8. TEORÍA DE LOS INGRESOS PÚBLICOS.

Bibliografía básica de referencia.

- Albi, Emilio; Contreras, Carlos; González Páramo, José Mª; Zubiri, Ignacio*: Teoría de la Hacienda Pública*. Editorial Ariel, Barcelona, 1992.

- Albi Ibáñez, Emilio y García Ariznavaneta, J. S.: *Sistema Fiscal Español*. Ariel Economía, Editorial Ariel, Barcelona, 1994.

- Lagares Calvo, Manuel J. (Coordinador): *Manual de Hacienda Pública*. Instituto de Estudios Fiscales, Escuela de Hacienda Pública - Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1995.

- Mankiw, N. Gregory: *Principios de Economía*. McGrawHill, 1998.

- Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B.: *Hacienda Pública. Teoría y Práctica. Apéndice. Hacienda Pública Aplicada: El caso de España*. Editorial McGraw-Hill, 1992.

- Papeles de Economía Española nº 87, 2001: *Imposición, Economía y Sociedad*. Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social.

- Stiglitz, Joseph: *La Economía del Sector Público*. Antoni Bosch, Editor, Barcelona, 1988.

8.1. Concepto, origen, evolución y clasificación de los impuestos.

8.1.1. Concepto de impuesto moderno y diferencias con otras formas históricas y actuales de ingresos públicos.

- **Los impuestos**. Entendemos aquí los impuestos en su acepción más amplia como las aportaciones obligatorias al Estado de tipo monetario, sin contraprestación específica y que se realizan en función de la capacidad económica de los sujetos. Se trata, por consiguiente, de una figura de los ingresos públicos que tiene una naturaleza eminentemente coactiva. En este sentido, suponen una forma de solventar el problema del polizón, o del viajero sin billete, en el consumo de los bienes públicos y de hacer viable la financiación de su producción. En la medida que esto sea así, posibilita una mejora del bienestar general. No obstante, la naturaleza obligatoria de los impuestos puede ser un campo favorable para la generación de situaciones injustas, donde un grupo social utilice el mecanismo fiscal en su propio beneficio y, asimismo, un exceso de impuestos puede tener un alto coste en términos de eficiencia al disminuir la frontera de posibilidades de producción.

- Los impuestos nacen propiamente junto a los Estados. Son los primeros grandes estados (egipcio, asirio, persa, chino, ...) los que en mayor medida afinan sus maquinarias recaudatorias, constituyendo éstas el principal eje de vertebración administrativa y militar. Es el incremento de la productividad de los sistemas de organización económica (por ejemplo, a través de la agricultura de regadío) lo que hace posible la generación de un excedente (el producto social menos el consumo necesario para producirlo), el cual es en buena parte desviado hacia el Estado a través de los impuestos. Durante la Edad Media, y tras la desintegración del Imperio Romano, la relación feudal encubría un cierto tipo de práctica tributaria donde lo que se cedía era trabajo personal. **Las diferencias, en consecuencia, entre los tributos feudales y de la antigüedad y los impuestos modernos las podemos cifrar en las siguientes**:

  - La monetización. Los impuestos modernos, salvo en casos excepcionales, se pagan en dinero y no en horas de trabajo o en mercancías, como ocurría con frecuencia en la Antigüedad y en la Edad Media. Esto simplifica considerablemente la gestión recaudatoria.

  - La libertad de establecimiento. Esta libertad, a diferencia de, por ejemplo, la relación de vasallaje que ligada la persona a la tierra, permite elegir la jurisdicción fiscal a la que el contribuyente debe someterse, aunque está ponderada por las limitaciones jurídicas al movimiento de las personas entre países y por las regulaciones establecidas en los convenios internacionales de tipo fiscal.

  - El principio de la capacidad económica o de pago. El ciudadano pagará impuestos básicamente en función de la renta que percibe. La tributación impositiva puede establecerse considerando el momento y la fuente de generación de las rentas o a tenor de las ocasiones en que éstas se gastan. Asimismo, pueden obedecer a manifestaciones estables de la capacidad de pago (impuestos personales o directos) o a manifestaciones transitorias de la misma (impuestos indirectos). No hay que confundir este principio con el "principio del beneficio". Según éste, los ciudadanos pagan al Estado en proporción al beneficio que obtienen de los servicios prestados por el mismo o del coste que supone su prestación. En este caso no hablaremos de impuestos sino de tasas, precios públicos o contribuciones especiales.

8.1.2. Elementos básicos del impuesto en el Sistema Tributario Español.

- **Fundamentos jurídicos del Sistema Tributario Español.**

  - La Constitución Española de 1978 en su artículo 31-1 previene que todos los ciudadanos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica.

  - La Ley General Tributaria (230/1963) y sus modificaciones posteriores (Ley 10/1985) establecen los tipos de tributos y su clasificación, asimismo, determinan los conceptos y las figuras tributarias básicas que articulan el sistema (hecho

imponible, base imponible, base liquidable, tipo de gravamen, cuota tributaria, deducciones, deuda tributaria, sujeto pasivo, régimen sancionador, etc.).

- La Ley 50/1977 de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal, tuvo un especial significado histórico porque estableció la ruptura con el sistema fiscal del régimen franquista e inauguró la puesta en marcha de un sistema fiscal moderno y democrático. Las leyes en vigor relativas al Impuesto sobre el Valor Añadido (ley 37/1992 de 28 de diciembre) y al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (35/2006 de 28 de noviembre) son algunos de los hitos centrales que conforman la estructura básica del sistema tributario español debido a su peso específico desde el punto de vista recaudatorio: el IRPF y el IVA son los impuestos con mayor capacidad recaudatoria. Estos impuestos han sido sometidos a sucesivos cambios normativos de distintos tenor y orden de magnitud que han modificado en el tiempo sus condiciones de tributación. En el caso del IVA dichos cambios fueron motivados, sobre todo, por las exigencias de la armonización fiscal dentro del mercado único de la Unión Europea. Mientras que por el lado del IRPF las motivaciones tienen que ver con la evolución de los criterios políticos de la tributación directa, dentro de los cuales suele tener especial relevancia el impacto electoral de las medidas de su reforma. El IRPF, al tratarse del impuesto directo y personal por antonomasia, convoca sobre sí una particular atención política.

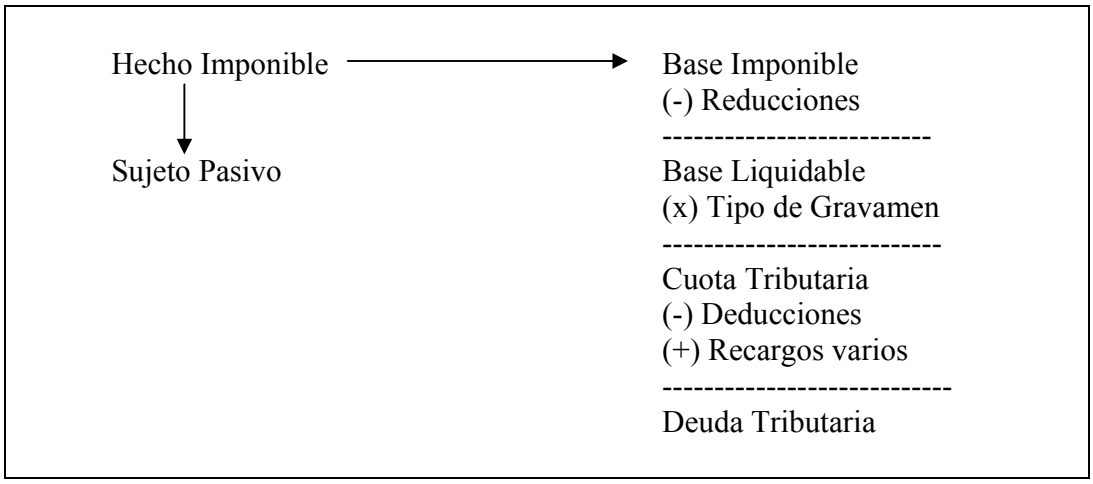
- Las peculiaridades fiscales de las Islas Canarias tienen su principal fundamento jurídico en la Ley 20/1991 de Modificación del Régimen Fiscal Canario, así como en la posterior Ley 19/1994 de mismo título y en las últimas reformas de este régimen fiscal introducidas por los Reales Decretos-Ley 2/2000 y 12/2006. La primera ley creó las figuras del Impuesto General Indirecto Canario, IGIC (el impuesto tipo valor añadido que aporta los mayores ingresos a las Administraciones Públicas Canarias), del Arbitrio a la Producción e Importación de Mercancías, APIM (figura ya desaparecida por imperativo del modelo de integración canaria en la Unión Europea y que ha sido sustituida por un arancel de carácter similar pero con menor poder recaudatorio, el Arbitrio a la Importación y Entrega de Mercancías, AIEM) y de otras características que definen el diferencial fiscal de las Islas con el resto de España. Entre estas últimas cabe destacar la aplicación del incentivo fiscal de la Reserva para Inversiones en Canarias, RIC, la cual permite dotarse con hasta el 90% del beneficio fiscal no distribuido que resulte del desarrollo de actividades empresariales y profesionales; la materialización de esta reserva está sujeta a unos plazos (plazo general de 3 años desde el devengo del impuesto) y a unas determinadas condiciones de inversión. Asimismo, otra figura de incentivación fiscal al desarrollo económico es la Zona Especial de Canarias, ZEC, que constituye un área de baja tributación; para acogerse a la cual las empresas han de cumplir determinados requisitos de ubicación y actividad. El citado Real Decreto-Ley 12/2006 establece importantes cambios en las condiciones de materialización de la RIC, y en particular restringe considerablemente los usos de carácter inmobiliario que durante mucho tiempo caracterizaron a las inversiones que se amparaban en esta clase de incentivo fiscal.

(Para mayor información consultar la página web de la Consejería de Hacienda del Gobierno de Canarias en su apartado legislativo referido al Régimen Fiscal: http://www.gobiernodecanarias.org/hacienda/indexInfo.html?pos=5)

- El sistema fiscal español se ha visto sometido a continuos cambios derivados de la propia evolución política, económica y social del país. Uno de los hechos que ha supuesto importantes cambios en la fiscalidad ha sido el de la incorporación de España a la Unión Europea, que conllevó la desaparición del régimen arancelario específico (impuestos a las importaciones y exportaciones de mercancías) y su adaptación a la política arancelaria común, así como la introducción y posterior homogenización del impuesto sobre el valor añadido.

- **Elementos básicos del impuesto en el Sistema Tributario Español**.

Esquema general de la estructura de un impuesto:



(1) Hecho Imponible: conjunto de circunstancias de hecho cuya realización origina la obligación tributaria. Por ejemplo, la obtención de rentas por el cobro de honorarios a resultas de una actividad profesional constituye un hecho imponible sujeto al Impuesto sobre la Renta de las Personal Físicas, el poseer un patrimonio personal que exceda cierto valor monetario es un hecho imponible sujeto al Impuesto sobre el Patrimonio (impuesto que desaparece en el sistema fiscal español a partir de año 2008), una operación de compraventa o de prestación de servicios lo es del Impuesto sobre el Valor Añadido o del Impuesto General Indirecto Canario.

(2) Sujeto Pasivo: la persona física o jurídica obligada al cumplimiento de la prestación tributaria. Hay que distinguir entre el contribuyente, sujeto pasivo, y el responsable legal de liquidar el impuesto (por ejemplo, en el caso de las obligaciones de retención impositiva de salarios, honorarios y alquileres). Igualmente, diferenciar entre el sujeto pasivo y el sujeto que efectivamente soporta la carga económica, que

pueden no coincidir debido al fenómeno de traslación de la carga tributaria que puede producirse para ciertos impuestos indirectos en determinadas condiciones de mercado.

(3) Base Imponible: es la cuantificación monetaria del Hecho Imponible, aunque teóricamente puede hacerse en unidades de otro tipo. Hay distintas vías para estimar la Base Imponible. La evaluación directa supone la recopilación de documentos y datos personales, la declaración voluntaria y un régimen de inspección y sanciones. El sistema objetivo, a diferencia de la evaluación directa, se basa en signos externos o índices para efectuar la cuantificación, es más sencillo y barato de gestionar, pero mucho menos preciso.

(4) Base Liquidable: resulta de deducir de la Base Imponible las reducciones contempladas por la normativa. Por ejemplo, en el caso de la liquidación del IRPF de un profesional liberal, estas reducciones estarían constituidas básicamente por los gastos necesarios para desarrollar la actividad profesional (sueldos personal administrativo, alquileres oficinas, etc.). Asimismo, a partir de la reforma de 1998 del IRPF español la renta gravable estaría constituida por aquella que exceda un determinado nivel considerado renta mínima personal y familiar.

(5) Tipo de Gravamen: es el porcentaje a aplicar sobre la Base Liquidable. Puede ser fijo o variable. Por ejemplo, en el IRPF el tipo medio de gravamen liquidado resulta de aplicar una escala de gravamen que asigna un porcentaje distinto (tipos marginales) para cada escalón de renta.

(6) Cuota Tributaria: es el resultado del producto entre la Base Liquidable y el Tipo de Gravamen.

(7) Deuda Tributaria: a la Cuota Tributaria se le pueden deducir cantidades en concepto de incentivos o bonificaciones por determinadas actividades o circunstancias, así como, los pagos a cuenta del impuesto realizados con anterioridad mediante retenciones o declaraciones parciales. Y, en sentido opuesto, la Cuota Tributaria puede verse incrementada por recargos resultantes de intereses de demora por liquidación fuera de plazo o por sanciones debidas a incumplimientos tributarios.

Hay que reseñar el diferente impacto sobre la progresividad del impuesto sobre la renta que tienen las deducciones sobre la Base Imponible respecto a las deducciones sobre la Cuota Tributaria. En comparación, las deducciones sobre la Cuota reducen la progresividad, ya que no se ven afectadas por la aplicación de la escala de gravamen.

(8) Elementos temporales: fechas en el ciclo de vida del impuesto como es la fecha de devengo, la fecha de declaración, la fecha de pago, la fecha de prescripción, etc.

8.1.3. Evolución reciente del Sistema Tributario Español: tendencias relevantes.

- Respecto a **la evolución en España** de los principales componentes que integran la recaudación fiscal hay que observar:

  - El aumento significativo a partir de la transición democrática española de la recaudación por la imposición directa sobre la renta de las personas físicas, hasta constituir junto al Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), una de las principales figuras tributarias en cuanto a recaudación contributiva.

  - La disminución relativa inicial de la recaudación por impuestos indirectos se ha visto frenada por la entrada en vigor del IVA y su posterior reforma para su convergencia con los criterios de la Unión Europea.

  - Se mantiene el peso significativo de los ingresos por cotizaciones a la Seguridad Social en el conjunto de la recaudación.

  - Hay una tendencia general a que la imposición indirecta cobre mayor protagonismo. De hecho, en los últimos ejercicios la recaudación por IVA supera la del IRPF. Asimismo, empiezan a apuntarse nuevas figuras de imposición indirecta relacionadas, la mayor parte de las veces, con aspectos medioambientales, aunque en España por ahora están limitadas a los ámbitos autonómico y local y tienen escasa capacidad recaudatoria.

  - La recaudación por aranceles (gravámenes a las importaciones) ha disminuido de forma notable debido al desarme arancelario respecto a la Unión Europea.

- A diferencia de Europa, **EEUU y Australia** tienen una estructura fiscal donde la imposición indirecta tiene escasa relevancia frente a la directa, un exponente de lo cual es que de hecho carecen de impuestos sobre el valor añadido.

- En cuanto a la **evolución global de la presión fiscal** (% de los ingresos fiscales sobre el producto interior bruto) hay una tendencia a la estabilidad y, en ocasiones, a la disminución de la misma que empieza a apreciarse con nitidez en la década de los años noventa de finales del siglo veinte, tras décadas de incremento constante en los niveles de presión.

  Esta última tendencia está estrechamente vinculada a la **evolución de los tipos impositivos marginales en la imposición sobre la renta de las personas físicas**. En general, en las democracias desarrolladas, después de la IIª Guerra Mundial, hubo un incremento apreciable de los tipos marginales máximos que afectaban a las rentas más elevadas, para entrar en los últimos tiempos en procesos de reducción de los tipos máximos y de simplificación de la escala de gravamen (reducción del número de escalones), acompañado frecuentemente con la eliminación de deducciones o excepciones y con la introducción de una renta mínima personal y familiar exenta del

impuesto. Esta tendencia está bien materializada en las últimas reformas del IRPF español (1998, 2002 y 2006).

Tipo impositivo marginal: en una escala progresiva de gravamen es el tipo que afecta a la última unidad monetaria adicional de renta o, en otra perspectiva, es el tipo que afecta a cada nivel o escalón de renta en que se divide la escala de gravamen. La estructura de los tipos impositivos marginales es la que en gran medida determina la progresividad del impuesto sobre la renta. A dicha progresividad en los tipos marginales se le achaca los efectos desincentivadores sobre el trabajo, el ahorro y la inversión, puesto que supone aumentos de la carga impositiva, tanto en términos absolutos como relativos, a medida que se incrementan las rentas derivadas de estas actividades, lo cual elimina estímulos al mayor esfuerzo que conlleva obtener dicho incremento de rentas.

Ejemplo en base a la normativa en vigor para la declaración del IRPF del ejercicio 1999, realizada en 2000 (las operaciones son en pesetas):

Renta = Base Imponible = Base Liquidable = 5.000.000

Tarifa declaración:

Base Liquidable hasta: 4.100.000 → Cuotas Integras

863.950 estatal
(+) 170.050 autonómina

(=)1.034.000 global

Resto tipo aplicable: →

900.000 x 0,3148 estatal
(+)900.000 x 0,0572 autonómica

(=)900.000 x 0,372 global

(=) 334.800

1.368.800 Deuda Tributaria

Tipo marginal máximo aplicado = 37,2%
Tipo medio efectivo = (1.368.800/5.000.000) x 100 = 27,376%

8.1.4. Conceptos de evasión fiscal, elusión fiscal y fraude fiscal.

- **Evasión fiscal**. Comprende todas las actividades llevadas a cabo por los sujetos pasivos al objeto de evitar total o parcialmente el pago de impuestos. La evasión puede ser absoluta cuando merma los ingresos fiscales y es una actividad ilegal. Si la evasión se

traduce en infracción administrativa o delito fiscal se denomina fraude fiscal. Constituirá una evasión relativa si se evita el gravamen pero éste cae sobre un tercero, por lo cual algunos lo consideran legal. También puede adoptar la forma de elusión fiscal en el caso de operaciones evasoras dentro de la legalidad.

- **Elusión fiscal**. Acto tendente a eludir un impuesto o tributo de forma lícita, a través de la no realización del hecho imponible. El sujeto opta por la renuncia a poseer, materializar o desarrollar una capacidad económica sujeta a gravamen impositivo o busca el amparo de paraísos fiscales. Una operación que ejemplifica un mecanismo de evasión fiscal, y que fue objeto de atención en su día por parte del Banco de España y del Ministerio de Economía y Hacienda, fue el llamado lavado del cupón, que consistía en la venta a no residentes de bonos pocos días antes del vencimiento del correspondiente cupón (derecho a cobrar la renta de un título valor) con pacto de recompra, con el fin de evitar la retención fiscal en origen sobre los intereses. La pequeña comisión del no residente era en todo caso menor al importe de los intereses que hubieran sido retenidos fiscalmente y el titular ganaba la plusvalía que resultaba de la diferencia entre una venta a mayor precio que la compra. Un ejemplo con valores hipotéticos:

    1. Compro bono a 100.
    2. Vendo a no residente a 100.
    3. El no residente cobra el cupón completo de 25, puesto que no esta sujeto a retención.
    4. Recompro el bono al no residente a 80.
    5. Gano 20 en total.
    6. El no residente gana 5.
    7. Evito una retención fiscal del 30 % sobre 25 (=7,5).
    8. Salgo ganando 2,5 respecto a la operación con retención.

- **Fraude Fiscal**. Toda conducta defraudadora llevada a cabo por el sujeto pasivo para engañar de forma maliciosa a la Hacienda Pública en el contenido de sus declaraciones fiscales, ocultando total o parcialmente el hecho imponible sujeto a gravamen fiscal. Es objeto de sanción en calidad de infracción administrativa o de delito fiscal. El fraude puede ser general, cuando se elude la generalidad de los impuestos, o especial, cuando viene referido a uno o varios impuestos. La norma defraudada es la que se elude aplicar y la norma de cobertura es la que sustituye a la estrictamente aplicable. La posibilidad y la cuantía de la defraudación dependen habitualmente de la relación entre los beneficios esperados como consecuencia de la misma y los costes de las sanciones que conllevaría, de la probabilidad de ser descubierto y del conocimiento que la Administración tenga de las causas y mecanismos que la caracterizan.

8.1.5. Factores que aumentan la complejidad del sistema tributario.

- Una de las características distintivas de la evolución contemporánea de la legislación fiscal es el progresivo **aumento de su complejidad**, lo cual se debe a **factores** como los siguientes:

- El aumento y diversificación de los tipos impositivos. Dentro de una misma figura impositiva suele haber distintos tipos de gravamen cuya aplicación depende de circunstancias diferentes. Por ejemplo: en los impuestos indirectos de carácter general sobre el valor añadido es frecuente la existencia de un tipo general, un tipo reducido, un tipo incrementado y un tipo nulo; y en los impuestos sobre la renta personal en ocasiones hay distintas escalas de gravamen, como en el caso en que se diferencia entre tributación individual y tributación conjunta.

- El diferente tratamiento fiscal de las distintas clases de renta, que pueden marcar importantes diferencias liquidatorias. En el IRPF español, que es un impuesto integral que engloba los distintos tipos de renta que perciben los ciudadanos, es muy diferente el tratamiento de las rentas del trabajo por cuenta ajena respecto a las rentas provenientes del capital mobiliario e inmobiliario, o de las rentas empresariales y profesionales.

- Las dificultades prácticas en determinar con rigor el importe de todos los tipos de rentas personales, de llevar a la práctica los preceptos teóricos que delimitan las mismas. Es el caso de la problemática en el tratamiento fiscal de las ganancias de capital (revalorizaciones de activos patrimoniales o de capital), tanto para el caso de aquellas no realizadas como para aquellas que han sido realizadas o liquidadas en el mercado.

- El desfase entre las categorías legales y unas prácticas económicas en continua evolución y cambio. Este desfase explica en buena medida las continuas modificaciones en la normativa fiscal. El fenómeno de la multipropiedad o time-sharing, la aparición de nuevos productos financieros, la expansión y versatilidad de las operaciones económicas a través de Internet (el crecimiento del comercio electrónico), plantearon, o plantean en la actualidad, la necesidad de desarrollo y adaptación de la normativa tributaria.

- La diversidad de deducciones fiscales aplicables. Lo cual se deriva de la utilización del sistema impositivo con la finalidad de establecer incentivos a determinadas actividades que políticamente se consideran socialmente deseables o merecedoras de una protección especial.

➢ Muchos de los elementos que propician la complejidad en los sistema fiscales, pretenden, en un principio, reducir la posibilidad de evasión de los impuestos por parte de los contribuyentes. Sin embargo, por otro lado, han estimulado **la expansión de las actividades destinadas a eludir los impuestos**:

- Hay todo un sector especializado en la gestión fiscal de apoyo a los contribuyentes que persigue minimizar las cargas impositivas que soportan los mismos, para lo cual aprovecha al máximo las posibilidades de reducción impositiva, las lagunas normativas o las ambigüedades interpretativas que contiene la legislación.

- La planificación fiscal es uno de los servicios de apoyo al contribuyente que el gestor fiscal suele ofrecer en sus labores de asesoramiento, ésta consiste básicamente en optimizar la carga fiscal teniendo en cuenta las posibilidades de diferimiento del pago de la misma, los distintos tipos de gravamen que podrían aplicarse, las clases de operaciones que pudieran hacerse intervenir, los incentivos fiscales que cabrían asociar a las mismas y otros aspectos relacionados.

- Los paraísos fiscales constituyen un recurso para muchos grandes contribuyentes (Gibraltar, Islas del Canal, Mónaco, Islas Caimán, etc.).

- El gran desarrollo de la llamada ingeniería financiera ha dado lugar a productos financieros tipo refugio fiscal, cuyas características pueden posibilitar ahorros fiscales significativos a los contribuyentes a tenor de sus circunstancias particulares (los distintos tipos de fondos de inversión, de contratos seguros, de planes de pensiones, etc.).

- **Tratamiento de las rentas de capital y de las rentas del trabajo**. La utilización de mecanismos de refugio fiscal es considerablemente más frecuente en el ámbito de los impuestos sobre las rentas de capital (intereses, dividendos, alquileres, etc.) que para el caso de los impuestos sobre las rentas del trabajo. Los asalariados, por la propia naturaleza de sus rentas, tienen un control más estricto de la generación de sus rentas y menores posibilidades de evasión o refugio. El pago en especie (cesión del uso de vivienda o vehículo, financiación de pólizas de seguros, cobertura gastos de viaje y manutención, préstamos sin interés, etc.) se ha utilizado por las empresas como un método para soslayar esta situación, a pesar de que las normativas actuales, entre ellas la española, regulan estrictamente los pagos en especie.

  En todo caso, la globalización económica, en su vertiente de libertad en el movimiento de capitales, favorece la reducción de la tributación sobre las rentas de capital, dado que la competencia fiscal internacional (la lucha por ofrecer un marco fiscal más atractivo a las inversiones provenientes del exterior) hace que la mayor tributación en un país ahuyente la inversión hacia otros países. Esto provoca un agravio comparativo con relación a las rentas del trabajo, las cuales se ven sometidas a un mayor control y a tipos efectivos superiores. Los impuestos sobre el trabajo (impuestos sobre la renta salarial y cotizaciones sociales) representan en torno a la mitad de la recaudación impositiva en el área de la OCDE. En suma, los factores económicos más fijos, como es el caso del trabajo, tienden a soportar mayor carga fiscal que los factores más móviles como el capital. De este modo, las rentas del capital han ido saliendo de la base del impuesto progresivo sobre la renta, lo cual está influyendo en que frecuentemente la búsqueda de equidad se plantee realizar de forma prioritaria a través de las posibilidades redistributivas del gasto público.

  Para afrontar esta asimetría existen iniciativas europeas de armonización fiscal en el ámbito de la Unión, pero que se encuentran con poderosas resistencias por parte de los gobiernos nacionales, sobre todo, cuando entran en el terreno de la imposición directa. Ello es una muestra de las dificultades que tiene cualquier intento de coordinación fiscal internacional en un contexto de globalización y fuerte competitividad, donde los

sistemas fiscales pueden resultar ser herramientas significativas para conseguir ciertas posiciones ventajosas. Existen, no obstante, propuestas que tratan de conseguir una imposición de ámbito internacional sobre el capital, como es la circunstancia de la llamada Tasa Tobin, ideada por el economista James Tobin, laureado con el Nobel de Economía, que pretende grabar los movimientos internacionales de capital a corto plazo, los más susceptibles de seguir estrategias especulativas, con relativamente escasa incidencia en el nivel de la inversión productiva, o con potenciales efectos desestabilizadores en determinadas circunstancias para los países en vías de desarrollo.

En otro orden de cosas, la variedad de deducciones y tratamientos fiscales especiales suponen una presión al alza de los tipos impositivos a efectos de satisfacer los objetivos de recaudación. De ahí, que las reformas en cuanto a menores tipos en la imposición sobre la renta vayan acompañadas con la eliminación de muchas deducciones, de modo que se minimice la pérdida de capacidad recaudatoria. Estas reformas encuentran otro punto de apoyo en la relación estrecha que establecen algunos analistas entre tipos impositivos elevados y alta incidencia de las prácticas de evasión fiscal.

Existe coincidencia casi general en cuanto a la necesidad de reformar los actuales sistemas tributarios, tanto por el lado de las ineficiencias económicas que provoca (pérdidas de incentivos para el trabajo, el ahorro y la inversión), como por el lado de la equidad (tratamiento discriminatorio de algunos tipos de renta: rentas de trabajo versus rentas del capital). El problema reside en el cómo ha de concretarse tales reformas.

(García Añoveros, Jaime: *La reforma del impuesto sobre la renta*. Claves de Razón Práctica nº 82, 1998.
García Añoveros, Jaime: *Injusticia tributaria*. El País, 30 de Abril de 1998.
(Sevilla, Jordi: *La rebelión de los ricos contra el IRPF*. Claves de Razón Práctica nº 84, 1998.
Domínguez Martínez, José M.: *¿Hacia dónde va el sistema fiscal?*. Cuadernos de Información Económica nº 177, noviembre/diciembre 2003)

8.2. Los principios impositivos, los límites de la imposición y las características deseables de un sistema tributario.

8.2.1. Definiciones.

- De una manera sintética, las **características deseables de un sistema tributario** se pueden resumir en las siguientes:

  - Eficiencia económica: el sistema tributario no debe distorsionar la asignación eficiente de los recursos. Esto es, no debe inducir decisiones económicas de los agentes distintas a las que adoptarían en una situación de carácter competitivo. Ello significa que el sistema tributario no debe afectar negativamente al crecimiento económico y al buen funcionamiento de la competencia que lo hace posible.

- Sencillez administrativa: se refiere a la simplicidad en los procedimientos tributarios y a la minimización de los costes de la gestión recaudatoria, tanto por la parte de los mismos que asume directamente la Administración Pública, como por aquella que recae de forma individualizada en los contribuyentes. Estimaciones realizadas para varios países de la OCDE calculan que los costes de aplicación del sistema fiscal, tanto los costes de cumplimiento como los administrativos, pueden situarse en el 1,5% del P.I.B., cifra de la cual dos tercios corresponderían a los costes de cumplimiento soportados directamente por los contribuyentes.

- Flexibilidad: hace alusión a la capacidad de adaptación rápida del sistema fiscal a las variaciones cíclicas y estructurales de la economía. Remite, por tanto, a las respuestas estabilizadoras de la política impositiva con la finalidad de atenuar los ciclos económicos, y a las adaptaciones del sistema fiscal a los cambios económicos estructurales o de fondo (globalización, innovaciones económicas, etc.).

- Sensibilidad política: tiene que ver con la transparencia de los costes fiscales individuales y colectivos, con las condiciones informativas en cuanto a las cargas fiscales que permitan al contribuyente reflejar adecuadamente en las votaciones sus preferencias sobre las políticas públicas. Un grado elevado de sensibilidad política del sistema tributario limitaría el fenómeno de la ilusión fiscal, que, como sabemos, enmascara los costes y beneficios que para el ciudadano se deriva de la actividad pública.

- Justicia o equidad: el sistema tributario debe responder a los criterios comúnmente aceptados de justicia en el tratamiento de los diferentes individuos. Estos criterios pueden adoptar dos perspectivas, la equidad vertical, que es el principio que dice que se debe tratar fiscalmente de forma distinta a personas que están en circunstancias diferentes. Y el de la equidad horizontal, que nos indica que a igualdad de circunstancias, el trato fiscal debe ser idéntico.

➢ Estas características deseables de los sistemas tributarios pueden desarrollarse de un modo más detallado, y bajo la forma de **principios de la imposición,** a través del siguiente cuadro que debemos a Neumark (1970). Los principios están expuestos de una manera jerárquica, de los más generales y prioritarios a los más específicos, y entre paréntesis se ha establecido su correspondencia con las características generales antes señaladas. Hay que señalar, no obstante, que las tendencias más recientes en la evolución de los sistemas fiscales si bien han revalorizado algunos principios tradicionales (los relativos a la eficiencia), de otra parte han suavizado o flexibilizado la vigencia de otros (los relativos a la equidad, por ejemplo, mediante el avance del principio del beneficio respecto al de la capacidad de pago).

PRINCIPIOS		FORMULACIÓN
PRESUPUESTARIO-FISCALES	1. Suficiencia	El sistema fiscal debe estructurarse de manera que los ingresos tributarios permitan la cobertura duradera de los gastos.

	2. Capacidad de aumento	En caso necesario, y a corto plazo, el sistema fiscal debe suministrar los ingresos complementarios necesarios para cubrir nuevos gastos de carácter permanente o de carácter único y extraordinario.
POLÍTICO-SOCIALES Y ÉTICOS	3. Generalidad (Justicia)	Todas las personas naturales o jurídicas con capacidad de pago deben someterse al impuesto, sin excepciones que no se justifiquen por razones inexcusables de política pública, o de técnica tributaria.
	4. Igualdad (Justicia)	Las personas en situación igual han de recibir el mismo trato tributario (equidad horizontal), debiendo concederse un trato desigual a las personas que se hallen en situaciones diferentes (equidad vertical).
	5. Proporcionalidad (Justicia)	Las cargas fiscales deben fijarse en proporción a los índices de capacidad de pago, de forma que la imposición resulte igualmente onerosa, en términos relativos, a cada contribuyente. *En última instancia, y desde la perspectiva de la utilidad, la idea de que el sacrificio que supone el pago de impuestos debe ser igual para todos los ciudadanos puede interpretarse de tres maneras distintas, las cuales conllevan diferentes consecuencias recaudatorias: el sacrificio igual absoluto (la pérdida de utilidad absoluta debe ser igual para todos, lo que supone, normalmente, un resultado en el reparto de las cargas fiscales proporcional o progresivo con relación a la distribución de la renta); el sacrificio igual proporcional (el porcentaje de pérdida de utilidad sobre la utilidad total es el mismo para todos, lo que produce un resultado progresivo); y el sacrificio igual marginal (supone la igualación de las utilidades marginales de la renta después del pago del impuesto, el resultado es muy progresivo o confiscatorio).*
	6. Redistribución (Justicia)	La política tributaria debe alterar la distribución primaria de la renta provocada por el mercado, disminuyendo las diferencias de renta mediante la progresividad.

POLÍTICO-ECONÓMICOS	7. Evitación del dirigismo fiscal (Eficiencia)	La política fiscal debe evitar intervenciones fragmentarias y asistemáticas que favorezcan o perjudiquen injustificadamente a ciertos grupos económicos, sectores productivos o categorías de gasto, o la adopción de ciertas formas jurídicas.
	8. Intervención tributaria mínima (Eficiencia)	La Administración tributaria debe limitar su intervención en la esfera privada de los contribuyentes, y en el ejercicio de la libertad económica individual de éstos, al mínimo imprescindible para la observancia de los principios presupuestario-fiscales y de justicia (considerados como de rango superior) y los asociados a las políticas de estabilización y crecimiento.
	9. Neutralidad ante la competencia (Eficiencia)	La política fiscal debe evitar cualquier consecuencia involuntaria que perjudique el funcionamiento de la competencia y debe suprimir o atenuar las imperfecciones de ésta.
	10. Flexibilidad activa (Flexibilidad)	El diseño del sistema tributario debe permitir la ejecución discrecional de políticas fiscales anticíclicas, mediante la alteración de su estructura o los procedimientos tributarios, o la variación de las tarifas.
	11. Flexibilidad pasiva (Flexibilidad)	El sistema tributario debe estructurarse de forma que contribuya a amortiguar automáticamente las fluctuaciones coyunturales de la actividad macroeconómica (estabilizadores automáticos). *Por ejemplo, una escala progresiva sobre la renta que no se modifica tendría un efecto de estabilización automática en un contexto de recesión sin inflación (disminuyen las cargas tributarias al minorarse las rentas nominales). Sin embargo, no tendría efecto estabilizador cuando la recesión viene acompañada de tasas significativas de inflación (las cargas tributarias no disminuyen, e incluso pueden aumentar en términos reales, porque las rentas nominales se incrementan, fenómeno denominado progresión fiscal en frío).*

	12. Orientación al crecimiento (Flexibilidad) (Eficiencia)	La política fiscal debe estructurarse, tanto en su totalidad como en sus elementos constitutivos, de forma que no frene el crecimiento y pueda ejercer una influencia positiva sobre el mismo, si no alcanzase el ritmo adecuado.
JURÍDICOS Y TÉCNICO-TRIBUTARIOS	13. Congruencia y sistematización (Sensibilidad)	El sistema tributario debe atender uniformemente a la consecución de sus distintas finalidades, evitando desatender unos objetivos en beneficio de otros, y la existencia de lagunas o contradicciones en su composición y estructura.
	14. Transparencia (Sensibilidad)	Las normas tributarias deben ser inteligibles, claras y precisas, estableciendo sin ambigüedad los derechos y deberes de los contribuyentes, para evitar la arbitrariedad en la liquidación y recaudación de los tributos.
	15. Factibilidad (Sensibilidad)	Las normas tributarias deben ser aceptables para los contribuyentes y aplicables por la Administración fiscal. *Cuando existe un deficiente nivel de organización de la economía en general y del aparato recaudatorio público en particular, lo cual suele venir unido a la ausencia de una cultura cívica de cumplimiento de las obligaciones fiscales, determinadas iniciativas tributarias pueden resultar inaplicables y derivar en un fraude masivo.*
	16. Continuidad (Sencillez)	Las normas fiscales deben gozar de vigencia continuada, y sólo modificarse en el marco de reformas generales y sistemáticas.
	17. Economicidad (Sencillez)	La estructura del sistema tributario y la composición de sus elementos deben realizarse de tal forma que sus gastos de administración y cumplimiento no sobrepasen el mínimo imprescindible para atender sus objetivos político-económicos y político-sociales.
	18. Comodidad (Sencillez)	El contribuyente debe disfrutar de todas las facilidades posibles para cumplir con sus obligaciones fiscales, previa observancia de los principios impositivos de rango superior.

Fuente: Lagares Calvo, Manuel J. (Coordinador): *Manual de Hacienda Pública*. Instituto de Estudios Fiscales, Escuela de Hacienda Pública - Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1995, y elaboración propia.

8.2.2. Influencia de los impuestos en la conducta de los agentes económicos.

Los impuestos inciden en las principales áreas donde se desenvuelve la actividad económica y social, condicionando, en razón al coste económico que añaden a las transacciones de distinto orden y naturaleza, las decisiones que se adoptan en estos ámbitos y, por consiguiente, ejerciendo una influencia, en ocasiones de gran importancia, sobre el comportamiento de los agentes económicos y sociales. En suma, los impuestos constituyen una fuente de importantes incentivos económicos.

Una ilustración de esta influencia pueden ser los ejemplos relacionados a continuación y que están divididos entre los diferentes ámbitos de decisión.

ÁMBITO DE DECISIÓN	DECISIONES CONDICIONADAS POR LOS IMPUESTOS
LABORAL	▪ El que los dos cónyuges trabajen o uno permanezca dedicado a las labores domésticas (tratamiento de las rentas familiares conjuntas). ▪ El hacer o no horas extra (progresividad de los tipos marginales sobre la renta personal). ▪ El buscar o no un segundo empleo (progresividad de los tipos marginales). ▪ El jubilarse o continuar trabajando (prestaciones y condiciones de cotización a la seguridad social).
AHORRO	▪ La disyuntiva entre gasto y ahorro (tratamiento de las rentas provenientes del ahorro personal). ▪ La cuantía dedicada al ahorro (tratamiento de las rentas provenientes del ahorro personal). ▪ La forma en que se materializa el ahorro (tratamiento fiscal de los distintos instrumentos de ahorro: fondos de pensiones, fondos de inversión, seguros de vida, acciones, etc.: tradicionalmente en España no ha existido neutralidad fiscal respecto a estos instrumentos, por lo cual fiscalmente se ha visto favorecido más el uso de unos respecto al de los otros, aunque las últimas reformas han intentado mejorar la neutralidad).
EDUCACIÓN	▪ La decisión sobre el momento de incorporación al mercado de trabajo. El alargar o no el período de formación (tratamiento fiscal de los gastos en formación). ▪ La profesión u ocupación que se elija (tratamiento de las distintas rentas provenientes del trabajo personal: bien, por su naturaleza, salarios, honorarios profesionales y beneficios empresariales, o bien, por su origen sectorial, rentas agrícolas, pesqueras, deportivas y artísticas, etc.).
CONSUMO	▪ La decisión de comprar o no una vivienda, o la de adquirir un segunda residencia (tratamiento fiscal de la compra de primera y segunda vivienda). ▪ El recurso a la medicina privada o a los seguros médicos privados (tratamiento de los gastos sanitarios privados).
INVERSIÓN	▪ La forma de financiación de las inversiones mediante recursos propios o mediante endeudamiento externo (tratamiento de los beneficios empresariales que se reinvierten, de las ampliaciones de capital y de los

	créditos y otras formas de endeudamiento: problema de la doble tributación en el impuesto de sociedades y de la penalización fiscal del uso de recursos propios frente al uso de recursos ajenos, cuyo coste es deducible). ▪ La cuantía de la inversión empresarial en investigación y desarrollo y el desarrollo de ciertas tecnologías (incentivos fiscales a la investigación y desarrollo y a la innovación empresarial). ▪ La forma en que se materializan las inversiones (depende en gran medida del concepto fiscal de inversión que computa a efectos de generar beneficios fiscales por inversión: caso de la Reserva para Inversiones de Canarias cuyas posibilidades de materialización se han venido considerando limitadas por parte de algunos empresarios).
RECURSOS NATURALES	▪ El nivel de utilización de determinados recursos naturales (impuestos ecológicos, incentivos a las actividades de conservación del medio ambiente, ...)
FAMILIA	▪ El casarse o no (tratamiento de las rentas familiares conjuntas). ▪ El número de hijos (beneficios fiscales por tamaño familiar). ▪ El divorciarse o no (pérdida o ganancia de beneficios fiscales)

8.2.3. Impuestos distorsionadores y la pérdida de bienestar. Impuestos no distorsionadores. Impuestos correctores.

- **Impuestos neutrales o no distorsionadores:** el contribuyente no puede hacer nada por alterar su obligación tributaria, no tiene forma de minorarla o quedar exento de la misma. Son impuestos que dependen de características inalterables de los individuos como pudieran ser la edad y el sexo. Son impuestos también denominados de cuantía fija. Un ejemplo de este tipo de impuestos es el impuesto de capitación que es un impuesto individual que es independiente de la renta o del patrimonio del sujeto.

  - Los impuestos no distorsionadores pueden provocar **efectos renta**, es decir, modificaciones en la cantidad de bienes demandados debido a la variación del ingreso real de consumidor, a la alteración de su renta disponible para el consumo.

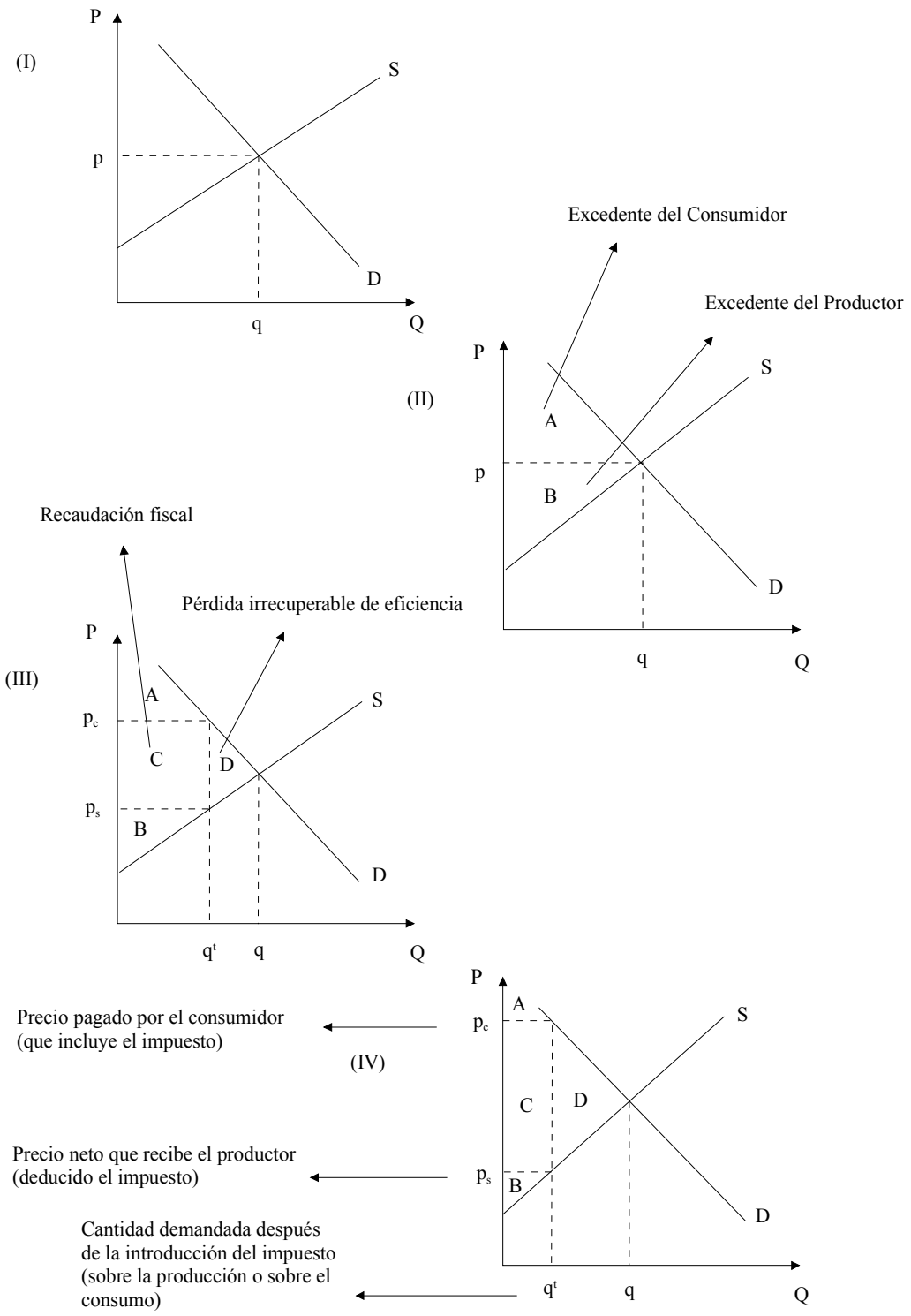
- **Impuestos distorsionadores**: su devengo y liquidación dependen de características que el individuo (sujeto pasivo) puede alterar. Por tanto, pueden inducir modificaciones en la conducta para minorar el impuesto o para evitarlo, de ahí, la calificación de distorsionadores. Los impuestos sobre el consumo, sobre la producción o sobre la renta personal, son impuestos distorsionadores.

  - Además de provocar efectos renta, genera, asimismo, **efectos sustitución**. El efecto sustitución supone el cambio en la cantidad demandada debido al cambio en los precios relativos de los bienes; el impuesto encarece o abarata unos bienes con relación a otros, con lo cual altera las pautas de consumo de esos bienes. En una situación competitiva, al modificar las condiciones de equilibrio eficiente (la valoración marginal agregada del consumo se iguala al coste marginal agregado de

su producción, ∑RMS=∑RMT), la imposición deriva en un coste de eficiencia o exceso de gravamen.

- **El exceso de gravamen** lo podemos conceptuar como la reducción de las rentas reales del sector privado en cuantía mayor de la imprescindible para la financiación de las cargas públicas, como consecuencia de la alteración provocada por el impuesto en la conducta de los agentes económicos. Una forma de estimar este exceso de gravamen, o pérdida irrecuperable de eficiencia, es mediante la diferencia de entre los excedentes del consumidor y del productor antes y después de la introducción del impuesto.

  En los diagramas siguientes representamos un caso de exceso de gravamen. En el gráfico (I) el mercado competitivo sin impuestos alcanza su equilibrio para un precio ***p*** y una cantidad ***q***, que viene indicado por la intersección de las curvas de demanda y oferta compensadas (representan los precios para cada unidad adicional de consumo o de oferta). En (II) se delimita el excedente del consumidor que corresponde a esta situación, que viene dado por el área ***A***, donde se representa la diferencia entre lo que estaría dispuesto a pagar el consumidor, si demandara la cantidad consumida de una en una unidad, y lo que efectivamente paga (el precio ***p*** por la cantidad total ***q***). Asimismo, se acota el excedente del productor en el área ***B***, que expresa el hecho de que sólo la última unidad ofertada iguala su coste de producción al precio, mientras que el resto de las unidades se venden a un precio superior a su coste marginal. En el diagrama (III) la situación de los excedentes cambia radicalmente debido a la introducción de un impuesto, el cual minora la cantidad demandada, ya que incrementa el precio para los consumidores hasta $\boldsymbol{p_c}$, y disminuye el precio percibido por los productores hasta $\boldsymbol{p_s}$. La diferencia entre estos dos precios equivale al impuesto unitario sobre el bien, por lo que el área ***C***, representará la recaudación fiscal total (el impuesto unitario por la cantidad total que se vende en el mercado: $(p_c\text{-}p_s).q^t$). El área delimitada por el triángulo ***D*** expresa la pérdida irrecuperable de eficiencia, que es la parte de los excedentes del consumidor y del productor que no se integra en la recaudación fiscal y se pierde a todos los efectos. Es una pérdida pura para la economía, el coste muerto del impuesto. En el último diagrama (IV) se aumenta el impuesto (el tipo impositivo), con lo cual la pérdida de eficiencia aumenta más que proporcionalmente, los excedentes disminuyen todavía más y la recaudación fiscal puede que no sea mayor que con un impuesto más pequeño, debido a la reducción de la cantidad vendida en el mercado que provoca el encarecimiento causado por la mayor carga impositiva.


(I)
P
S
p
D
q
Q
Excedente del Consumidor
Excedente del Productor
(II)
P
S
A
p
B
D
q
Q
Recaudación fiscal
Pérdida irrecuperable de eficiencia
(III)
P
A
S
p_c
C
D
p_s
B
D
q^t
q
Q
Precio pagado por el consumidor
(que incluye el impuesto)
(IV)
P
A
S
p_c
C
D
Precio neto que recibe el productor
(deducido el impuesto)
p_s
B
D
Cantidad demandada después
de la introducción del impuesto
(sobre la producción o sobre el
consumo)
q^t
q
Q

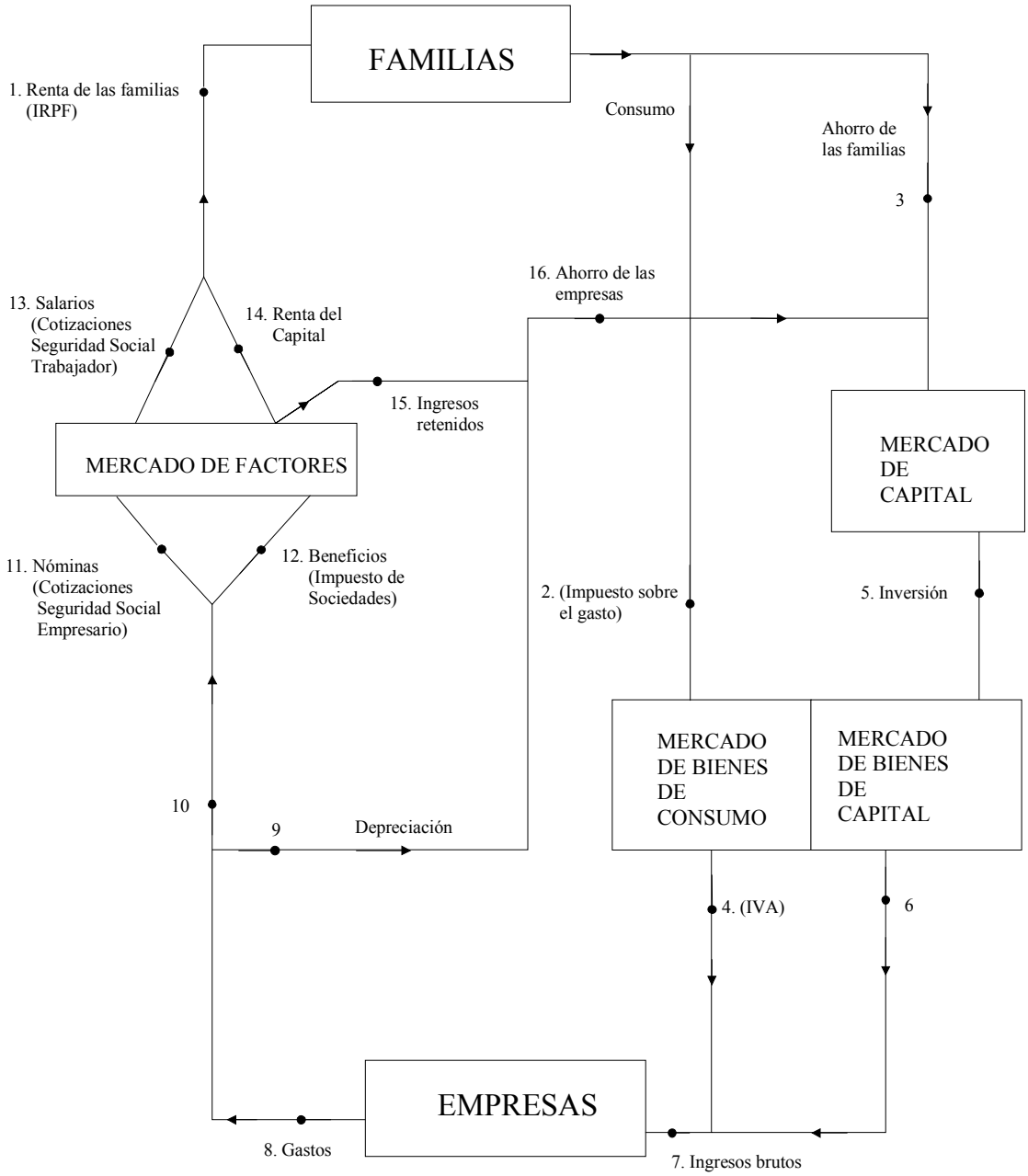
- **Impuestos correctores**: son aquellos que se utilizan para corregir algún fallo del mercado, por lo cual posibilitan la mejora de la eficiencia en la asignación de los recursos. Este sería el caso de los impuestos pigouvianos que pretenden incorporar el coste social de las externalidades negativas al precio de los bienes, de modo que los precios se igualen a sus costes marginales sociales (impuestos ecológicos y similares).

8.3. La incidencia impositiva: modelos de equilibrio parcial y general.

8.3.1. Los impuestos en el flujo circular de la renta.

Para analizar la incidencia que tienen los impuestos sobre la actividad económica debemos empezar por situar los impactos que producen los mismos dentro del circuito que recorren los flujos monetarios y de productos y servicios que caracterizan el funcionamiento del sistema económico, el que se ha dado en llamar flujo circular de la renta. En el esquema gráfico siguiente se dibujan, siguiendo el sentido de las agujas del reloj, los flujos monetarios; lógicamente, los flujos de bienes y servicios, que se generaría de forma paralela a los anteriores y que no aparecen dibujados, irían en sentido contrario.

PUNTOS DE IMPACTO DE LOS IMPUESTOS EN EL FLUJO CIRCULAR DE LA RENTA.



Fuente: Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B.: *Hacienda Pública.Teoría y Práctica.* Editorial McGraw-Hill, 1992.

8.3.2. La clasificación de los impuestos de la OCDE y su equivalencia con las figuras impositivas españolas.

- **A partir de los puntos de impacto de los impuestos** en el flujo circular de la renta podemos establecer una primera clasificación de los impuestos atendiendo a los mismos, de forma que distinguiremos entre impuestos que:

  - Recaen sobre el mercado de productos o sobre el mercado de factores.
  - Recaen sobre el lado vendedor o sobre el del comprador del mercado.
  - Recaen sobre las familias o sobre las empresas.
  - Se introducen en el lado de las fuentes o en el de los usos en la cuenta del contribuyente.

Impuestos establecidos	**SOBRE EMPRESAS**		**SOBRE FAMILIAS**	
	Como vendedoras (fuentes)	**Como compradoras (usos)**	**Como vendedoras (fuentes)**	**Como compradoras (usos)**
En el mercado de productos: Todos los productos	Impuesto sobre ventas al por menor. Impuesto sobre el Valor Añadido. (4)	-	-	Impuesto sobre el gasto. (2)
Algunos productos	Impuesto sobre el tabaco. Impuesto sobre derivados del petróleo. (4)	-	-	Impuestos sobre derivados del petróleo. Impuestos sobre la propiedad. Impuesto sobre el teléfono. (2)
En el mercado de factores: Todos los factores. Todos los empleos.	-	Impuesto sobre el Valor Añadido (tipo renta) (10)	Impuesto sobre la renta (1)	-
Algunos factores. Todos los empleos.	-	Impuesto sobre nóminas, cuota patronal. (11)	Impuesto sobre las nóminas, cuota de los trabajadores. (13)	-
Algunos factores. Algunos empleos.	-	Impuesto sobre el beneficio de las sociedades. Impuesto sobre la propiedad. (12)	-	-

Fuente: Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B.: *Hacienda Pública.Teoría y Práctica. Apéndice. Hacienda Pública Aplicada: El caso de España*. Editorial McGraw-Hill, 1992.

- Una segunda clasificación, que responde a la naturaleza económica de la base imponible, es la establecida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo, la OCDE (entre paréntesis se indican las figuras impositivas españolas que corresponden al apartado respectivo).

Clasificación de impuestos de la OCDE.

En cursiva y entre paréntesis se indican las figuras tributarias incluidas en el sistema fiscal español que pertenecen a la categoría en cuestión.

1000 Impuestos sobre la renta, los beneficios y las ganancias de capital.

1100 Impuestos individuales sobre la renta, los beneficios y ganancias de capital (*Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*).

1110 Sobre la renta y los beneficios.

1120 Sobre las ganancias de capital.

1200 Impuestos de sociedades sobre la renta, beneficios y ganancias de capital (*Impuesto de Sociedades*).

1210 Sobre beneficios.

1220 Sobre ganancias de capital.

1300 Otros.

2000 Contribuciones a la Seguridad Social.

2100 Trabajadores.

2200 Empresarios.

2300 Autónomos y empleados.

3000 Impuestos sobre nóminas de trabajadores y mano de obra (respecto a las Contribuciones a la Seguridad Social, cambia la finalidad, pero no la naturaleza y efectos económicos de la carga impositiva).

4000 Impuestos sobre la propiedad.

4100 Impuestos periódicos sobre la propiedad inmobiliaria (*Impuesto Municipal sobre Bienes Inmuebles*).

4110 De familias.

4120 De otros agentes.

4200 Impuestos periódicos sobre la riqueza neta (*Impuesto sobre el Patrimonio*).

4210 Individuos.

4220 Sociedades.

4300 Herencias, sucesiones y donaciones (*Impuesto de Sucesiones y Donaciones*, impuesto estatal cedido a la Comunidad Autónoma Canaria).

4310 Herencias y sucesiones.

4320 Donaciones.

4400 Impuestos sobre transacciones financieras y de capital (*Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados*, impuesto estatal cedido a la Comunidad Autónoma Canaria).

4500 Impuestos no periódicos.

4510 Sobre la riqueza neta.

4520 Otros impuestos no periódicos (*Impuesto Municipal sobre el Incremento del Valor de los Terrenos*).

5000 Impuestos sobre bienes y servicios.

5100 Impuestos sobre producción, venta, transferencias, arrendamiento y distribución de bienes y prestación de servicios.

5110 Impuestos generales.

5111 Impuestos sobre valor añadido (*Impuesto General Indirecto Canario, Impuesto sobre el Valor Añadido*).

5112 Impuesto sobre ventas (*Impuesto de Tráfico de Empresas*, figura impositiva que fue sustituida por el IVA y el IGIC).

5113 Otros.

5120 Impuestos sobre bienes y servicios específicos.

5121 Sobre bienes interiores específicos (*Impuestos especiales sobre Alcohol y Bebidas Alcohólicas, Hidrocarburos y Labores del Tabaco*).

5122 Sobre beneficios de monopolios fiscales.

5123 Aduanas y Aranceles (*Arbitrio a la Producción e Importación de Mercancías, APIM*, específico del régimen fiscal canario que no está ya en vigor y que ha sido sustituido por una figura similar, el *Arbitrio a la Importación y Entrada de Mercancías, AIEM*).

5124 Sobre bienes exportados.

5125 Sobre bienes de equipo.

5126 Sobre servicios específicos.

5127 Otros gravámenes internacionales.

5128 Otros impuestos.

5200 Impuesto sobre uso o permiso de uso o desarrollo de actividades relacionadas con bienes específicos.

5210 Impuestos periódicos.

5211 Pagados por familias en relación con vehículos de motor (*Impuesto Municipal de Circulación*).

5212 Pagados por otros en relación con vehículos de motor.

5213 Pagados por otros en relación con otros bienes.

5220 Impuestos no periódicos (*Impuesto de Matriculación Medios de Transporte*).

6000 Otros impuestos.

6100 Pagados exclusivamente por negocios (*Impuesto de Actividades Económicas*, impuesto cedido a los Ayuntamientos y del que se discute su posible desaparición).

6200 Otros.

8.3.3. La traslación impositiva: concepto y formas.

- Se denomina **traslación impositiva** al proceso de ajustes económicos en cadena, realizados a través de los distintos tipos de mercado, que puede conducir a que la

distribución final de la carga económica de los impuestos difiera considerablemente de la distribución inicial legalmente establecida.

- La traslación puede ser, en primer término, **hacia delante**, lo que significa que el contribuyente legal (sujeto pasivo) repercutirá la carga tributaria a otro agente económico mediante una elevación del precio de los bienes que produce. La traslación hacia delante será parcial si la subida de precios es inferior al 100% del importe del impuesto; será una traslación total, cuando el incremento de precios es igual a la carga impositiva, es decir, una subida del 100%; y, en determinadas condiciones de mercado, puede producirse una traslación superior al 100%.

- **La traslación hacia atrás** supone una reducción de la demanda de bienes y servicios, o de los factores productivos consumidos, por parte del contribuyente legal. Un impuesto sobre una industria puede traducirse en una disminución en la demanda que ésta efectúa de factores productivos necesarios para el desarrollo de su actividad, lo que, a su vez, puede derivar en una disminución del precio de estos factores.

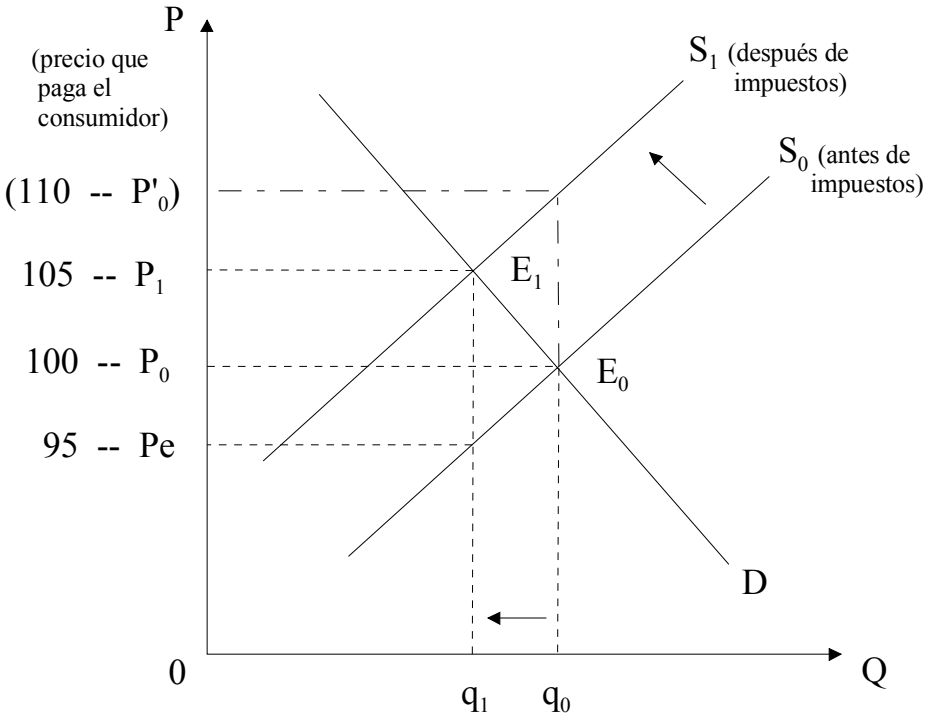
- **Un ejemplo de los efectos complejos de traslación producidos por un impuesto** lo podemos encontrar en el Impuesto de Sociedades, que grava el beneficio que fiscalmente se estima producen las entidades mercantiles (su base imponible) y que cabe sintetizar en el siguiente esquema:

  Impuesto de Sociedades: según la normativa lo pagan las empresas, puesto que, formalmente, la carga impositiva significa menores beneficios a disponer para reinvertir o poder repartir entre los propietarios de la sociedad. Sin embargo, la introducción de esta carga impositiva puede trasladarse a otros sujetos económicos mediante:

  - Δ precios de los productos ➔ pagan los consumidores.
  - ∇ demanda de trabajo ➔ ∇ salarios ➔ pagan los trabajadores.
  - ∇ inversión de la empresa ➔ ∇ rentabilidad del capital ➔ pagan los inversores ➔ Δ inversión en otros sectores.

8.3.4. La incidencia de los impuestos en los mercados competitivos: caso general.

Supuesto de impuesto unitario sobre la producción de cerveza que es igual a 10 unidades monetarias por botella. Hay que diferenciar lo que es un impuesto unitario o por unidad física de producción, como es el caso que discutimos, de un impuesto ad valorem, que operaría sobre el valor de mercado del producto, ya que los efectos de la incidencia impositiva pueden tener características diferentes.



Al tratarse de un impuesto unitario sobre la producción, el impuesto afecta de la misma manera cualquiera que sea el nivel de oferta, lo cual provoca un desplazamiento general de la curva de oferta. En el análisis gráfico la curva que se desplaza es la de oferta y el eje de precios corresponde en sus valores de equilibrio a lo que paga el consumidor, porque se adopta la perspectiva de un impuesto que recae nominalmente en el productor.

La lectura del análisis gráfico la podemos dividir en tres momentos o fases:

(1) p_0 = precio de equilibrio sin impuestos = 100
q_0 = producción de equilibrio sin impuestos = 1 millón de botellas

(2) p'_0 = precio a que la empresa vendería la misma cantidad (q_0) repercutiendo íntegramente el impuesto (= 110), determina el desplazamiento de la curva de oferta, pero no es un precio de equilibrio que vacíe el mercado

(3) p_1 = precio de equilibrio con impuestos (= 105)
p_e = precio que reciben las empresas descontando los impuestos (= 95)
q_1 = producción de equilibrio con impuestos (< 1 millón de botellas), es menor que q_0, dado que los consumidores no están dispuestos a pagar más de p_1

El impuesto, por consiguiente, se traslada hacia delante en un 50%, lo que significa que los consumidores pagan en términos efectivos un 50% de la carga impositiva.

8.3.5. La incidencia de los impuestos en los mercados competitivos: casos extremos de traslación impositiva.

- Las formas que adopten las curvas de oferta y de demanda determina el tipo o grado de traslado del impuesto a los consumidores, lo que se refleja en el importe en que se incrementa el precio de mercado. Las formas de las curvas dependen, asimismo, del grado de elasticidad respecto al precio que tengan las funciones de oferta y demanda.

  Con carácter general, podemos establecer como **principio general de traslación de los impuestos en los mercados competitivos** la siguiente tabla:

Grado de elasticidad	Forma de las curvas	Incidencia impositiva
+ elasticidad de oferta	+ horizontalidad curva oferta	Δ % traslado a los consumidores
- elasticidad de demanda	+ verticalidad curva demanda	
- elasticidad de oferta	+ verticalidad curva oferta	Δ % incidencia sobre los productores
+ elasticidad de demanda	+ horizontalidad curva demanda	

- **Los casos extremos de traslación impositiva** son los siguientes:

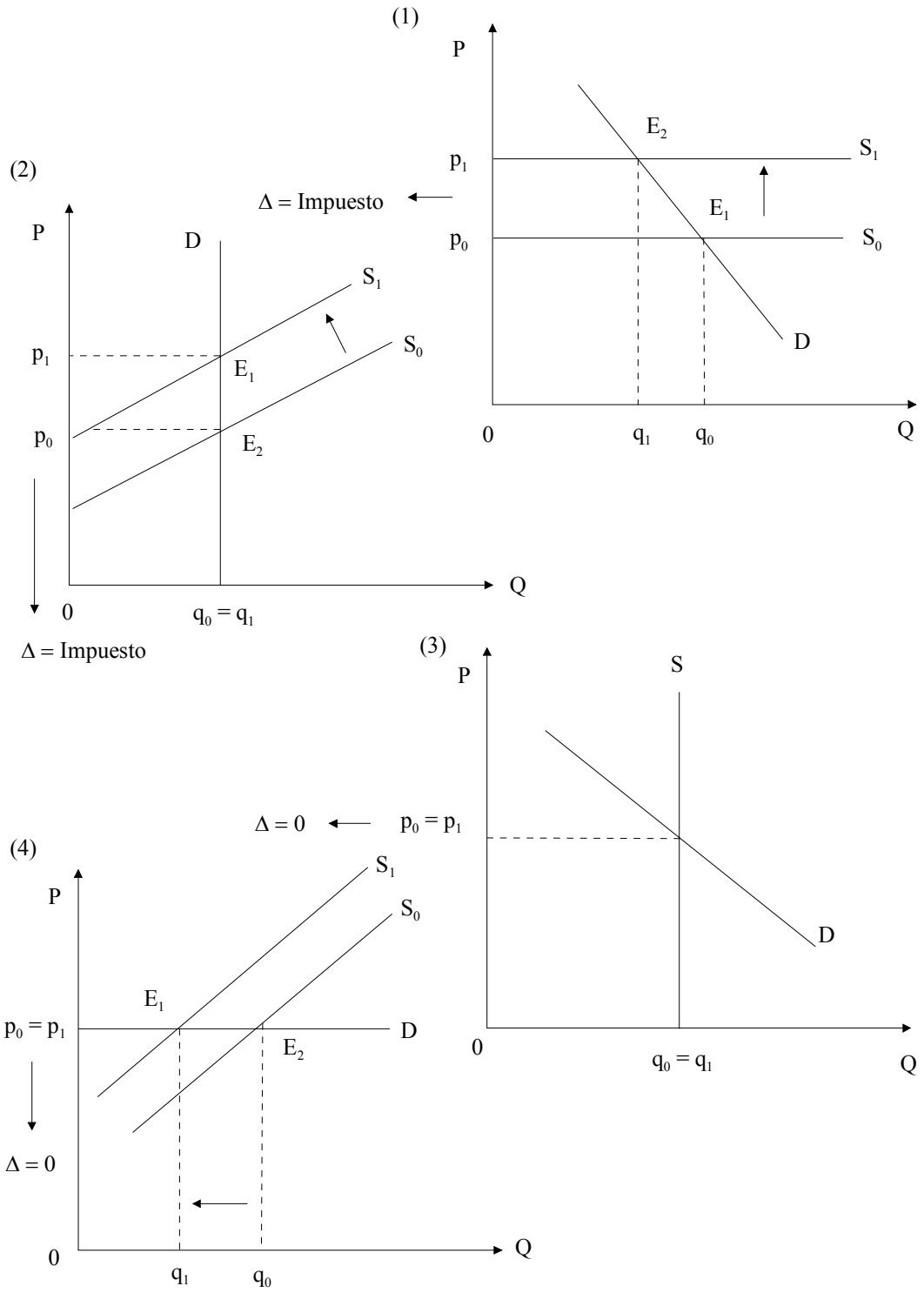
  (1) Oferta perfectamente elástica: el precio sube en el importe del impuesto, el traslado es del 100% de la carga impositiva hacia los consumidores. Es el caso hacia el que se aproximan algunos productos agrarios cuyo nivel de producción es muy sensible a las oscilaciones de precios en el mercado.

  (2) Demanda perfectamente inelástica: también en este supuesto el precio sube en el importe del impuesto y el traslado hacia los consumidores es del 100%. La demanda de bienes de primera necesidad tiende a ser inelástica a partir de ciertos niveles (son bienes de los que no se puede prescindir).

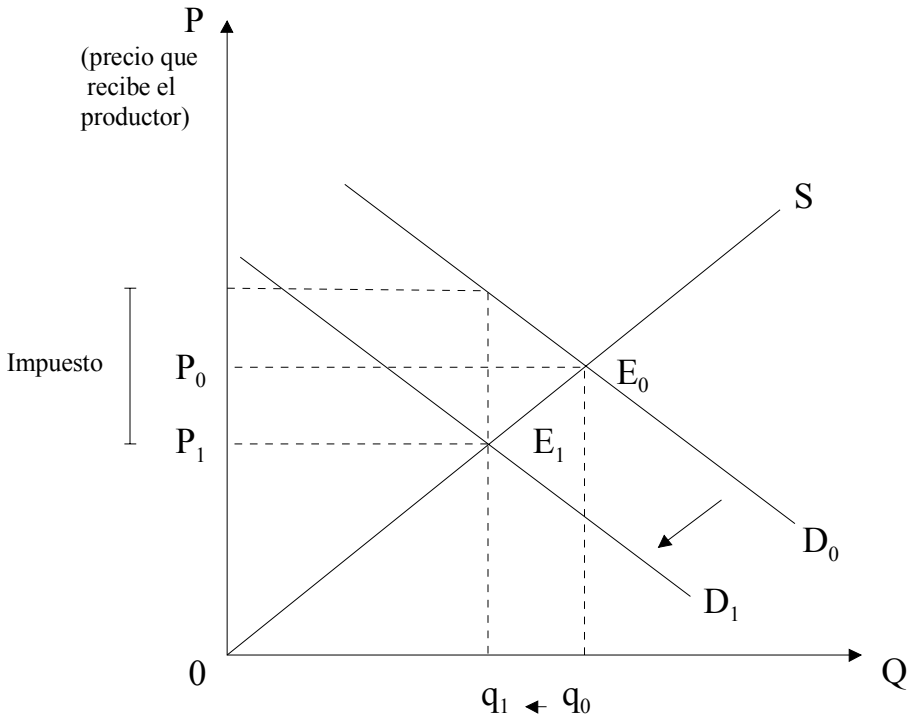
  (3) Oferta perfectamente inelástica: el precio no sube tras la introducción del impuesto y el traslado al consumidor es nulo, el impuesto lo soportan íntegramente los productores. La oferta turística para-hotelera (apartamentos) tiene por su naturaleza

un importante factor de rigidez (la capacidad de oferta no es fácilmente modulable según las condiciones de mercado).

(4) Demanda perfectamente elástica: aquí tampoco sube el precio y el impuesto lo soporta por completo los productores. La demanda de bienes de lujo suele tener un elevado grado de sensibilidad frente a las variaciones de precios (son bienes más fácilmente prescindibles que otros).


(1)
P
E2
S1
p1
E1
p0
S0
D
0
q1
q0
Q
Δ = Impuesto
(2)
P
D
S1
S0
p1
E1
p0
E2
0
q0 = q1
Q
Δ = Impuesto
(3)
P
S
p0 = p1
D
0
q0 = q1
Q
Δ = 0
(4)
P
S1
S0
E1
p0 = p1
D
E2
Δ = 0
0
q1
q0
Q

- En cuanto a la importancia económica de quién es el sujeto pasivo, de sobre quién recae la obligación legal de pagar, de si sobre el productor o sobre el consumidor, hay que tener en cuenta que si modificamos nuestro supuesto en el sentido de cambiar el impuesto sobre la producción (sobre los productores) por **un impuesto sobre el consumo** (sobre los consumidores), que fuera equivalente en cuanto a carga tributaria, las conclusiones a que llegamos son las mismas, sólo que en el análisis gráfico la curva que se desplaza es la de demanda.



- Un resumen de los **resultados del análisis de equilibrio parcial de la incidencia impositiva** (centrado en un solo mercado, a diferencia del análisis de equilibrio general que considera la interrelación entre todos los mercados) lo tenemos sintetizado en el siguiente cuadro:

INDUSTRIA		IMPUESTOS SOBRE EL PRODUCTO		IMPUESTOS SOBRE LOS BENEFICIOS
		Unitarios	Ad Valorem	
Competencia Perfecta (Beneficio = 0)	Ed = 0; 0 < Es < ∞	t	t	0
	Ed = ∞; 0 < Es < ∞	0	0	
	0 < Ed < ∞; 0 < Es < ∞	< t	< t	
	0 < Ed < ∞; Es = 0	0	0	
	0 < Ed < ∞; Es = ∞	t	t	
Monopolio	Maximiza beneficios	< t	< t	0
	Maximiza ventas sin beneficios mínimos	< t	0	0
	Maximiza ventas con beneficios mínimos	< t	< t	< t
Fijación de precios mediante margen sobre costes (mark-up)		> t	> t	< t

El cuadro refleja el valor del incremento producido en los precios, como consecuencia de la implantación de un impuesto t.

- Ed : elasticidad de demanda
- Es : elasticidad de oferta
- 0 : la carga impositiva cae totalmente sobre los oferentes
- < t : traslación parcial (<100%)
- t : traslación total (=100%)
- > t : traslación superior al 100%

Fuente**:** Lagares Calvo, Manuel J. (Coordinador): *Manual de Hacienda Pública*. Instituto de Estudios Fiscales, Escuela de Hacienda Pública - Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1995.

8.4. El sistema impositivo.

8.4.1. Principios en los que se basa el Impuesto sobre la Renta.

- **El principio de la renta como base imponible**. La renta del individuo constituye la base de cálculo para determinar las obligaciones tributarias del mismo. El problema que se plantea es el relativo al concepto de renta del que se parte: si se trata de una definición amplia o restringida de la renta desde el punto de vista económico.

- **El principio de progresividad**. Indica que a mayor renta mayor es la proporción de la misma que se ha de pagar en impuestos, lo cual se traduce en que a mayor renta aumentan los tipos impositivos medios y marginales que se aplican.

- **El principio del hogar o del individuo como unidad tributaria**. La normativa española actual tiende a ponderar la tributación conjunta de la familia de modo que se limiten los agravios comparativos con la tributación de los individuos aislados.

- **El principio de la medición anual de la renta**. La base de cálculo de los impuestos sobre la renta es la renta anual y no la correspondiente a períodos más largos. Este principio suele plantear problemas desde el punto de vista de la justicia tributaria, sobre todo en el caso de las rentas irregulares, aquellas que oscilan de un período anual a otro

o que se obtienen a lo largo de períodos superiores al anual. Existen tendencias demográficas y laborales que hacen aumentar la importancia de estas rentas irregulares, de hecho, las rentas de un individuo a lo largo de su ciclo vital pueden variar apreciablemente. Desde esta última perspectiva, la equidad horizontal se respetaría si a efectos del impuesto sobre la renta la secuencia temporal de ingresos no constituyeran un factor de discriminación, de modo que todos los ciudadanos fueran tratados fiscalmente igual desde el punto de vista de la globalidad de su ciclo vital. Una propuesta en este sentido es la del premio Nobel de Economía W. Vickrey consistente en un sistema promedio acumulativo de IRPF.

(Domínguez Martínez, José M.: *¿Hacia dónde va el sistema fiscal?*. Cuadernos de Información Económica nº 177, noviembre/diciembre 2003)

Ya se ha comentado la fuerte tendencia a la simplificación del impuesto sobre la renta de las personas físicas que se está haciendo notar en los últimos años a escala internacional. En algunos casos (por ejemplo, en los nuevos países bálticos) esta simplificación ha consistido en la eliminación de exenciones y desgravaciones y en la reducción de la escala de gravamen a un tipo único (impuesto sobre la renta de tipo único). Las propuestas de tipo único no eliminan necesariamente la progresividad en el impuesto sobre la renta, ya que a nivel de carga efectiva, y según los casos, pueden derivarse unos pocos escalones de gravamen producto de la combinación del tipo general, el tipo general incrementado con una prima para las rentas muy altas, y el efecto que resulta de la aplicación de la deducción general prevista en la base imponible o mínimo exento.

Asimismo, hay propuestas que propugnan un impuesto sobre el gasto o el consumo como alternativa al impuesto sobre la renta, por lo general también bajo la forma de un tipo único. Argumentan sus defensores que, aparte de su mayor simplicidad, el impuesto sobre la renta grava la aportación que hace el individuo a la sociedad, la retribución de los factores productivos que pone en juego, mientras que un impuesto sobre el gasto o el consumo total lo haría sobre lo que el individuo obtiene de la sociedad. Un impuesto sobre el gasto puede resultar regresivo en la medida en que las clases con menor renta son las que tienen una mayor propensión al consumo, es decir, dedican un porcentaje de su renta al consumo que es significativamente mayor que el porcentaje dedicado por las clases de rentas altas.

Una propuesta con algún menor predicamento en nuestros días, en cambio, es la del impuesto negativo sobre la renta, la cual conlleva transferencias de renta a favor de aquellos individuos o familias en función de la renta de éstos y hasta un determinado umbral que estaría algo por encima del considerado mínimo vital. Este mecanismo convierte al impuesto en una potente herramienta redistributiva, de tal forma que, según sus defensores, podría sustituir al conjunto usual de transferencias vinculadas a políticas sociales y, además, con la supuesta ventaja de que amortiguaría los efectos desincentivadores de los comportamientos eficientes que se suele achacar a las mismas.

8.4.2. Definición de Renta Fiscal según Haig y Simons y problemas que plantea en la práctica fiscal.

- **La definición aceptada de renta económica a efectos fiscales** se la debemos a los economistas Haig y Simons, que la entienden en sentido amplio como el valor monetario del incremento neto de la capacidad de consumir de un individuo durante un período de tiempo determinado. Esta definición de la renta extensiva la podemos concretar en la siguiente expresión:

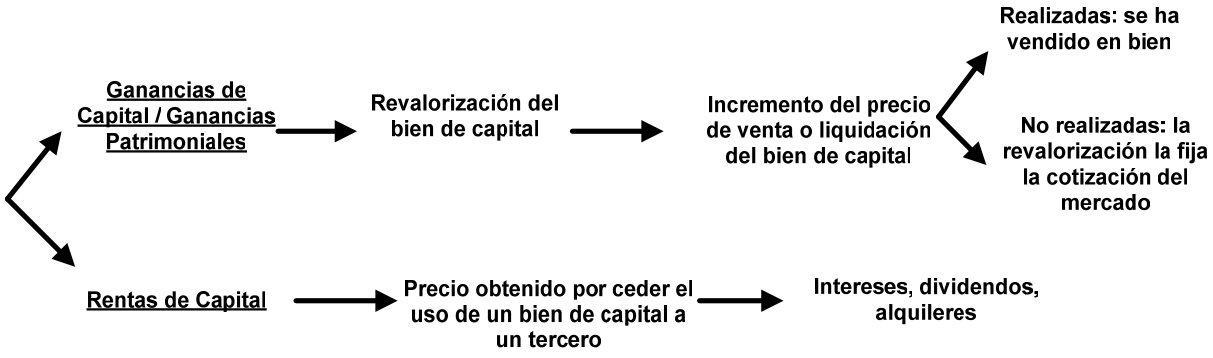
$$Y = C \pm \delta W$$

Es decir, la renta será igual al consumo en un período más o menos la variación neta de la riqueza experimentada en el mismo.

- La Renta es la mejor aproximación a la capacidad de pago del contribuyente y debe ser estimada a partir de la capacidad de consumir de éste.

- El Consumo es el valor de los derechos ejercitados en la actividad de consumo, lo cual incluye los bienes y servicios adquiridos, el autoconsumo realizado, los servicios por utilización de bienes duraderos y el valor del ocio disfrutado.

- La Variación Neta de la Riqueza es el cambio en el valor de los derechos de propiedad entre el comienzo y el final del período. Incluye, en consecuencia, tanto las ganancias de capital realizadas como las no realizadas. Las ganancias de capital son los incrementos de valor experimentados por los bienes patrimoniales o de capital que posee el individuo. Estas ganancias pueden aflorar con motivo de la venta del bien de capital, o permanecer sin realizarse si éste no es objeto de transacción. En todo caso, ambas deben incluirse dentro de la renta si se respeta el sentido estricto de su definición. Si no se incluyeran en la renta las ganancias de capital habría una pérdida de equidad, puesto que, entre otros aspectos, se penalizaría comparativamente a las rentas de capital (rentas generadas por los bienes de capital y que adoptan la forma de intereses, dividendos, alquileres, etc.), generando así un incentivo a transformar las rentas de capital en ganancias de capital.



- **Los problemas para traducir a la práctica fiscal este concepto de renta económica extensiva** o amplia son, básicamente, los siguientes:

  - La difícil valoración del consumo que no implique transacción monetaria, que supone, muchas veces, la aplicación de algún método indirecto de valoración. Es el caso del autoconsumo agrícola, de la remuneración en especie, del trabajo doméstico, etc. Igualmente complicada es la valoración de los servicios proporcionados por los bienes duraderos tales como la vivienda, el coche, etc.

  - La aún más dificultosa valoración del consumo de ocio, que conduce a la imposibilidad práctica de gravar el ocio, favoreciéndose así el desestímulo de la oferta de trabajo.

  - La problemática de la valoración de las ganancias de capital no realizadas. No siempre es fácil conocer con periodicidad anual el valor de mercado de los derechos de propiedad de un bien. Además, puede existir una fuerte volatilidad en los precios de los activos (grandes oscilaciones en los precios en el corto plazo), lo cual podría provocar serios problemas de liquidez en el contribuyente si se toman a éstos como criterio de cálculo de su renta.

  - Las herencias y las donaciones suelen gravarse en la práctica mediante un impuesto diferenciado (en España, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones), por lo cual no se suelen incluir en la base gravada por los impuestos sobre la renta. El motivo principal de esta práctica reside en el efecto lesivo que causaría en el contribuyente la inclusión de este tipo de rentas debido a la progresividad de los impuestos sobre la renta. Habría un efecto acumulación de estas rentas extraordinarias con las habituales del contribuyente que elevaría de forma considerable el tipo medio aplicable. Hay autores que hablan incluso de la conveniencia de que el impuesto de sucesiones y donaciones termine por desaparecer. De hecho, existe actualmente en España una tendencia política a minorar e incluso, en algunos casos, reducir a cero la carga impositiva por el Impuesto de Sucesiones y Donaciones que es un impuesto transferido a las Comunidades Autónomas.

  - Las reformas recientes de los impuestos sobre la renta, como la española de 1998, llevan consigo un análisis más pormenorizado del concepto de renta fiscal. A estos efectos, y como una vía de garantizar la progresividad impositiva a pesar de la disminución de los tipos, se distingue entre los siguientes conceptos de renta. La renta fiscal extensiva que, tal y como hemos visto, responde al acrecentamiento del poder económico de un individuo en un período determinado. La renta mínima personal o familiar, es decir, la renta destinada a la cobertura de las necesidades personales y familiares básicas, que por su naturaleza debe excluirse del impuesto sobre la renta. Y la renta discrecional o renta disponible fiscal, que resulta de disminuir la renta en la cuantía del mínimo personal y familiar, y que es la que se somete al impuesto. La capacidad tributaria, entonces, no vendría medida por la renta fiscal extensiva, sino por la renta discrecional o disponible.

(Lagares Calvo, Manuel: *La Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a través del Informe de la Comisión para su estudio*. Cuadernos de Información Económica, nº 144-145, marzo-abril 1999)

- Por último, la aplicación de un concepto de renta extensiva puede suponer una falta de equidad por la imposibilidad de que la Administración Tributaria controle la veracidad de las declaraciones y por el elevado coste administrativo que dicho intento supondría. Esto deriva que en la práctica fiscal se apliquen una serie de ajustes para determinar la renta fiscal, ajustes que tienen que ver con la lista de rendimientos que pueden ser controlados por la Administración y con la consideración de los gastos deducibles y otras reducciones en la base imponible, así como, con las deducciones en la cuota. Buena parte de estas deducciones suelen responder a objetivos explícitos de política económico-social.