro ponencias se han ocupado especialmente de la estructura y evolución de los sistemas fiscales, aunque con diferentes perspectivas.

Vito Tanzi, Ex Director del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional, ha destacado la ralentización del crecimiento de los niveles impositivos a partir del año 2000 y ha llamado la atención sobre las alteraciones que se vienen produciendo en la estructura impositiva. Se observa una pérdida de importancia relativa en los impuestos sobre la renta, ámbito en el que, además, se han venido generando una serie de microcambios que vienen socavando la base del sistema. Desde los primeros 70 el impuesto convencional sobre la renta está en crisis, lo que se evidencia por la negativa actitud frente a la progresividad, el aumento del fraude, etc.

También los impuestos especiales (las accisas) y los impuestos sobre la riqueza han perdido importancia relativa. Por el contrario, las contribuciones a la Seguridad Social y el IVA han experimentado cierto auge relativo, aunque en este último existe una preocupante tendencia hacia la evasión y el fraude. El Impuesto de sociedades, cuya existencia sigue discutiéndose, manifiesta una clara tendencia desde 1980 hacia la reducción de su tipo impositivo legal. Por otra parte, la globalización parece estar generando una creciente convergencia de los sistemas fiscales, al menos en sentido formal.

Finalmente Tanzi ha catalogado y analizado una serie de problemas que aquejan a los sistemas fiscales en la actualidad: el solapamiento de bases en la descentralización, la creciente competencia fiscal, el aumento del fraude con base internacional y, sobre todo, la complejidad creciente de los sistemas que constituye en sí misma una carga adicional y regresiva para los contribuyentes.

La ponencia elaborada por **Jorge Martínez-Vázquez**, Catedrático de Economía de la Andrew Young School of Policy Studies de la Universidad de Georgia, en colaboración con los profesores de la Universidad de Georgia, Violeta Vulovic y Yongzheng Liu, se concentra en la relación entre impuestos directos e indirectos, analizando un amplio número de países (116) en el período 1972 – 2005. Entre sus principales hallazgos destacan:

- 1) La constatación de avances positivos en la relación entre impuestos directos e indirectos, que, en realidad tiene su origen en el crecimiento de las cuotas de la Seguridad Social en los países avanzados y en la reducción de los impuestos sobre las transacciones internacionales de bienes en los países en desarrollo.

- 2) La ratio impuestos directos – indirectos es más baja en países en desarrollo que en países avanzados, lo que parece mostrar en estos países una preferencia por el crecimiento y una mayor facilidad administrativa de los impuestos indirectos.
- 3) El trabajo empírico realizado confirma y precisa en términos generales ciertos efectos significativos. Un aumento de 10 puntos porcentuales en la relación entre Impuestos directos – indirectos reduce 0,39 puntos la tasa de crecimiento; y 0,57 puntos la tasa de la inversión directa extranjera, pero también reduce en 0,15 puntos la volatilidad y en un punto la tasa de desigualdad.

La sugerente ponencia de **Richard Bird**, experto en Fiscalidad Internacional y Federalismo Fiscal (Universidad de Toronto), se orienta básicamente hacia los países en desarrollo. Comienza repasando las principales tendencias en el nivel y estructura de la imposición en las tres últimas décadas. Un repaso que muestra la ausencia de grandes cambios aunque sí constata el aumento de la diferencia en nivel impositivo entre los países desarrollados y en vías de desarrollo. La estructura de la fiscalidad depende crucialmente de factores tales como la propia estructura económica, la historia y cultura de cada país, su capacidad administrativa, las instituciones políticas, y el contexto internacional en el que el país está inscrito.

El interrogante más incitante que plantea el profesor Bird es si existe convergencia entre la investigación científica de naturaleza fiscal y los problemas que interesan a los “policy makers”. Es cierto que muchos de los principales cambios acaecidos en los sistemas fiscales coinciden con las recomendaciones de los economistas, pero seguramente no son las ideas de éstos ni los principios de la imposición óptima los que generan los cambios sino otros factores institucionales. Por ello, destaca el profesor Bird, se debería prestar más atención a cómo formular mejor las políticas impositivas para ayudar al crecimiento.

En las reformas fiscales los estudios se han orientado hacia qué reformar y han descuidado cómo enfocar el cambio. Una buena política impositiva implica a economistas, juristas, funcionarios y una adecuada discusión con los contribuyentes. Los sistemas fiscales en la realidad son un equilibrio entre las fuerzas políticas o institucionales. Los cambios exigen ideas pero también voluntad política y los economistas deben medir bien sus recomendaciones para caminar por el camino correcto que no siempre es el del juego político en que se toman las decisiones a corto plazo, sino en el juego a largo plazo de construir la capacidad institucional precisa para que el Gobierno y la sociedad articulen las ideas relevantes para el cambio.

Por su parte la ponencia de los profesores **Stanley Winer**, Lawrence W. Kenny y Walter Hettich, presentada por el primero de ellos, que es Catedrático de Economía de la School of Public Policy de la Universidad Carleton de Ottawa, CESifo e ICER, enfrenta con el tema del impacto de las instituciones políticas sobre la estructura impositiva que analiza utilizando técnicas de simulación. Realizan la primera investigación empírica sobre el efecto que el número de agentes con capacidad política de veto tiene sobre la estructura impositiva de equilibrio. Aspectos tales como el grado de democracia, o que el sistema democrático tenga una formulación proporcional o mayoritaria demuestran que tienen influencia en la estructura de los sistemas impositivos.

La capacidad de algunos grupos de interés, políticos o burocráticos para bloquear o retrasar las decisiones políticas, eleva los costes de transacción para la implantación o reforma de algunos impuestos. Los cambios en la media, la varianza y la asimetría en la distribución de la renta interactúan con la distribución de preferencias por los bienes públicos y puede originar diferencias en la estructura de ingresos públicos entre países o en un mismo país, a lo largo del tiempo. La inclusión de factores políticos e institucionales en el análisis de la estructura impositiva mejora la explicación de los sistemas actuales y permite hacer predicciones más ajustadas.

B/ Cuestiones generales que afectan o pueden afectar a todo sistema fiscal

El segundo ámbito de cuestiones es el relativo a la descentralización hoy presente en muchos sistemas fiscales y al tema común a todos los sistemas, de la adecuada administración fiscal.

La ponencia del **Roy Bahl**, Catedrático de Economía y Administración Pública de la Andrew Young School of Policy Studies de la Universidad de Georgia, destaca la diversidad de fórmulas de descentralización utilizadas que van desde la pura descentralización administrativa hasta la corresponsabilidad fiscal. La mayor parte de los países menos desarrollados prefieren modelos en que los tipos y bases de los principales impuestos se determinan centralmente. Los principios básicos para una buena descentralización parecen respetarse con bastante generalidad. El impuesto sobre la renta se utiliza por las haciendas subcentrales en la mitad de los países de la OCDE, conforme a lo que dice la teoría, aunque algunos autores bien reconocidos no suscriben la idea de su transferencia a los Gobiernos subcentrales. Los impuestos de sociedades y el IVA son inadecuados a efectos de descentralización. Las accisas (impuestos especiales) y los impuestos sobre la propiedad aportan algo, aunque no demasiado, a las haciendas subcentrales.

Teniendo en cuenta que la presión fiscal global no va a crecer demasiado en el futuro, el avance de las haciendas subcentrales a costa de las haciendas centrales, tienen el lógico límite de la capacidad recaudatoria del impuesto sobre la renta.

El trabajo de **John Hasseldine**, Catedrático de Contabilidad y Tributación de la Escuela de Negocios de la Universidad de Nottingham, se orienta hacia un tema común a los sistemas fiscales. La dimensión administrativa es requisito previo de cualquier cambio impositivo y sus aspectos básicos no deben minusvalorarse por los estudiosos ni por los políticos. El grado de éxito de la Administración Tributaria está condicionado por el propio diseño y complejidad de los Impuestos. El futuro de la administración tributaria reclama una mayor transparencia, más medios, y una amplia coordinación de las agencias tributarias tanto fuera como dentro de cada país. Hasseldine destaca que la complejidad de los sistemas fiscales puede hacer productiva una línea de estrategia de cumplimiento basada en la cooperación.

Algunas acciones son claves de cara al futuro: mejores técnicas, mayor profesionalización, avances en la eficiencia, mejoras en el conocimiento de los

contribuyentes y del personal de las agencias tributarias y abrir un proceso de evaluación permanente del servicio.

C/ Consideraciones sobre figuras tributarias concretas

Robin Boadway, profesor de la Universidad de Queen's y Director Adjunto del CESifo, ha planteado un rango de opciones para la imposición personal sobre la renta. Hoy se presentan tres opciones: el impuesto sobre la renta global, el dual y sobre el gasto personal y se hace ver las ventajas e imperfecciones prácticas de todos ellos. La difícil cuantificación de la renta comprensiva ajustada a su definición económica estricta, así como los cambios significativos en el ámbito en que operan los sistemas impositivos, otorgan una opción razonable a otras fórmulas de la imposición personal, tal vez menos precisa pero más factible en la hacienda real. Así el equilibrio realista entre criterios de equidad, eficiencia y factibilidad administrativa, otorga cierta dignidad al impuesto dual pese a su apariencia inicial de falta de equidad.

En el impuesto sobre la renta de sociedades, tal vez lo más llamativo sea su propia supervivencia, a la luz de sus problemas clásicos de solapamiento con el impuesto sobre la renta, su creciente evasión que la globalización ha venido a ampliar y la continuidad de lo que en 1963 Richard Slitor denominó con fortuna "el enigma de la incidencia del impuesto de sociedades".

Emilio Albi, Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Complutense de Madrid, ha repasado con precisión los problemas del impuesto de sociedades. Recuerda que la pervivencia del impuesto tiene mucho que ver con su capacidad recaudatoria, y con su utilidad como plataforma para instrumentar determinadas políticas de estímulo y de retenciones por parte de la administración. Predice reducciones adicionales de los tipos impositivos, junto con una ampliación de la base. Destaca la posible evolución del impuesto hacia fórmulas más equilibradas, como la exclusión del interés nominal imputado al capital propio (ACE) o alguna modalidad de gravamen del flujo de fondos. Señala la necesidad de avances futuros en la coordinación internacional para paliar algunos problemas tópicos en un mundo global, como son los originados por la influencia del impuesto sobre la localización de las empresas y sobre la transferencia de beneficio a las filiales.

El punto de partida de la ponencia de **Helmuth Cremer**, Catedrático de Economía de la Universidad de Toulouse, y **Pierre Pestieau**, profesor emérito de la Universidad de Lieja, CREPP y CORE, es radical. Enfrentan con un interrogante clave: ¿Necesitamos en el sistema fiscal la imposición patrimonial? El impuesto ordinario anual sobre el patrimonio puede ser redundante con el impuesto sobre la renta si éste incluye las rentas de capital en forma adecuada. La oportunidad de la imposición sobre la transmisión de riqueza pende crucialmente de los motivos de la decisión para hacer legados y donaciones. La filosofía básica es tratar con mayor dureza fiscal las transmisiones de riqueza conforme mayor sea su contenido accidental, no deliberado.

En todo caso los impuestos patrimoniales que se están viendo erosionados por la evasión, por su impopularidad, por su injusta instrumentación práctica ante las dificultades en la detección y valoración de los activos transmitidos, y por estar

constituyendo un campo prioritario para la competencia fiscal, merecerían, una reflexión profunda de cara a su futura revitalización en los sistemas fiscales.

Por su parte, **Michael Keen**, Catedrático de Economía de la Universidad de Essex y Responsable de la División de Política Fiscal del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional, ha explorado el diseño del IVA desde una perspectiva global, identificándolo metafóricamente como el “amigo aburrido” al que se acude cuando las finanzas públicas están en apuros. En la presentación se resaltó que el IVA es un impuesto que, desde una perspectiva comparada internacionalmente, presenta una gran diversidad tanto de tipos impositivos como de exenciones. Señaló también que existe espacio para introducir mejoras de eficiencia en su aplicación. No obstante, el profesor Keen señaló que cierta diversidad en los tipos aplicables en este impuesto puede ser óptima cuando existen preocupaciones por cuestiones distributivas. En este sentido, se llega a apuntar la potencial posibilidad de personalizar, en un futuro no muy lejano, los tipos impositivos aprovechando los avances tecnológicos. Finalmente, Keen llamó la atención sobre la oportunidad de discriminar los tipos impositivos que recaen sobre las operaciones B2B de las B2C.

Sijbren Cnossen, Profesor Emérito de las Universidades de Maastricht y Erasmus de Rotterdam y CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, se ha ocupado con profundidad en su ponencia de los impuestos selectivos sobre bienes y servicios. Llama la atención la falta de interés académico hasta fecha reciente por estos impuestos pese a su larga trayectoria histórica. Cnossen destaca un renacimiento del interés por estos impuestos derivado de la intensificación de la preocupación social por los efectos sobre la salud del consumo de ciertos bienes como el alcohol y el tabaco aparte de la dimensión medioambiental de otros. Por otra parte parece estar resurgiendo la idea de una posible utilización de estos impuestos para contribuir a la equidad mediante el gravamen más intenso de bienes y servicios de lujo.

En ausencia de un impuesto sobre la renta óptimo, las accisas pueden contribuir a obtener eficazmente recursos, a mejorar la eficiencia, a internalizar externalidades y a desanimar consumos nocivos. El trabajo de Cnossen se orienta luego hacia un estudio más específico de la imposición y la regulación sobre el alcohol, el tabaco y los juegos de azar en la Unión Europea a la luz de los principios de la teoría. Se destaca el escaso avance en la armonización de los impuestos sobre el tabaco, ni siquiera para alcanzar unos acuerdos de imposición mínima. El gravamen del consumo de alcohol, según la evidencia empírica disponible no cubre ni de lejos los costes externos que produce. El coste administrativo de los impuestos sobre los juegos de azar es elevado. Todo ello conduce a la idea de que alguna forma de regulación debe coexistir con la dimensión impositiva en el consumo de estos bienes.

Agnar Sandmo, Profesor de la Norwegian School of Economics and Business Administration, ha mostrado cómo los impuestos medioambientales han arraigado en las últimas décadas en los sistemas fiscales de los países avanzados, con gran diversidad de modalidad y peso, como modo práctico de aproximarse a la imposición pigouviana para resolver o paliar las divergencias entre utilidad marginal social y costes marginales privados. El principal argumento a su favor es el denominado doble dividendo: incentivan la adquisición de bienes no contaminantes y tienen efectos recaudatorios positivos. Sandmo destaca la necesidad de intensificar los esfuerzos para que la



imposición medioambiental sea mejor entendida por el público obviando su rechazo inicial. El diseño práctico de impuestos medioambientales tiene problemas que obligan a un análisis pormenorizado y deben contemplarse como un medio más dentro de las políticas de esta naturaleza que pueden utilizar otros instrumentos regulatorios. La posibilidad de uso de estos impuestos a nivel mundial para atajar el cambio climático parece hoy una idea lejana.

Dirección de Comunicación e Imagen de Unicaja

Avda. de Andalucía, 10-12 / 29007 Málaga

Tlf. 952 13 80 91/ 13 81 02 / 13 80 00

Fax. 952 13 81 27

unicajacomunicacion@unicaja.es / www.unicaja.es