
Imposició i eficiència

PID_00181726

Fernando Álvarez Gómez

Temps mínim de dedicació recomanat: 4 hores



Fernando Álvarez Gómez

Doctor en Economía Aplicada por la Universidad Internacional de Cataluña. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Barcelona. Profesor de los Estudios de Economía y Empresa de la Universitat Oberta de Catalunya.

Segunda edición: febrero 2019
© Fernando Álvarez Gómez
Todos los derechos reservados
© de esta edición, FUOC, 2019
Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona
Diseño: Manel Andreu
Realización editorial: Oberta UOC Publishing, SL



Els textos i imatges publicats en aquesta obra estan subjectes –llevat que s'indiqui el contrari– a una llicència de Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 Espanya de Creative Commons. Podeu copiar-los, distribuir-los i transmetre'ls públicament sempre que en citeu l'autor i la font (FUOC. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya), no en feu un ús comercial i no en feu obra derivada. La llicència completa es pot consultar a <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>

Índex

Introducció	5
Objectius	6
1. La tributación y sus efectos	7
1.1. Efectos microeconómicos de los impuestos	7
1.2. Efectos macroeconómicos de los impuestos	8
1.3. Efectos económicos de los impuestos sobre otras figuras tributarias	9
2. Incidencia impositiva	10
2.1. Imposición e incidencia	10
2.2. Reglas generales de la incidencia	13
2.3. El impuesto sobre los demandantes	14
2.4. Casos especiales en la incidencia	18
2.5. El papel de las elasticidades de oferta y de demanda	18
2.5.1. La distribución de la carga	20
2.5.2. Factores que influyen sobre la elasticidad de oferta y de demanda	20
2.6. Tipos de incidencia	21
2.7. Exceso de gravamen	23
2.8. Para la reflexión	23
3. Eficiencia, equidad y recaudación	25
3.1. La relación entre eficiencia y recaudación	27
3.2. La curva de Laffer	27
3.3. Modelos de eficiencia	31
3.4. Conclusiones	35
4. Los costes de administración y de cumplimiento	36
4.1. Presión fiscal psicológica	36
4.2. Mentalidad fiscal	39
4.3. Resistencia fiscal	40
4.4. Fraude fiscal	41
Resum	44
Bibliografía	45

Introducción

Una vez conocidos los principios que deben inspirar el diseño de los sistemas tributarios y conocido, en cada caso, el sujeto pasivo sobre el que recae el impuesto según el legislador cabe preguntarse: ¿los impuestos recaen sobre el sujeto pasivo establecido en la legislación tributaria o, por el contrario, el gravamen se traslada a otros agentes económicos?

En este módulo, vamos a estudiar el problema de la incidencia de los impuestos, es decir, cómo el funcionamiento de los mercados establece sobre quién recae la carga de un tributo. Para ello, vamos a analizar el caso de un impuesto sobre la venta de un producto y comprobaremos que el gravamen afecta tanto al oferente como al demandante y que el importe de la carga sufrida por uno y otro agente económico dependerá fundamentalmente de las elasticidades de las curvas de demanda y de oferta y no de las previsiones establecidas en la norma jurídica. Vamos a demostrar que las reglas generales de la incidencia son las mismas con independencia de que el tributo se establezca sobre el vendedor o sobre el comprador.

Así, entendido que el objetivo primario de un sistema impositivo debe ser aportar a las arcas del sector público recursos suficientes para financiar los distintos programas de gasto que el sector público desea llevar a cabo, también debemos ser conscientes de que, dada una recaudación, distintos impuestos no tienen los mismos efectos económicos ni son igualmente deseables, por lo que la eficiencia y la equidad deben ser los criterios básicos que la economía pública debe emplear al establecer el diseño impositivo o las reformas fiscales.

Por último, es necesario tener presente que una vez configurado un sistema tributario atendiendo a los parámetros ya comentados, junto a la presión fiscal económica que deberá asumir el contribuyente en el pago del impuesto, existe una presión fiscal psicológica que incluye tanto la percepción de la carga tributaria soportada como todos aquellos costes de cumplimiento que origina la recaudación de impuestos y que generan una presión fiscal indirecta.

Objectius

El objetivo general de este módulo será conocer el impacto de la fiscalidad sobre el mercado y relacionar dicha incidencia con los conceptos de eficiencia, equidad, recaudación y costes de cumplimiento.

Dicho objetivo general puede desglosarse en los siguientes objetivos específicos:

1. Conocer los efectos económicos de la imposición.
2. Analizar el concepto de incidencia impositiva y el papel que desempeñan las elasticidades de oferta y demanda.
3. Estudiar el concepto de exceso de gravamen.
4. Conocer la relación entre eficiencia y recaudación y su traslación a la curva de Laffer.
5. Entender la idea de la presión fiscal psicológica y conocer los costes de cumplimiento que van asociados a ella.
6. Analizar las diferencias entre los conceptos de mentalidad fiscal, resistencia fiscal y fraude fiscal.

1. La tributación y sus efectos

Por todos es conocido que la puesta en vigor de un sistema tributario tiene un impacto sobre la economía que, en ocasiones, genera situaciones no deseadas por el legislador. A modo de introducción, detallamos en este primer apartado algunos de los efectos que provocan los impuestos en el ámbito microeconómico y en el macroeconómico, de forma que en los siguientes apartados podamos profundizar sobre la idea de la incidencia de la imposición.

1.1. Efectos microeconómicos de los impuestos

En el análisis microeconómico, podemos distinguir entre los relacionados con los incentivos y desincentivos que provocan cambios en el comportamiento de los sujetos, los relacionados con las distorsiones impositivas provocadas por los impuestos y los relacionados con la incidencia real de la carga tributaria.

1) Efectos microeconómicos relacionados con los incentivos y desincentivos que provocan cambios en el comportamiento de los sujetos.

El establecimiento de cualquier impuesto supone para quien lo paga una disminución de su renta disponible y, por lo tanto, disminuye su capacidad de consumo en el periodo corriente o en periodos sucesivos. Este cambio provoca alteraciones en la conducta del sujeto, que se muestra diferente a la que hubiera tenido en ausencia de impuestos y que puede producir distintas implicaciones sobre las variables económicas (como producción y empleo, entre otras).

Evaluación correcta de los efectos económicos de los impuestos

Para evaluar correctamente los efectos económicos de los impuestos, resulta necesario analizar las consecuencias de esas alteraciones en la conducta de los individuos provocadas al introducir o modificar alguna figura tributaria. El efecto sobre la conducta de los individuos es diferente para los distintos individuos y para cada clase de impuesto y, por lo tanto, se debería analizar cuando se estudie la teoría especial de los impuestos.

2) **Efectos microeconómicos relacionados con las distorsiones impositivas provocadas por los impuestos.** Junto a la pérdida de utilidad que los agentes tienen al disminuir su renta por el pago de impuestos, el establecimiento de los mismos introduce en el sistema económico otro tipo de costes. Entre ellos están los costes de eficiencia derivados de las distorsiones que los impuestos provocan en el comportamiento optimizador que los agentes desarrollan en la economía y que se van a estudiar en el siguiente apartado.

3) **Efectos microeconómicos relacionados con la incidencia real de la carga tributaria.** Normalmente, el sistema tributario establece unos criterios para determinar cómo debe ser la distribución de la carga tributaria entre los ciudadanos (principio de beneficio/principio de la capacidad de pago). Sin embargo, esta distribución dependerá, en última instancia, del

comportamiento de los agentes económicos y de los mercados sobre los que el sistema tributario ejerce su influencia, así determinará estructuras de incentivos y comportamientos que pueden coincidir o no con los previstos por el legislador. Por lo tanto, resulta necesario analizar los efectos económicos que se producen en el sistema de precios para conocer quién termina pagando el impuesto. Esta cuestión se analiza también a través del estudio de la incidencia impositiva.

1.2. Efectos macroeconómicos de los impuestos

Desde esta perspectiva, los efectos del sistema fiscal no se analizan de forma individualizada sino que hay que desarrollar un análisis conjunto de la recaudación de impuestos producida y del gasto público financiado con estos impuestos. Se trataría de observar cómo la combinación de ambas perspectivas puede afectar a los distintos objetivos macroeconómicos perseguidos por la política fiscal.

Este análisis conjunto sobre las implicaciones macroeconómicas puede desarrollarse desde distintas orientaciones:

- Por un lado, desde una perspectiva de presupuesto equilibrado y suficiencia del sistema, se puede analizar cómo cambios en los impuestos afectan al volumen de gastos públicos o a la forma de financiar los mismos (variaciones en otros impuestos o en los niveles de endeudamiento).
- Por otro lado, también se pueden analizar los efectos macroeconómicos producidos por la sustitución de un impuesto por otro de igual recaudación, de manera que no se altere el volumen global de ingresos y gastos y, por lo tanto, el nivel de demanda agregada.
- Por último, se pueden analizar los efectos macroeconómicos de variaciones en un impuesto sin que existan cambios en otros impuestos o en los niveles de gasto público.

Al ser los impuestos, en su vertiente macroeconómica, una de las partidas que componen el presupuesto, se deben analizar sus efectos económicos junto a las demás partidas del presupuesto. Así, los impuestos producen consecuencias sobre el funcionamiento de una economía, estos efectos o consecuencias afectan al logro de los principios tributarios que se han señalado como valores de referencia en todo sistema fiscal (simplicidad, suficiencia, equidad, neutralidad y flexibilidad) y también a la consecución de los objetivos macroeconómicos señalados para la política económica (como crecimiento, estabilidad de precios, pleno empleo o distribución de la renta).

Vegeu també

El efecto de los impuestos sobre los aspectos macroeconómicos se estudia en otras asignaturas del ámbito fiscal como *Fundamentos de la fiscalidad*.

1.3. Efectos económicos de los impuestos sobre otras figuras tributarias

No queríamos cerrar este apartado sin hacer un breve apunte sobre el efecto que la existencia de un impuesto tiene sobre otras figuras impositivas, análisis que va más allá del comportamiento estrictamente económico que hemos visto en los subapartados anteriores. Así, por ejemplo, podemos destacar cómo el tratamiento fiscal de las transmisiones ínter vivos y de las herencias, a través de los impuestos de sucesiones y donaciones, influye sobre decisiones como la residencia o cómo las normativas sobre unidad contribuyente, por ejemplo en el IRPF, tienen efectos sobre las decisiones matrimoniales, entre otros.

También la organización de los flujos financieros en una determinada cartera de activos (como acciones, deuda pública, fondos de inversión o fondos de pensiones) depende significativamente del tratamiento fiscal. Los impuestos influyen en el hecho de asumir un mayor o menor grado de riesgo a la hora de elegir una cartera de activos financieros determinada. El análisis de dichos efectos se basa en los llamados modelos de optimización de cartera. La fiscalidad de las operaciones financieras ya fue tratada en otro módulo de la asignatura.

El volumen óptimo de ahorro deseado para un nivel de renta determinado puede verse influido por la existencia de impuestos. En este sentido, el análisis de los efectos impositivos sobre la oferta de ahorro se basa habitualmente en los modelos intertemporales de optimización.

Sin olvidar cómo varias decisiones laborales de los agentes se ven alteradas por la existencia de programas impositivos, por ejemplo el número de años que un individuo permanece estudiando sin acceder al mercado de trabajo, la elección de empleo, la cantidad de oferta de trabajo o la decisión sobre el momento de jubilarse.

2. Incidencia impositiva

Los análisis de la incidencia impositiva tratan de dar respuesta a la pregunta de quién paga realmente los impuestos, puesto que todo tributo produce un conjunto de consecuencias sobre la sociedad en la que se establece que pueden conducir a que no exista correspondencia entre aquellos sujetos legalmente obligados al pago del impuesto y aquellos que soportan la carga del mismo.

Las múltiples polémicas suscitadas por el tema de la incidencia parten de varias posiciones doctrinales adoptadas para abordar su estudio y tienen su origen en las terminologías aplicadas para la definición de los conceptos inherentes a la incidencia y a los efectos económicos de los impuestos.

2.1. Imposición e incidencia

Aunque las primeras teorías sobre la imposición y la incidencia aparecen en Inglaterra a mediados del siglo XVII, solo con posterioridad a Adam Smith la teoría general de la incidencia obtiene un lugar preferente en los tratados de economía.

A partir de la visión de los clásicos, contemplada por Malthus, Say y J. S. Mill, a lo largo del siglo XIX se produce un notable vacío en cuanto a los intentos de sistematización de los efectos económicos tanto en su cuantía como en el ámbito científico. Así, incluso un autor como Adolph Wagner le dedica poca atención y su análisis se ve refutado posteriormente por Pantaleoni, que es el primero en presentar en 1882 una organización sistemática sobre los efectos de la imposición, que mantuvo su vigencia durante un largo periodo de tiempo.

Pantaleoni define el concepto de traslación como “el proceso mediante el cual el contribuyente se reembolsa en todo o en parte el tributo que lo grava transfiriendo el gravamen a otro contribuyente, que a su vez puede liberarse del mismo, en todo o en parte, de manera similar”.

Así, la introducción o reforma de un impuesto hace que los agentes del mercado reajusten sus decisiones para responder a los nuevos costes y precios relativos y, por lo tanto, se altera el equilibrio de la economía.

De este modo, la traslación impositiva sería el proceso por el que el contribuyente legal intenta recuperar la pérdida que el pago del impuesto ha supuesto para él y trata de restablecer su situación previa a la percusión del impuesto.

A partir de aquí se elabora una sencilla definición de los conceptos fundamentales de evasión, percusión, traslación e incidencia. Así, la acción social provocada por el establecimiento o modificación de un impuesto puede presentar las siguientes alternativas:

- **Evasión:** si el contribuyente no paga el impuesto se produce una evasión del mismo. Pero si el contribuyente paga podemos distinguir el resto de acciones siguientes.
- **Percusión:** la percusión del impuesto recae sobre el sujeto pasivo contribuyente, que está obligado por ley a liquidar el importe del mismo. Junto a esta alternativa aparece la **repercusión**, que es un procedimiento legal que permite que un tributo, que ha de ser pagado por el sujeto pasivo jurídicamente obligado a ello, sea soportado por el titular de la correspondiente capacidad económica o contributiva. Así pues, cuando por razones de economía recaudatoria o de eficacia en el control tributario, el legislador determina que la cuota tributaria se exija de quien no es su destinatario (económico), debe establecer su repercusión con el fin de que finalmente incida en el contribuyente.
- **Traslación:** se produce traslación del impuesto cuando el contribuyente obligado transfiere a otro el gravamen que ha soportado, lo cual puede hacer elevando el precio de los bienes que produce o disminuyendo su nivel de adquisición de bienes y servicios. Por lo tanto, la traslación hace referencia a la posibilidad existente de que un contribuyente, obligado a soportar la carga tributaria, pueda trasladarla, en todo o en parte, hacia otros agentes económicos en el marco de sus relaciones productivas, comerciales o profesionales si el mercado, el sistema de competencia o de precios, por ejemplo, lo permitiera. Se trataría aquí de una posibilidad existente en función del juego de las diferentes fuerzas y circunstancias que influyen en los mercados.
- **Incidencia:** la incidencia del impuesto recae sobre el contribuyente que en última instancia soporta la carga tributaria al no poder transferirla a otros. Las consecuencias de la incidencia pueden ser, acumulativa o alternativamente:
 - **difusión:** consiste en una disminución de los consumos, asumida voluntariamente para eludir en parte las cargas del impuesto;
 - **capitalización o amortización:** disminución del valor capital de las rentas gravadas; y
 - **remoción o transformación:** aumento del esfuerzo en el proceso productivo para paliar el impacto del impuesto.

La importancia de esta sistematización no reside exclusivamente en su carácter pionero, pues hay que tener en cuenta que las dos grandes líneas de investigación sobre la materia que surgieron desde entonces, la escuela italiana y la escuela anglosajona a partir de la revisión de Seligman, han partido de los planteamientos de Pantaleoni y de sus sucesivas adaptaciones y reformulaciones.

A partir de la obra de Seligman y el apoyo de las ideas de Pantaleoni, se desarrollaron tanto en los Estados Unidos como en Inglaterra una serie de interesantes aportaciones que perfeccionaron y ampliaron el análisis tradicional sobre la incidencia. Entre ellas, cabe destacar la de Musgrave, quien trata de precisar el concepto de incidencia impositiva desde tres enfoques alternativos:

a) **Incidencia absoluta:** mide los cambios en la distribución de la renta producidos por el incremento de un impuesto determinado cuando se mantienen constantes los gastos públicos y los demás impuestos.

b) **Incidencia diferencial:** mide los cambios en la distribución de la renta causados por la sustitución de un impuesto por otro cuando se mantiene constante tanto el gasto público como el rendimiento conjunto de ambos impuestos en términos reales.

c) **Incidencia de presupuesto equilibrado:** estudia los efectos distributivos ocasionados por la imposición en ambos lados del presupuesto; es decir, supone que existe un aumento de la imposición pero que al mismo tiempo ese incremento impositivo revierte al gasto público y, por tanto, permanece en equilibrio la cuenta de las Administraciones públicas.

Desde esta concepción de la incidencia, la traslación en sentido tradicional supondría una cadena específica de acontecimientos desde el impacto hasta el último destinatario de la carga. Valle sistematiza de una forma muy clara el pensamiento de Musgrave, al considerar la distribución de la renta existente en los siguientes supuestos:

- 1) cuando no existe impuesto;
- 2) cuando el impuesto es soportado íntegramente por aquellas personas a las que se exige legalmente el pago del impuesto a Hacienda;
- 3) cuando el impuesto es soportado por las personas a las que la ley quiere gravar, con independencia de si están obligadas o no a satisfacer directamente el impuesto; y

4) la situación real que se produce al final del proceso de ajuste generado a consecuencia del impuesto, en la que el impuesto es soportado por un número determinado de contribuyentes.

2.2. Reglas generales de la incidencia

Para explicar la incidencia de un impuesto sobre la venta de un producto, consideremos la figura 1.

Figura 1. Incidencia de un impuesto sobre la venta de un producto

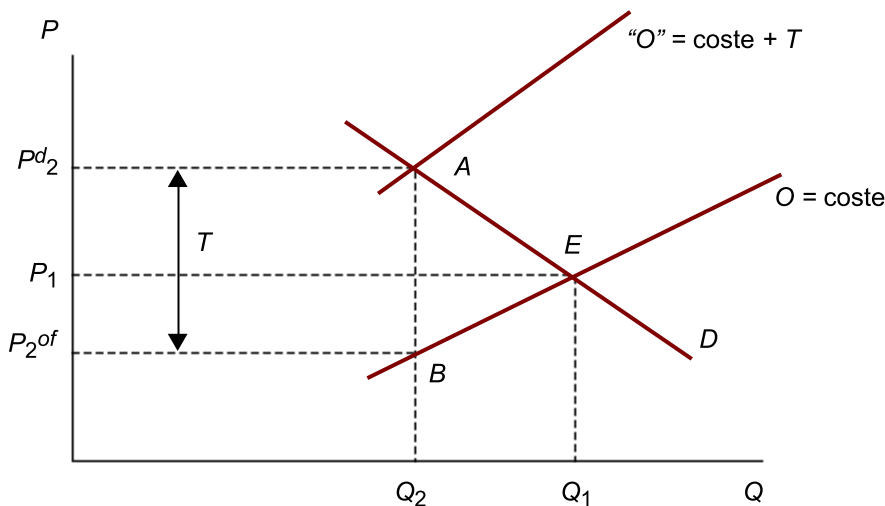


Figura 1

Este esquema vale tanto para un impuesto de T unidades monetarias por unidad producida como para un impuesto sobre el precio de venta del producto. Si el gravamen recayera sobre las ventas totales del empresario, impuesto ad valorem, el análisis sería similar, aunque las dos líneas de oferta de la gráfica no serían paralelas.

Inicialmente, el mercado aparece caracterizado por las curvas de oferta y demanda, lo que determina un punto de equilibrio E , con un precio P_1 y una cantidad Q_1 . Si ahora el Estado establece un impuesto por valor de T , la oferta refleja no solo el coste de fabricación sino además el impuesto. De este modo, tenemos dos curvas de oferta: la que reflejamos como O indica lo que cobra el empresario y la que aparece como " O' " señala, además de lo cobrado por el fabricante, el impuesto recaudado por el sector público.

Para el consumidor, este impuesto se presenta unido al precio de venta del producto. No tiene importancia, desde su punto de vista, que lo cobre total o parcialmente el empresario, tan solo que se ha producido un incremento en el precio de adquisición. En estas circunstancias, el consumidor se situaría en el punto A , donde la curva de demanda se cruza con esta oferta que refleja, además de los costes de producción, el impuesto. Con ello, la cantidad se reduce hasta Q_2 y el precio pagado por el demandante llega hasta P_2 .

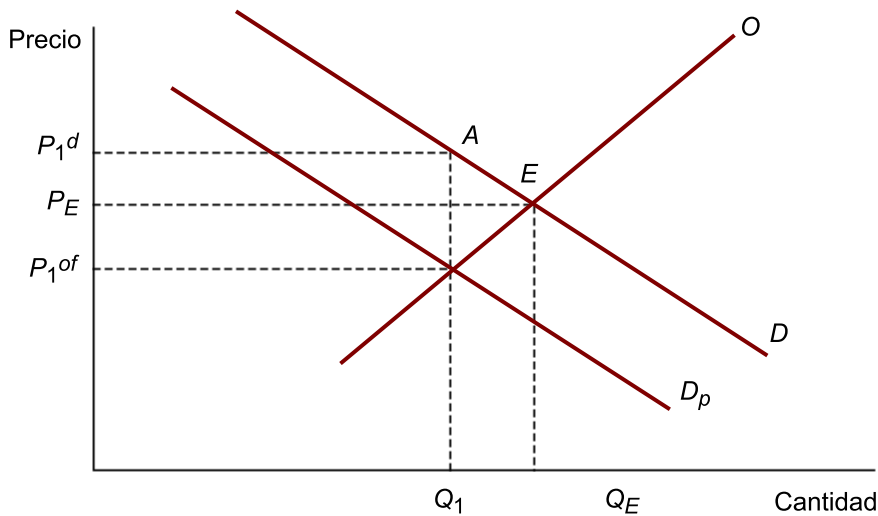
Sin embargo, el oferente no cobra el mismo precio que paga el consumidor, pues a esa cifra hay que restarle el impuesto. En otras palabras, el precio cobrado por el oferente P_2^{of} es simplemente $P_2^d - T$. Esto lo indicamos con el punto B , cuya distancia hasta A coincide exactamente con el impuesto.

De acuerdo con esta argumentación, tanto el demandante como el oferente han sufrido las consecuencias del impuesto. El primero porque paga un precio mayor que el inicial y el segundo porque recibe un precio inferior. En todo caso, si hiciéramos un análisis por la vía de las elasticidades comprobaríamos que las posibilidades de repercutir el gravamen al demandante dependen de las elasticidades de las curvas de demanda y de oferta y no de las previsiones legales, más adelante entraremos con un poco más de detalle en este tema.

2.3. El impuesto sobre los demandantes

Aunque los resultados obtenidos en el subapartado anterior no sufren modificación alguna cuando el impuesto recae sobre el demandante, la representación gráfica de la situación sí sufre variaciones. En efecto, si el impuesto se establece sobre el comprador, este entiende que parte del precio pagado se dirige hacia el sector público, en lugar de percibirlo el empresario. Tal hecho no altera el máximo que desea pagar el consumidor, indicado por la curva de demanda, sino que el empresario observa que, del total pagado por el comprador, una parte no le llega a ser entregada, así la demanda percibida por el oferente se desplaza hacia el interior, tal y como se indica en la figura 2.

Figura 2. El impuesto recae sobre el demandante.



En la figura 2, se presenta una situación de equilibrio inicial con un precio P_E y una cantidad Q_E . Si ahora se establece un impuesto sobre el demandante, la curva de demanda, tal y como es percibida por el empresario, se desplaza hacia el interior, lo que queda marcado por la línea D_p . En tales circunstancias, el empresario reduce su producción hasta Q_1 , dado que está recibiendo un precio, P_1^{of} , menor que el inicial, aunque el consumidor está pagando, entre el impuesto y el pago al empresario, una cifra superior, P_1^d , al precio inicial. Como en el caso anterior, la distancia entre la demanda real y la percibida por el empresario es el impuesto. Asimismo, el gravamen acaba afectando tanto al demandante como al oferente.

Ejemplo numérico con impuesto unitario e impuesto ad valorem

Según la demanda del mercado, la disposición que se debe pagar es $P = 50 - 0,2Q$.

Y de acuerdo a la oferta del mercado, $P = 5 + 0,3Q$.

Condición de equilibrio: oferta = demanda

$$P = 50 - 0,2Q = 5 + 0,3Q; \quad 45 = 0,5Q$$

$$Q = \frac{45}{0,5};$$

$$\mathbf{Q = 90}$$

$$P = 50 - 0,2(90) = 5 + 0,3(90) = \mathbf{32}$$

En ausencia de impuestos, el precio que equilibra el mercado es $P = 32$ y la cantidad intercambiada es $Q = 90$.

Introducción de un impuesto unitario de $m = 2$ dólares

Puede plantearse sobre la función de oferta o sobre la función de demanda, es indistinto. En este caso, será presentado en la oferta del mercado, de tal manera que la función de oferta con impuestos es como sigue: $P = 5 + 0,3Q + 2 = 7 + 0,3Q$.

La demanda del mercado es la original, por consiguiente, la condición de equilibrio, oferta igual a demanda, arrojará los siguientes resultados:

$$50 - 0,2Q = 7 + 0,3Q; \quad 43 = 0,5Q; \quad Q = \frac{43}{0,5};$$

$$\mathbf{Q = 86}$$

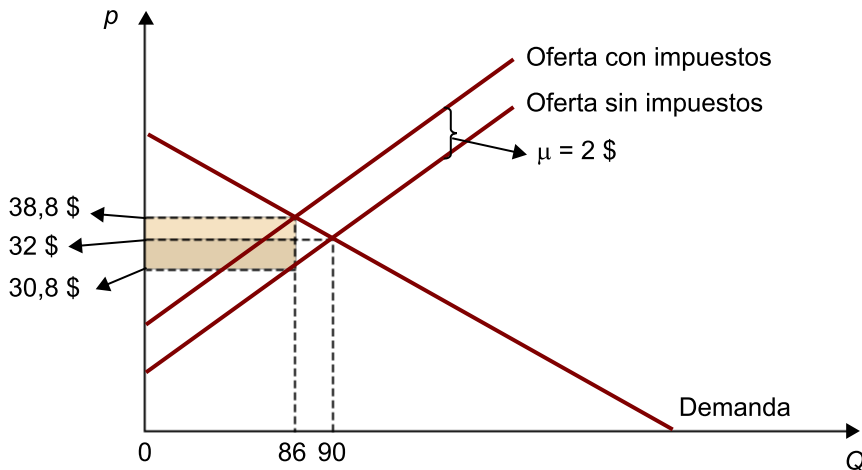
$$P = 50 - 0,2(86) = 7 + 0,3(86) = \mathbf{32,8}$$

En presencia de un impuesto unitario de 2 dólares, el precio con impuestos que equilibra el mercado es $(p + m) = 32,8$; mientras que el precio que recibe el productor es $p = 32,8 - 2 = 30,8$.

Por su parte, la cantidad de equilibrio es de 86 unidades. Notad que si se sustituye esta cantidad en la función de oferta original ($p = 5 + 0,3(86) = 30,8$) se obtiene el precio que recibe el productor.

En definitiva, el precio sube 0,8 dólares y la cantidad intercambiada cae en 4 unidades en comparación con la situación sin impuestos. Veamos este ejemplo en la figura 3.

Figura 3. Introducción de un impuesto unitario



La recaudación es de 172 dólares ($m \times Q = 2 \times 86 = 172$). Si comparamos esta situación con la observada antes de la aplicación del impuesto, concluimos que la carga que soportan los consumidores (rectángulo relleno con cuadros) es $(32,8 \text{ dólares} - 32 \text{ dólares}) \times 86 = 68,8 \text{ dólares}$, mientras que la parte que recae sobre los productores (rectángulo relleno con ondas) es $(32 - 30,8) \times 86 = 103,2$. La suma de estas dos cantidades es precisamente la recaudación.

Introducción de un impuesto ad valorem de $t = 8\%$

Introducimos ahora un impuesto del 8% sobre el precio que no es equivalente al impuesto unitario analizado antes, por lo que los dos casos no son completamente comparables. El objetivo de estos ejemplos es simplemente ilustrar la forma de calcular la recaudación y la carga tributaria de los contribuyentes en cada una de las situaciones.

Partiendo otra vez desde la situación inicial, la introducción de este impuesto nos conduce a utilizar una función de demanda con impuestos:

$$P(1+0,08) = 50 - 0,2Q$$

$$1,08P = 50 - 0,2Q$$

$$P = \frac{50 - 0,2Q}{1,08}$$

La función de demanda con impuestos muestra que, para cada cantidad del bien (Q), la disposición que se debe pagar es menor; en otras palabras, la función de demanda con impuestos es la demanda original dividida por un factor 1,08. Notad además que esta modificación altera la pendiente de la función de demanda original (el coeficiente 0,2 que multiplica a Q aparece ahora multiplicado por 1,08).

En el equilibrio se igualan oferta con demanda, por consiguiente:

$$5 + 0,3Q = \frac{50 - 0,2Q}{1,08}$$

$$1,08(5 + 0,3Q) = 50 - 0,2Q$$

$$5,4 + 0,324Q = 50 - 0,2Q$$

$$0,524Q = 44,6$$

$$Q = \frac{44,6}{0,524}$$

$$Q = 85,12$$

$$P = 50 - 0,2(85,12)$$

$$P = 32,98$$

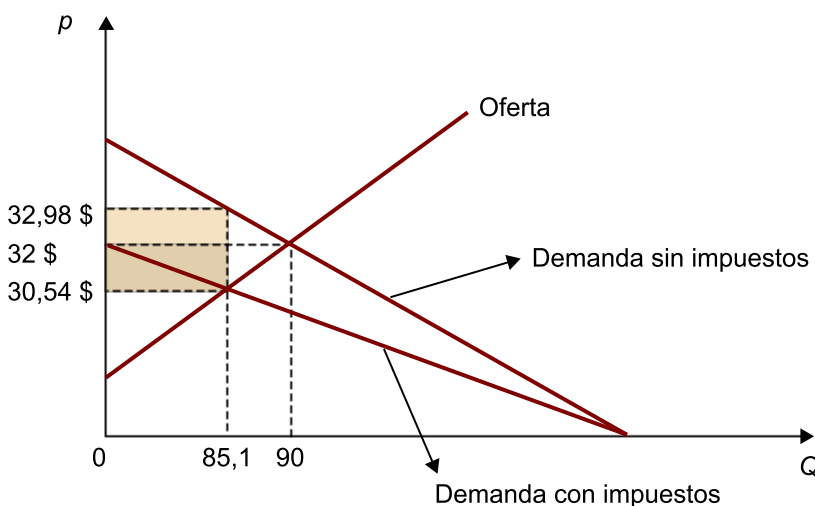
Advertid que, para calcular el precio que paga el consumidor, la cantidad de equilibrio hallada se sustituye en la función de demanda original. Por su parte, si se sustituye esta cantidad en la función de oferta lo que se obtendrá es el precio que recibe el productor:

$$P = 5 + 0,3(85,12) = 30,54$$

En consecuencia, el impuesto recaudado por unidad vendida es $32,98 - 30,54 = 2,44$; lo que representa aproximadamente un 8% del precio sin impuestos (la diferencia obedece a redondeos).

En definitiva, la aplicación de un impuesto ad valorem del 8% implicó un aumento del precio de 0,98 dólares y una disminución en la cantidad intercambiada en el mercado de 4,88 unidades. Veamos esta situación en la figura 4.

Figura 4. Introducción de un impuesto ad valorem



En la gráfica, podéis observar que la imposición conduce a una rotación de la demanda hacia abajo. El punto de equilibrio corresponde a la intersección entre la oferta y la demanda con impuestos; en ese punto de corte, se obtiene la cantidad de equilibrio y el precio que recibe el productor. Para hallar el precio que paga el consumidor debe proyectarse una línea desde $Q = 85,12$ hasta la demanda original.

La recaudación es de $(32,98 - 30,54) \times 85,12 \cong 0,08 \times \$30,54 \times 85,12 \cong 207,7$. Si comparamos esta situación con la observada antes de la aplicación del impuesto, concluimos que la carga que soportan los consumidores (rectángulo relleno con cuadros) es $(32,98 - 32) \times 85,12 = 83,42$ dólares, mientras que la parte que recae sobre los productores (rectángulo relleno con ondas) es $(32 - 30,54) \times 85,12 = 124,28$ dólares. La suma de estas dos cantidades es precisamente la recaudación.

2.4. Casos especiales en la incidencia

Lo expuesto en los párrafos anteriores se contradice en las cuatro situaciones especiales que describimos a continuación:

a) Demanda inelástica. Si la curva de demanda es rígida, o vertical, el consumidor está indicando que se dispone a pagar cualquier precio por adquirir el producto. En tales circunstancias, parece evidente que todo el impuesto acabará siendo soportado por el comprador y el empresario no sufre carga alguna como consecuencia del gravamen.

b) Oferta inelástica. Una oferta rígida o vertical señala que el empresario desea tanto vender su producto como que está dispuesto a hacerlo al precio que sea. Por lo tanto, su capacidad de negociación está muy limitada. Por ello, no debe extrañar que sea el oferente quien cargue con la totalidad del impuesto y quede el demandante libre del impuesto.

c) Demanda totalmente elástica. Si la curva de demanda es totalmente elástica, es decir horizontal, nos está indicando que un pequeño aumento en el precio del producto obliga al consumidor a abandonar el mercado. En este caso, resulta imposible que el empresario pueda trasladarle, total o parcialmente, el impuesto, de modo que el gravamen recaerá por completo sobre el oferente.

d) Oferta totalmente elástica. En esta situación, estamos suponiendo que un aumento o disminución de la producción realizada por el oferente no lleva emparejado cambio alguno en el precio que desea cobrar, por ejemplo por presentar costes marginales constantes. Por ello, el oferente no ve alterado el importe cobrado, como consecuencia del impuesto, y todo el gravamen recaerá sobre el consumidor.

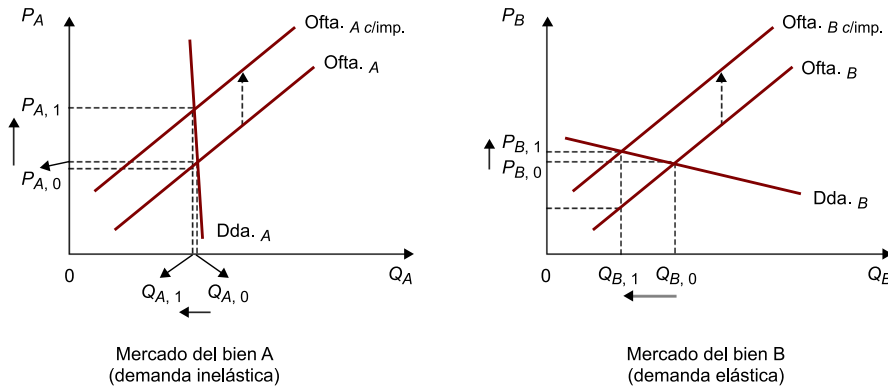
2.5. El papel de las elasticidades de oferta y de demanda

A partir del caso general explicado y de los casos particulares expuestos queda demostrada la importancia de las elasticidades, tanto de oferta como de demanda a la hora de analizar la incidencia de la imposición.

Para una elasticidad de oferta dada, si la demanda del bien es muy elástica, la imposición provocará un ligero aumento del precio de equilibrio (con impuestos) y una caída grande en la cantidad producida. Por el contrario, si la demanda es muy inelástica, el precio de equilibrio (con impuestos) subirá mucho y la cantidad de equilibrio se reducirá poco en comparación con la situación anterior.

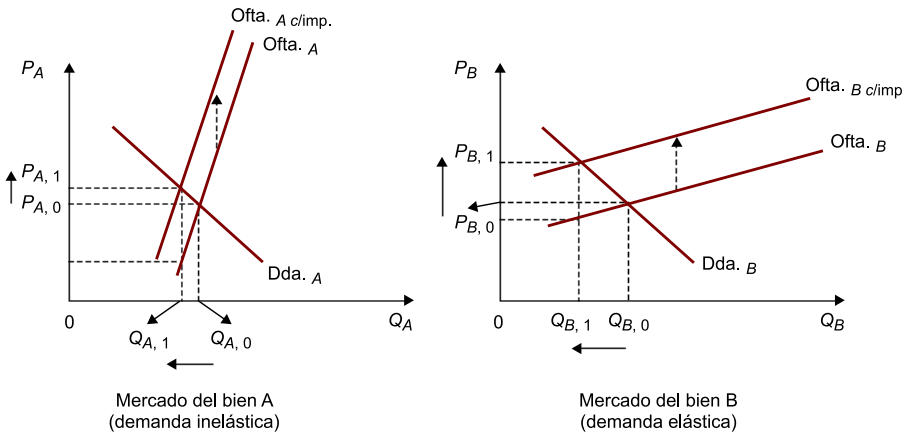
Las gráficas de la figura 5 ilustran las situaciones comentadas; las flechas continuas indican la dirección y la magnitud del cambio en el precio y la cantidad, mientras que la flecha punteada entre la oferta original y la oferta con impuesto indica la magnitud del impuesto unitario aplicado (para que la comparación sea válida, el impuesto unitario debe ser del mismo valor en ambos casos, es decir, la flecha debe tener la misma distancia vertical).

Figura 5. La incidencia del impuesto según la elasticidad de demanda



Para una elasticidad de demanda dada, si la oferta del bien es muy elástica, la imposición provocará un aumento grande en el precio de equilibrio (con impuestos) y una gran disminución en la cantidad de equilibrio. Por el contrario, si la oferta es muy inelástica, el precio de equilibrio (con impuestos) experimentará un ligero aumento y la cantidad intercambiada se reducirá poco en comparación con la situación anterior. Las gráficas de la figura 6 ilustran las situaciones comentadas; las flechas continuas indican la dirección y la magnitud del cambio en el precio y la cantidad, mientras que la flecha punteada entre la oferta original y la oferta con impuesto indica la magnitud del impuesto unitario aplicado (para que la comparación sea válida, el impuesto unitario debe ser del mismo valor en ambos casos, es decir, la flecha debe tener la misma distancia vertical).

Figura 6. La incidencia del impuesto según la elasticidad de oferta



2.5.1. La distribución de la carga

En las gráficas anteriores, la línea punteada gruesa indica el precio que recibe el productor después de la aplicación del impuesto. Observad que el precio recibido por el productor es menor, en comparación con el original (sin impuestos), para una elasticidad de oferta menor o para una elasticidad de demanda mayor. En otras palabras, si la oferta es rígida (baja elasticidad de oferta) las empresas no tienen capacidad para cambiar su posición en el mercado ante la aplicación de un impuesto, en consecuencia cargan con la mayor parte del mismo y reciben un precio neto mucho más bajo que el original. Algo similar ocurre cuando la demanda es muy elástica al precio, ya que, en tal caso, los consumidores están en condiciones –ante un aumento del precio provocado por la imposición– de sustituir el consumo de ese bien por otro y trasladar la carga al productor.

Lo dicho antes puede plantearse en forma inversa para analizar la carga que soportan los consumidores. Si la demanda es muy inelástica estos soportarán en su mayoría la carga del impuesto y otro tanto ocurre si la oferta del bien es muy elástica.

2.5.2. Factores que influyen sobre la elasticidad de oferta y de demanda

Cuando un bien tiene un sustituto cercano en el consumo (un ejemplo típico es el café y el té) su demanda suele ser elástica al precio. Lo contrario ocurre cuando un bien no tiene sustitutos cercanos o cuando las preferencias por el mismo están atadas a fuertes hábitos de consumo (el ejemplo típico es el cigarrillo). Esta observación conduce a la idea de que la imposición sobre grandes grupos de bienes permite una mayor recaudación que cuando se establece solamente sobre un bien: el consumidor puede sustituir el consumo de un bien por otro pero no puede eludir el impuesto si todos los bienes están gravados.

Sobre la elasticidad de la demanda también influye el efecto ingreso; por ejemplo, si el precio de los automóviles se reduce un 50%, su consumo se hace accesible para más sectores de la población (que están más abajo en la escala de ingresos). Por consiguiente, la demanda de este tipo de bienes debería ser elástica al precio.

Sobre la elasticidad de oferta influyen elementos vinculados con las características de la producción del bien. Los productos agrícolas, por ejemplo, son en muchos casos estacionales y perecederos y, en consecuencia, una vez que salen al mercado deben venderse con rapidez; esto es un factor de rigidez que los ubica como bienes de baja elasticidad de oferta.

Las elasticidades de oferta y de demanda también varían con el tiempo. Ante la aplicación de un impuesto, si los consumidores no lo eluden debido a una baja elasticidad de demanda, en el largo plazo podrían eludirlo, ya que con el tiempo irán ajustando sus hábitos de consumo y el presupuesto. En el lado de la producción también hay ajustes que se consiguen con el transcurso del tiempo y que otorgan mayor elasticidad a la oferta, por ejemplo, cambios en los procesos de producción para adaptarlos a la fabricación de nuevos productos.

2.6. Tipos de incidencia

La incidencia depende del instrumento analítico empleado y puede haber diferencias entre las siguientes clasificaciones:

a) Dependerá de si se hace un análisis de equilibrio parcial o general. En el análisis de **equilibrio parcial** no se puede tener en cuenta la interdependencia de los mercados de factores y de productos y presentan importantes limitaciones. La elaboración de un análisis de **equilibrio general** de la incidencia impositiva intenta tener en cuenta el conjunto completo de interrelaciones entre los distintos mercados sobre los que repercute la variación impositiva. En este caso, el grado de traslación y la dirección de esta dependen de las condiciones de competencia en los mercados, de la tecnología (intensidades factoriales y sustituibilidad factorial) y de las preferencias de los consumidores, entre otros factores.

b) Dependerá de si se ejecuta un análisis estático o dinámico. Esta cuestión obedece a la necesidad de modelizar una realidad que se manifiesta como un continuo de interrelaciones que se desarrollan en el tiempo, imposible de abarcar sin introducir supuestos de simplificación. El **análisis estático** presupone un único periodo de referencia, en el que se supone constante la tecnología, así como las dotaciones iniciales de capital y acaso otros factores de producción. En él, se analizan los efectos que introducen las variaciones impositivas sobre unas determinadas condiciones iniciales de equilibrio. Sin embargo, el análisis de estática comparativa no da verdaderas razones de los procesos que conducen a una u otra posición sucesiva de equilibrio y se necesitan los **análisis dinámicos**, que serían aquellos desarrollos teóricos para explicar la dinámica de las situaciones de desequilibrio existentes en las economías reales y su carácter convergente o no hacia nuevas posiciones de equilibrio.

c) La incidencia depende de la **dimensión temporal** del análisis. La incidencia depende de las variaciones en precios, pero esas variaciones tardan en producirse. La incidencia a corto plazo y la incidencia a largo plazo pueden diferir y debe especificarse el marco temporal pertinente para una cuestión de política dada. La introducción de la dimensión temporal en el análisis

de incidencia permite estudiar dos fenómenos, que son la capitalización impositiva y la traslación de los impuestos entre factores de producción o entre generaciones a lo largo del tiempo.

d) La incidencia depende de qué **tipo de mercado** se trate (depende de cómo se determinen los precios). El problema de la incidencia es básicamente determinar cómo afectan los impuestos a los precios. Está claro que diferentes modelos de determinación de los precios (como competencia o monopolio) pueden proporcionar respuestas bastante distintas a la pregunta de quién soporta realmente un impuesto.

e) El análisis de incidencia depende de los **sujetos afectados**. El análisis convencional de incidencia se ha concentrado en el estudio de los cambios provocados por un impuesto en los precios relativos de los bienes de consumo (incidencia sobre usos de renta) o en los precios relativos de los factores de producción (incidencia sobre fuentes de renta). Los cambios en determinados precios relativos ofrecen una indicación de la forma como se distribuyen los cambios en el bienestar.

f) Incidencia sobre la **distribución territorial** de la renta (incidencia espacial). Trata de recoger los efectos distributivos de los impuestos sobre las diferentes regiones del territorio sobre el que ejercen su influencia. Ello abre el camino a estudios de incidencia interregional o internacional. La política impositiva de una región o un país puede incidir sobre la renta y el bienestar de los individuos que residen en otras regiones o países. El grado de exportación impositiva depende del tamaño relativo de las economías, de la movilidad geográfica de los factores de producción, de la tecnología de producción y las preferencias de los consumidores en ambas áreas geográficas.

g) Incidencia sobre la **distribución personal** de la renta. Se puede analizar también cómo afectan los impuestos al modo en el que se reparte la renta total entre los individuos. La agregación de los individuos se realiza en este caso por niveles de renta y se pueden medir los resultados de incidencia mediante las variaciones en la curva de Lorenz o mediante cualquier otro indicador de desigualdad.

h) Incidencia sobre la **distribución funcional** de la renta. Se puede analizar cómo los impuestos modifican la distribución de la renta de los sujetos distinguidos según su papel en el proceso de producción (según los factores productivos que ostentan, como trabajo o capital, entre otros). Se analizarían los cambios en la remuneración de estos factores (salario real, rendimiento de capital, por ejemplo) o de su participación en la renta real.

2.7. Exceso de gravamen

Se denomina exceso de gravamen o coste de ineficiencia del impuesto a este exceso de carga por encima de la recaudación, resultado del efecto sustitución del impuesto.

El concepto de exceso de gravamen ofrece una medida monetaria de la reducción ocasionada por un impuesto en el nivel de bienestar de la sociedad por encima de la que se habría producido bajo un impuesto de suma fija de igual recaudación. Este exceso de gravamen puede examinarse utilizando curvas de indiferencia o curvas de demanda compensadas. Puede producirse aun cuando el comportamiento no se vea afectado en apariencia, ya que es la respuesta compensada a un impuesto (cambios ante la distorsión provocada en los precios relativos) la que determina el exceso o coste de bienestar detectado.

Los impuestos distorsionarán el proceso de elección de los agentes y los inducirán a abandonar aquellas actividades (de producción o de consumo) relativamente más gravadas, en beneficio de las menos gravadas, y de este modo provocarán un efecto de sustitución. El hecho de que los individuos adopten sus decisiones por razones fiscales en vez de hacerlo por razones de costes o productividad supone una pérdida de bienestar adicional a la producida por la disminución de la renta de los sujetos debida al pago de impuestos.

En la **pérdida de eficiencia (exceso de gravamen)** provocada por los impuestos, la cuestión que se debe resolver es determinar cuál sería el mínimo coste de eficiencia irrenunciable para obtener un nivel dado de recaudación o unos determinados objetivos redistributivos. En este sentido, se trataría de contar con impuestos menos distorsionantes para disminuir las pérdidas de eficiencia inherentes al sistema impositivo.

2.8. Para la reflexión

Oferta, demanda, elasticidad, pérdida irrecuperable de eficiencia, estos conceptos de teoría económica que hemos ido comentando son suficientes para hacernos pensar un buen rato. Y es que, lo creáis o no, estas ideas llevan al fondo de una profunda cuestión política: ¿qué dimensión debe tener el sector público? El debate gira en torno a estos conceptos porque, cuanto mayor es la pérdida irrecuperable de eficiencia provocada por los impuestos, mayor es el coste de cualquier programa público. Si los impuestos generan una enorme pérdida irrecuperable de eficiencia, esta pérdida constituye un poderoso argumento a favor de un sector público más pequeño, que haga menos y grave menos. Pero si los impuestos solo generan una pequeña pérdida irrecuperable de eficiencia, los programas públicos tienen menos coste.

Nota

Ofrecer respuestas válidas sobre la neutralidad de los impuestos requiere profundizar en las causas de las distorsiones tributarias, así como conocer las alternativas disponibles para resolver los distintos problemas, temas de profundización que se escapan de los objetivos de esta asignatura.

Por lo tanto, la pregunta fundamental es ¿de qué magnitud son las pérdidas irreversibles de eficiencia provocadas por los impuestos? Y en la respuesta discrepan los economistas. Para comprender la naturaleza de esta discrepancia examinemos el impuesto sobre el trabajo, que comprende tanto el pago en cotizaciones a la Seguridad Social como el IRPF. Este impuesto crea una brecha entre el salario que pagan las empresas y el que perciben los trabajadores. Es fácil averiguar la cuantía del impuesto del trabajo, el tipo marginal del impuesto sobre la renta del trabajo, pero no lo es averiguar la pérdida irreversiblemente de eficiencia que produce el impuesto debido a las diferentes opiniones respecto a la elasticidad de la oferta de trabajo.

Los economistas que sostienen que los impuestos sobre el trabajo no distorsionan mucho los resultados del mercado creen que la oferta de trabajo es bastante inelástica. Mantienen así que la mayoría de las personas trabajarían a jornada completa independientemente del salario. De ser esto cierto, la curva de oferta de trabajo sería casi vertical y un impuesto sobre el trabajo produciría una pequeña pérdida irreversiblemente de eficiencia.

Los economistas que sostienen que los impuestos sobre el trabajo son muy distorsionadores creen que la oferta de trabajo es más elástica y admiten que es probable que algunos grupos de trabajadores ofrezcan su trabajo inelásticamente, pero sostienen que otros muchos grupos responden más a los incentivos. Por ejemplo:

- Muchos trabajadores pueden ajustar el número de horas que trabajan, por ejemplo, mediante las horas extras. Cuanto más alto es el salario, más horas deciden trabajar.
- Muchas de las personas de edad avanzada pueden elegir la edad de jubilación y sus decisiones se basan en parte en el salario. Una vez se jubilan, el salario determina su incentivo para trabajar a tiempo parcial.
- Algunas personas consideran la posibilidad de dedicarse a una actividad económica ilegal o al desempeño de trabajos que se pagan bajo mano para evadir impuestos (economía sumergida). Estas personas, cuando toman estas decisiones, comparan lo que pueden ganar infringiendo la ley con el salario que pueden percibir legalmente.

En todos estos casos, la cantidad ofrecida de trabajo responde al salario, por lo tanto las decisiones de estos trabajadores están distorsionadas cuando se gravan sus ingresos derivados del trabajo. Los impuestos sobre el trabajo animan a los trabajadores a trabajar menos horas, a las personas de edad avanzada a jubilarse antes y a las personas sin escrúpulos a entrar en la economía sumergida.

3. Eficiencia, equidad y recaudación

La relación entre eficiencia y equidad forma parte de la historia de las haciendas públicas. Ahora bien, en economías cerradas, la equidad ha sido un objetivo más fácilmente predicable y perseguible en el diseño y aplicación de los sistemas impositivos, mientras que la eficiencia ha ido ganando peso a medida que las economías se han abierto y se ha producido el fenómeno de la globalización e internacionalización de la actividad económica de las empresas, pues la competitividad es creciente tanto entre las empresas como entre los países.

Los costes de eficiencia de la aplicación de los impuestos ya fueron tenidos en cuenta por Adam Smith en su obra clásica *La riqueza de las naciones* (1776), donde ya establecía como uno de los objetivos deseables de cualquier sistema impositivo el hecho de que “no fuese costosa la recaudación de los impuestos y que, además, no desincentivara la actividad económica”, objetivos largamente perseguidos pero que, como demuestra la historia, no siempre se han alcanzado.

Por no desincentivar la actividad entendemos que los impuestos no deben distorsionar las decisiones económicas de los individuos sujetos a gravamen.

Siguiendo al profesor Fuentes Quintana, podemos definir la distorsión fiscal como “la existencia de una discriminación de origen fiscal que altera las condiciones de concurrencia de un mercado, de tal suerte que se provocan modificaciones apreciables en las corrientes normales del tráfico”.

Por ejemplo, en un mercado común, las distorsiones fiscales que se pueden provocar en la movilidad del factor capital, como consecuencia de diferentes sistemas de impuestos sobre sociedades, deben analizarse desde dos hipótesis. Así, si suponemos que el tributo no se traslada a los precios, un gravamen excesivo sobre las rentas de las sociedades por parte de uno de los Estados miembros puede provocar graves efectos sobre la oferta de capital, al originar una desviación de las inversiones hacia otros países donde el gravamen sea menor. Por el contrario, si el tributo se traslada a los precios de los bienes, su influencia sobre los intercambios internacionales provocará, al igual que la imposición indirecta, distorsiones en la concurrencia.

Sin entrar en el estudio sobre la incidencia del tributo, lo que sí se puede deducir es que en cualquier caso se producen distorsiones indeseables que tienen su causa en la diferente imposición directa sobre el capital. Referidos al ámbito de la Unión Europea, podemos destacar que el informe Spaak ya señaló que un obstáculo a la libre circulación de capitales es la existencia de divergencias en los sistemas tributarios nacionales que modifican profundamente la rentabilidad de las inversiones de capital. En la misma línea,

la Comisión de las Comunidades Europeas declaró que la imposición sobre sociedades provoca distorsiones económicas en cuanto afecta a las decisiones sobre la localización de la inversión, en la medida en que se introduce un sesgo en la relación entre la rentabilidad económica de un proyecto de inversión y la tasa de rendimiento después de impuestos para el inversor.

Entre otras cuestiones, el informe Ruding constató que, aunque se ha producido un grado de convergencia espontáneo de las legislaciones fiscales comunitarias en cuanto a los sistemas de impuestos sobre sociedades, que ha mejorado la neutralidad fiscal y no hay indicios de una competencia fiscal desenfrenada por captar capitales, persisten diferencias importantes en los sistemas fiscales que, en algunos casos, afectarían al funcionamiento del mercado interior.

En la teoría de la hacienda pública, la ineficiencia de la imposición se puede analizar a través del llamado exceso de gravamen como cuantificación de la pérdida de utilidad que genera un impuesto distorsionante por comparación con un impuesto de suma fija o capitación, en el que no se tiene en cuenta la capacidad económica. El exceso de gravamen surge porque la pérdida de bienestar total que genera el impuesto en el individuo con la modificación en su comportamiento es superior a la mera pérdida de bienestar producida por la disminución de la renta disponible que conlleva el pago del impuesto. El valor del exceso de gravamen que se genera por el efecto sustitución es mayor cuanto mayor sea el tipo impositivo y la elasticidad. Por ello, la relación de intercambio entre eficiencia y equidad no resulta tan sencilla para los gobiernos a la hora de diseñar su política fiscal.

El objetivo de equidad se puede intentar conseguir tanto a través de la política de ingresos como de gastos públicos, o mediante una combinación de ambas, razón por la que hay que llevar a cabo la valoración de la equidad teniendo en cuenta la política de ingresos y gastos públicos, pues intentar lograr la equidad exclusivamente por medio de los ingresos públicos, con tipos elevados, puede generar elevados costes de eficiencia económica al incrementarse el exceso de gravamen. Así, aquellos gobiernos que estén dispuestos a sacrificar eficiencia a favor de una mejor distribución de la renta optarán, sin duda, por sistemas impositivos más progresivos, mientras que aquellos que prefieran una mayor eficiencia o neutralidad lo harán por tipos más reducidos, así darán un mayor protagonismo al gasto público.

En definitiva, la equidad es un concepto de muy difícil valoración, pues esta se puede referir a un momento determinado o a un periodo temporal más dilatado, ya que determinados gastos-inversiones, como la sanidad y la educación, requieren un periodo de tiempo para que puedan valorarse sus efectos.

3.1. La relación entre eficiencia y recaudación

En este apartado, vamos a intentar analizar la relación existente entre eficiencia y recaudación a partir de la idea de aceptación de los impuestos por los ciudadanos, la incidencia que la actuación pública en términos de transparencia, eficiencia y equidad tiene sobre esa aceptación, así como que es posible una reducción de impuestos con un incremento de la recaudación.

En el ámbito de mercados únicos, caso de la Unión Europea, dentro del contexto de globalización e integración económica, la diferente tributación que soportan las rentas del capital, sea en el impuesto sobre sociedades o en el de las personas físicas, al existir diferentes tipos nominales y efectivos entre los países que la integran, provoca costes de eficiencia y distorsiones económicas que afectan a la asignación eficiente del capital y, por lo tanto, al bienestar general. Valorar la eficiencia de un impuesto cuando existe competencia fiscal entre los Estados y libertad de movimiento de capitales dentro de ese mercado único es tarea arriesgada, pues la competitividad influye en los niveles de equidad y eficiencia.

La existencia de distorsiones provocadas por los impuestos afecta al nivel de ingresos públicos que los diferentes niveles de gobierno pueden obtener de sus sistemas impositivos. Sin embargo, estas distorsiones ya están previstas, en gran medida, en el diseño de los propios impuestos, por lo que su coste recaudatorio ya está descontado. Ahora bien, cuando se trate de reformas de gran calado, su incidencia, en términos de distorsiones, va a estar condicionada por su efecto en la asignación de factores productivos, trabajo y capital, así como las alteraciones que se generen en las preferencias entre consumo-ahorro.

3.2. La curva de Laffer

En el caso concreto del impuesto personal sobre la renta, la relación entre la recaudación obtenida y el nivel del tipo impositivo fue formulada por Laffer (1974) mediante una sencilla representación gráfica. La curva de Laffer se apoya en un sencillo dibujo, una U invertida en un diagrama que coloca el tipo impositivo en el eje de las abscisas y la recaudación en el de las ordenadas.

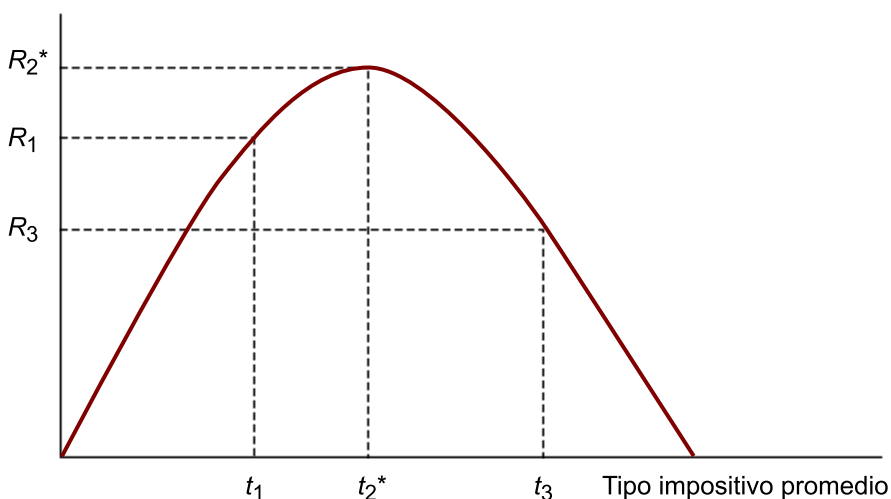
Tal como se aprecia en el figura 7, la recaudación aumenta a medida que se eleva el tipo de gravamen, zona normal, desde 0 hasta t_2 , pero a partir de t_2 (zona prohibida), a medida que se aumenta el tipo, la recaudación descende como consecuencia de los fuertes efectos de sustitución que produce el incremento de tipos y los excesos de gravamen. Es decir, la curva de Laffer relaciona los niveles de recaudación con el aumento de impuestos.

Si medimos el aumento del impuesto a través de un tipo impositivo medio t , cuando el tipo impositivo es t_1 , la recaudación, al aplicar ese tipo sobre la renta, será una cantidad positiva mayor que cero (en concreto R_1). Si aumentamos el

tipo, la recaudación seguirá creciendo hasta alcanzar un máximo en R_2 , para un tipo t_2 . A partir de ese punto, cualquier intento del gobierno para elevar los impuestos (tipo impositivo) se traducirá, paradójicamente, en un descenso de la cantidad recaudada. Notad que para t_3 la recaudación ha caído hasta R_3 . Es decir, habrá un momento a partir del cual el tipo se considere tan alto que los contribuyentes comenzarán a dejar de pagar impuestos –será más rentable el fraude o el ocio que la inversión o el trabajo– hasta llegar a un punto (cuando la curva de Laffer toca el eje de las abscisas) en el que, con un gravamen del 100%, no se consigue ingresar nada.

Figura 7. Curva de Laffer

Recaudaciones



Por lo tanto, un mismo nivel de recaudación se puede obtener con un tipo menor o mayor, con las consecuencias que esto conlleva para el diseño de la política tributaria de un gobierno. Por ejemplo, puede ocurrir que se decida una elevación de tipos de tal forma que la ventaja que obtiene el contribuyente por el incumplimiento de sus obligaciones tributarias sea tanta que asuma el riesgo de no cumplirlas, al valorar que las posibilidades de ser descubierto por la Administración tributaria son escasas.

Así, una elevación de tipos impositivos sin la dotación adecuada de medios materiales y humanos en la Administración puede motivar que la curva se sitúe rápidamente en la zona descendente. Por ello, es muy importante que cuando se plantean reformas fiscales en profundidad se tengan en cuenta los medios de los que dispone la Administración tributaria encargada de su gestión.

La existencia de ambas zonas se puede explicar por dos factores diferentes:

a) **Efecto aritmético:** si la base imponible permanece constante, cualquier aumento en los tipos genera un aumento en la recaudación.

b) Efecto económico: cuando se incrementa el tipo de un factor productivo, el trabajo por ejemplo, se produce un desincentivo para dicho factor y se abarata el ocio; así como un incentivo para el uso del otro factor productivo, el capital, al haberse alterado el precio relativo de los factores productivos, al encarecerse el uso del trabajo.

Por lo tanto, cuando se decide incrementar el tipo el resultado será el de la zona normal o el de la prohibitiva, según que el efecto dominante sea el aritmético o el económico. Si domina el efecto aritmético el aumento del tipo se traducirá en un aumento de la recaudación. Si, por el contrario, predomina el efecto económico el aumento del tipo generará una menor recaudación al situarse en la zona prohibitiva.

Así, la curva diseñada por el economista Arthur Betz Laffer defiende que, en ocasiones, precisamente con las rebajas fiscales es como se recauda más. La curva de Laffer ha suscitado multitud de críticas, principalmente debido a la dificultad de su conocimiento empírico, ya que se desconoce el punto de la curva en el que se encuentra una economía o, lo que es lo mismo, no se conoce cuál es el tipo de gravamen óptimo (t_2) que nos proporciona el mayor nivel de recaudación posible.

En todo caso, la curva de Laffer pretende demostrar algo que parece obvio: no por elevar los impuestos necesariamente se va a recaudar más. Y también su contrario, no por bajar los impuestos se va a recaudar menos.

En resumen, la curva de Laffer se basa en la hipótesis de que, cuando la presión fiscal es muy alta, la rebaja de impuestos introduce incentivos en la economía, que se traducen en que la gente trabaja más o se pasa de la economía sumergida a la economía legal, con el consiguiente aumento de la inversión, el empleo y el consumo. El Estado además recaudará más, al mismo tiempo que aumenta la renta disponible de los ciudadanos.

Cuando nos desplazamos a lo largo de la línea ascendente de la curva el ciudadano está dispuesto a pagar más impuestos a cambio de mayor cantidad de servicios públicos, mientras que al desplazarnos por la línea descendente el ciudadano muestra que no acepta una mayor carga fiscal por los servicios públicos que recibe.

En consecuencia, la relación de intercambio entre impuestos y servicios públicos, en este sencillo análisis, vendrá determinada por la utilización más o menos eficaz y eficiente que haga el Estado de los recursos públicos detraídos vía impuestos y devueltos en forma de gastos públicos.

El caso islandés

Islandia, por ejemplo, proporcionó una demostración interesante de la curva de Laffer. Del año 1991 al 2001, con el tipo impositivo cayendo gradualmente desde el 45% hasta el 18% los ingresos fiscales se triplicaron. Desde el 2001, los ingresos se han vuelto a triplicar. Mientras tanto, la economía islandesa crecía a una tasa media del 4%.

Cuanto más y mejores sean los servicios públicos existirá una mayor tolerancia a las subidas de tipos. Esta conexión determina una reflexión muy importante para nuestro análisis: el Estado debe ser eficaz y eficiente tanto en la obtención de los ingresos como en el desempeño del gasto.

La pendiente de la curva y el nivel del tipo máximo pueden variar significativamente de un país a otro por factores tan diversos como:

- 1) el nivel de prestación de servicios públicos, los tipos y calidad;
- 2) el grado de apertura de la economía a escala internacional y la integración económica internacional: posibilidades de deslocalización;
- 3) la coherencia del sistema impositivo y la organización territorial del Estado;
- 4) la transparencia y eficiencia del Estado y de las Administraciones tributarias; el nivel de evasión fiscal; y
- 5) la mayor o menor elasticidad del bien o servicio gravado o del factor de producción, trabajo o capital.

Además, para algunos autores la forma de la curva, la pendiente y el nivel de tipo máximo son diferentes en el corto y en el largo plazo. Así, en el corto plazo, las subidas de tipos se pueden traducir de una forma más inmediata en incrementos de recaudación, ya que los ciudadanos no han tenido tiempo suficiente para adaptarse en sus comportamientos individuales a la mayor presión fiscal; mientras que por el contrario, en el largo plazo, los ajustes se habrán realizado, por ello se determinará que la pendiente de la curva a corto plazo sea más elevada que la de largo plazo. Cada ciudadano tiene su propia curva, que será cambiante en el tiempo según sus propias circunstancias.

Por lo general, los gobiernos tienen horizontes temporales en el corto plazo, vinculados a los procesos electorales, mientras que el ciudadano los tiene más lejanos, vinculados al uso que se hace de los ingresos públicos y los servicios públicos que recibe.

El caso español

En el caso español, las reformas del IRPF de 1999 (Ley 40/1998) y del 2003 (Ley 46/2002) pusieron de manifiesto que es posible una rebaja de la carga impositiva individual con un incremento de la recaudación general del impuesto, vía mejora de la actividad económica y creación de empleo. Al incrementarse el número de contribuyentes, todos pagan menos pero el resultado final es un ingreso mayor. También se ha constatado que, al reducirse el gravamen de las plusvalías, se aumenta el número de operaciones generadoras de las mismas y se logra una recaudación mayor. Tanto la reforma de 1999 como la del 2003 trataron de favorecer la actividad económica, la eficiencia y la equidad, y optaron por una reducción de los tipos nominales máximos y mínimos de la tarifa progresiva, así el

tipo marginal máximo pasó del 56% al 48% en la reforma de 1999 (Ley 40/1998) y al 45% (Ley 46/2002) en la reforma del 2003.

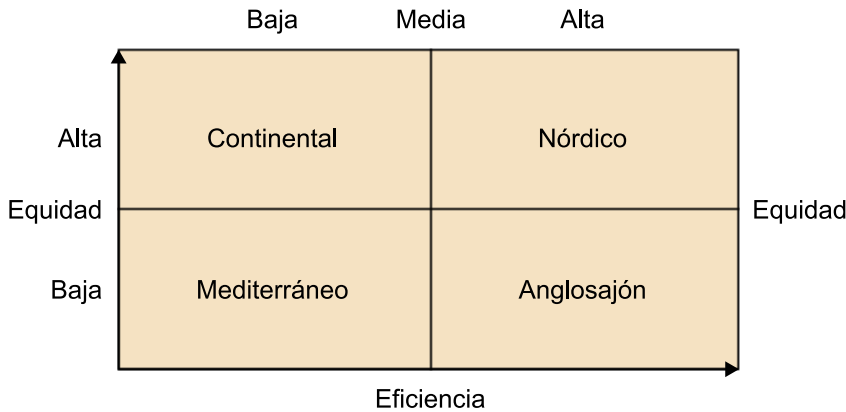
Uno de los factores que hemos destacado que influye en la mayor o menor tolerancia de la presión fiscal es el nivel de transparencia y eficiencia de la actuación pública, en general, y de la Administración tributaria, en particular. Así, creemos que cuanto mayor es la transparencia –entendida como existencia de baja corrupción y adecuación de la actuación pública a la oferta electoral como forma de cumplimiento de los compromisos contraídos–, mayor será la eficiencia de la actividad pública –entendida, a su vez, como el cumplimiento de los objetivos perseguidos al menor coste posible– y mayor será la equidad conseguida a través de la actividad pública. En consecuencia, mayor será la tolerancia a una mayor presión fiscal. Es decir, en la curva de Laffer el punto máximo se encontrará más alejado del origen y mayor será la zona de tolerancia para incrementar la carga fiscal. Por el contrario, cuando existe poca transparencia el nivel de eficiencia también será bajo, se alcanzará poca equidad y la tolerancia será escasa, por lo que un incremento del tipo de gravamen puede situarse enseguida en la zona prohibida, sin que se haya logrado, por otra parte, un nivel de presión fiscal elevado.

También podemos entender dentro del concepto de transparencia, referida al ámbito tributario, el hecho de que los impuestos sean claros, de fácil aplicación y gestión, coherentes, estables y que incorporen seguridad jurídica en su aplicación, pues solo así el importe que cada uno está obligado a pagar será más cierto y habrá mayor seguridad jurídica para el ciudadano y para la Administración. Facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales así como reducir el coste indirecto derivado del cumplimiento de las mismas incide en la transparencia. El nivel de fraude en el sistema impositivo afecta directamente a la equidad del mismo, cuanto mayor sea el fraude menor equidad se conseguirá. Los profesores Richard y Peggy Musgrave incluyen dentro de su análisis del exceso de gravamen y la eficacia los costes de la Administración tributaria y de cumplimiento de las obligaciones tributarias para los contribuyentes como un tema generalmente olvidado, pero del que ellos destacan su importancia real; nosotros compartimos esa visión y por eso le dedicaremos un apartado más adelante.

3.3. Modelos de eficiencia

Siguiendo a Sapir, podemos establecer cuatro modelos de actuación pública teniendo en cuenta los niveles de eficiencia y equidad. Tal como se aprecia en el cuadro de la figura 8, a mayor eficiencia es más fácil conseguir altos niveles de equidad, caso de los países nórdicos. En el extremo opuesto se encontrarían los países del Mediterráneo, con menor eficiencia y equidad.

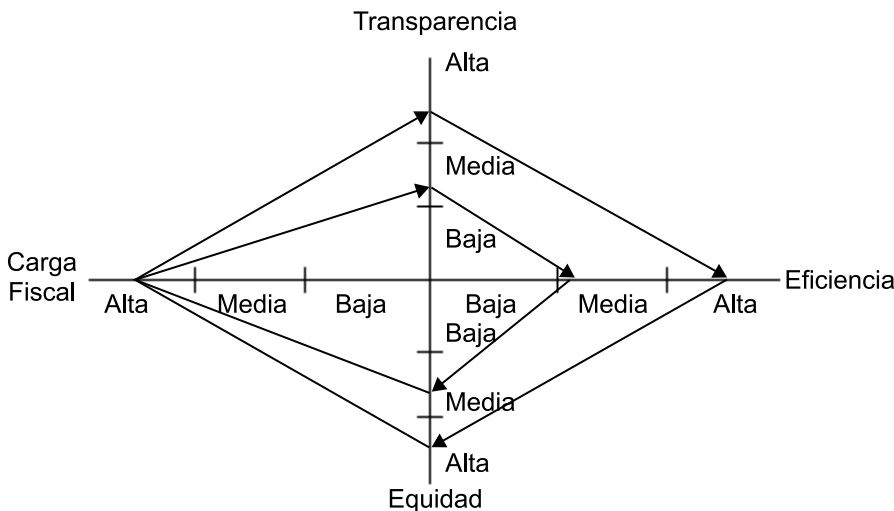
Figura 8. Modelos de eficiencia



Notas:
 Nórdico: Suecia, Finlandia, Dinamarca
 Continental: Alemania, Francia, Países Bajos
 Anglosajón: Reino Unido, Irlanda
 Mediterráneo: Italia, España, Grecia, Portugal

Evidentemente, aunque exista un alto nivel de transparencia, eficiencia y equidad, si la presión fiscal es muy elevada, por ejemplo, entre el 40 y el 50%, en economías integradas, abiertas, con posibilidades de deslocalización y altas elasticidades, la tolerancia a un incremento de los tipos va a ser muy difícil. Un ejemplo paradigmático son los países nórdicos, con elevadas cargas fiscales para el trabajo, con tipos marginales en el IRPF próximos en torno al 50%, pero con pocas posibilidades de deslocalización y con un tipo mucho más reducido para las rentas del capital, 25/30%, para las personas físicas y jurídicas, al tener el capital mucho más fácil la deslocalización (figura 9).

Figura 9. Interrelación entre presión fiscal, transparencia, eficiencia y equidad



Fuente: elaboración propia

En esta representación gráfica, podemos ver que para un mismo nivel de presión fiscal con diferentes niveles de transparencia se pueden conseguir eficiencias y equidades distintas, mayores cuanto mayores sean los niveles de transparencia. Es difícil imaginar una actuación pública poco transparente que alcance una gran eficiencia y equidad. También podemos observar que cuanto menores sean la transparencia, la eficiencia y la equidad menor será el nivel de presión fiscal que se está dispuesto a aceptar y enseguida se alcanzará

el tope máximo de tolerancia fiscal. En definitiva, todas las variables están interrelacionadas entre sí al ser los impuestos una relación de intercambio económico y social; se está dispuesto a pagar a cambio de algo.

Siguiendo con nuestro análisis por modelos de países, como se puede observar en la figura 10, podemos establecer **cinco grupos diferentes**, que reflejan el centro del debate sobre la imposición, la eficiencia y la equidad. Se trata de un debate centrado en juicios de valor sobre el modelo de organización social, política y económica que cada país libremente debe elegir, teniendo en cuenta el escenario en el que compite. Como vemos, teniendo en cuenta la diferente presión fiscal, cada país actúa de acuerdo con sus circunstancias políticas, sociales y económicas, pero que en un contexto de globalización e integración económica sus márgenes de autonomía se reducen al depender cada vez más de las decisiones de terceros países. De entre estos modelos, el modelo anglosajón parece más fácilmente adaptable a las condiciones de competencia fiscal y económica que plantea la globalización y la integración, mientras que el modelo nórdico, con un mayor compromiso social, resulta más difícil sin una buena gestión pública y política, teniendo en cuenta las exigencias competitivas de dicha globalización.

Figura 10. Tipología de países

1. Modelo nórdico (Suecia, Finlandia, Noruega, Dinamarca)			
Características			
Económicas		Sector público	
– Igualitarios	•••••	+ 50% del PIB	
– Flexibles	•••••	– Transparente	•••••
– Abiertos	•••••	– Eficiente	•••••
– Competitivos	•••••		
2. Modelo continental europeo (Francia, Alemania, Países Bajos)			
Características			
Económicas		Sector público	
– Igualitarios	•••	40%/50% del PIB	
– Flexibles	••	– Transparente	•••
– Abiertos	•••	– Eficiente	•••
– Competitivos	•••		
3. Modelo anglosajón (Estados Unidos, Reino Unido, Irlanda)			
Características			
Económicas		Sector público	
– Igualitarios	••	30%/40% del PIB	
– Flexibles	•••••	– Transparente	•••
– Abiertos	•••••	– Eficiente	•••
– Competitivos	•••••		
4. Modelo países mediterráneos (Italia, España, Grecia y Portugal)			
Características			
Económicas		Sector público	
– Igualitarios	••	35%/45% del PIB	
– Flexibles	••	– Transparente	••
– Abiertos	•••••	– Eficiente	••
– Competitivos	••		
5. Países en desarrollo			
Características			
Económicas		Sector público	
– Igualitarios		20%/30% del PIB	
– Flexibles	•	– Transparente	
– Abiertos	•	– Eficiente	
– Competitivos	••		

Nota: Mayor número de • indican mayor nivel.
Fuente: Elaboración propia

Dos ejemplos muy ilustrativos de existencia de alternativas y posibilidades lo plantean la experiencia de Irlanda en la Unión Europea y Chile en Iberoamérica con crecimientos económicos sostenidos.

En cualquier caso, no existe una única solución. Ahora bien, cualquiera que sea la importancia del sector público, este debe ser eficiente y transparente, pues solo así se lograrán los objetivos perseguidos. A su vez, el sistema fiscal debe ser eficiente y equitativo, para lo que necesitará contar con una Administración eficaz y eficiente para ayudar a conseguir los objetivos de la política económica general.

3.4. Conclusiones

La Unión Europea es un mercado único con libertad de movimientos de capitales y una fuerte y creciente integración económica con moneda única. Además, cada país conserva su soberanía fiscal en la imposición directa y se produce así una competencia fiscal entre los países por la captación de inversiones. En este contexto, la eficiencia, como regla económica, está adquiriendo una importancia creciente frente a la equidad, regla política, que está cambiando no solo la configuración de los sistemas impositivos, sino, también, la de los propios impuestos directos.

La existencia de una elevada presión fiscal no debe ocultar que los países más desarrollados tienen un tratamiento más ágil para las rentas del capital, como consecuencia de su mayor movilidad y fácil deslocalización. Es decir, adaptan rápidamente sus impuestos directos a la realidad económica dominante, aunque se alteren los principios que inspiran los sistemas impositivos. Intentan aplicar impuestos factibles, realistas. Como ejemplo podemos destacar los países nórdicos, que, con la presión fiscal global más elevada, tienen unas rentas del capital que se sitúan por debajo de la media de la Unión Europea. Como no puede haber a largo plazo equidad sin eficiencia, el diseño de las políticas tributarias debe buscar un equilibrio permanente entre las reglas económicas y políticas en el que la actuación pública, en términos de transparencia, tiene una importancia creciente para la aceptación de los sistemas impositivos.

Como la eficiencia y la equidad no son valores absolutos sino relativos, en el caso de la Unión Europea existen países con mayores niveles de eficiencia y equidad que otros, aunque la existencia de una competencia, convergencia y armonización fiscal entre los sistemas de impuestos directos de todos los países tenderá a aproximar dichos niveles de eficiencia y equidad. En cualquier caso, los países con mayor transparencia en la actividad pública seguro que consiguen más eficiencia y equidad en la aplicación de sus impuestos y ganan en competitividad.

4. Los costes de administración y de cumplimiento

La carga de la tributación sobre la economía se denomina habitualmente *presión fiscal* y es un indicador habitual de la dimensión del sector público y del peso de los ingresos fiscales destinados a financiar el gasto público de una economía. Pero esta ratio considera únicamente los aspectos explícitos de la fiscalidad y olvida los aspectos implícitos entre los que cabe destacar la presión fiscal indirecta, que incluye los pagos necesarios para cumplir los requerimientos tributarios. A esta segunda idea dedicamos este apartado.

Así, sabemos que el proceso de tributación es costoso y que los costes que un impuesto hace soportar a los ciudadanos superan, en general, la recaudación que genera. Estos costes de la imposición pueden agruparse en tres bloques:

a) **Costes de administración**, a los que es preciso hacer frente para obtener la recaudación y asegurar el buen funcionamiento del sistema fiscal.

b) **Costes de cumplimiento** de las obligaciones fiscales por parte del contribuyente. Las pérdidas de tiempo ocasionadas por el proceso de autoliquidación y pago, el coste del asesoramiento fiscal y las multas son los principales ejemplos de la carga que soportan los contribuyentes para cumplir sus obligaciones tributarias.

c) **Costes de eficiencia o bienestar**, que tiene su origen en el hecho de que, por lo general, la imposición introduzca distorsiones que alteran el comportamiento de los agentes económicos. Estas distorsiones se materializan en un exceso de carga o coste de eficiencia.

El pago de un impuesto implica una transferencia de renta del sector privado al sector público, cuya cuantía es igual a lo recaudado. Esta carga o pérdida de bienestar se denomina efecto renta. Por otra parte, los impuestos distorsionan el comportamiento de los agentes económicos y les inducen a abandonar aquellas actividades relativamente más gravadas en beneficio de las menos gravadas. Esta alteración en las decisiones de los individuos, movidas por razones fiscales y no por razones de costes o productividad, causará una pérdida de bienestar adicional al efecto renta. Este exceso de carga por encima de la recaudación se denomina exceso de gravamen, tal y como hemos visto en apartados anteriores.

4.1. Presión fiscal psicológica

Según plantea Schmolders, la tarea de la psicología financiera consiste en investigar la conducta de los particulares con relación a la Hacienda pública, comenzando por su contribución a la formación de la opinión pública en

materia financiera, siguiendo por su postura frente al Estado y frente a cada institución o servicio público y concluyendo por la forma más o menos veraz de sus declaraciones fiscales y los modos de conducta así revelados.

Bajo este prisma, podemos considerar que la presión fiscal psicológica no es sino el sentimiento, creencia o percepción de la magnitud de la carga fiscal soportada individualmente. A diferencia de la presión fiscal económica, esta no proporciona información cuantificada sobre la carga fiscal global ni tampoco sobre la carga fiscal individual.

Quantificación

Cabe destacar el avance que se ha producido en los últimos años en el intento de cuantificar dicha presión fiscal psicológica, o cuando menos la llamada presión fiscal indirecta.

Dentro del mencionado indicador de presión fiscal psicológica se recogen todos los costes y molestias que origina la recaudación de los impuestos. Entendiendo que, para hacer efectiva la recaudación, tanto la Administración tributaria como los contribuyentes necesitan incurrir en una serie de gastos que, para la primera, suponen una disminución de su volumen de ingresos y, para los segundos, un aumento de la carga fiscal soportada. Esto en terminología fiscal se denomina costes de la recaudación. Dichos costes tienen dos componentes que, según su incidencia se denominan:

1) **costes administrativos**, gastos en los que incurre la propia Administración tributaria para gestionar los impuestos, y

2) **costes de cumplimiento**, aquellos en los que incurren los contribuyentes para cumplir con los requisitos que les impone el sistema tributario. Estos últimos costes también se denominan costes ocultos de la tributación, carga fiscal encubierta o, más comúnmente, presión fiscal indirecta. Los costes de cumplimiento tienen a su vez tres componentes:

a) costes directos en dinero (factura pagada al asesor fiscal),

b) costes en tiempo (horas dedicadas a los temas tributarios), y

c) costes psicológicos (producidos por la preocupación y la dedicación que comporta la obligación tributaria).

Los hacendistas aseguran que un sistema fiscal contemplado en todo su conjunto ha de ser caro si se desean obtener resultados de calidad. Además, un sistema tributario diseñado para economías dinámicas y complejas tiene que ser inevitablemente cambiante y complejo si pretende ser equitativo. Por un lado, ha de procurar tratar por igual situaciones muy diferentes; por el otro lado, ha de procurar adaptarse velozmente a los cambios para no perjudicar el desarrollo económico. Por ello, lograr calidad y equidad incrementará los costes de la recaudación.

En cualquier caso, esta dualidad de costes complica sobremanera la estimación de los costes de recaudación, a pesar de los esfuerzos realizados por algunos autores. Como señala Delgado, en el caso de los costes administrativos, la dificultad estriba, por una parte, en la participación de varias unidades administrativas en los asuntos relacionados con la tributación, en especial en aquellos países más descentralizados, y, por la otra parte, en el suministro conjunto de servicios relacionados con la recaudación de los diferentes impuestos que entorpece un desglose detallado de los costes correspondientes a la gestión tributaria. Si bien es cierto que toda la información que se precisa para estimarlos consta en los registros oficiales de la Administración.

Por el contrario, en el caso de los costes de cumplimiento, los datos necesarios para estimarlos no se hallan en poder de la Administración sino que es preciso obtenerlos de los propios contribuyentes; para ello, se utiliza la metodología de encuesta, con todas las dificultades asociadas a la misma. Por otro lado, tal como señalan Alvira y García, la existencia de estos dos componentes de costes hace que quienes incurren en ellos los afronten de manera desigual, según sea su capacidad para reducir la cuantía de la parte que le corresponde. En este sentido, la Administración tributaria tiende a limitar el crecimiento de los costes administrativos, aunque sea a costa de incrementar la presión fiscal indirecta.

Naturalmente, si los contribuyentes llegaran a percatarse de ello, se resistirían a admitirlo. Para impedirlo, la Administración tributaria se sirve de una curiosa estrategia: evitar los conflictos sorteando las relaciones directas con los obligados al pago de los impuestos. Esto se lleva a cabo mediante una técnica de anestesia fiscal, que consiste en hacer pagar los impuestos a quienes no son sus deudores tributarios propiamente dichos. De este modo, como el que efectúa el pago del impuesto no soporta su carga económica, lo liquida sin mayores problemas y, como el verdadero contribuyente no entra en relación con Hacienda, no puede litigar con ella.

De este modo, se generalizan así en las Administraciones tributarias los conocidos procedimientos de retención y de repercusión:

- mediante la retención en origen, para los impuestos directos, el particular que paga la renta retiene toda o parte principal de la cuantía del impuesto y lo ingresa en el Tesoro Público; y
- mediante la repercusión, para los impuestos indirectos, el vendedor paga la cuota correspondiente al Tesoro y la recupera de los consumidores en una proporción igual, inferior o superior según las leyes del mercado. Así, los consumidores finales, abonan el precio del bien o del servicio sin saber, o sin sentir, la parte del impuesto que están pagando.

El sector público se siente legitimado para exigir esta colaboración de los agentes sociales y los contribuyentes admiten la generalización del procedimiento de autoliquidación. De esta forma, el contribuyente declara, calcula y paga lo que le corresponde según el ordenamiento tributario vigente. El trasvase de responsabilidades de la Administración tributaria a los contribuyentes implica también un trasvase de costes de aquella hacia estos que no suele tenerse en cuenta al calcular los costes de recaudación. Esto permite al sector público presentar unos buenos índices de eficacia en la gestión financiera de los impuestos porque, al comparar lo recaudado con lo que cuesta recaudar, solo toma en consideración uno de sus componentes, el coste administrativo, y se olvida de los costes de cumplimiento.

Esta estrategia de trasvase de costes, si bien resulta muy beneficiosa para el sector público, no lo es para el contribuyente porque supone que la presión fiscal soportada por él ya no tiene un componente, sino dos. El primero, claramente visible, es la cuota tributaria resultante de su declaración; el segundo, menos visible, basado en todo el conjunto de requisitos que el declarante debe llevar a cabo hasta llegar a la determinación de la cuantía económica de su obligación tributaria, es la llamada presión fiscal indirecta. Sucede, además, que los costes de cumplimiento no se reparten por igual entre los distintos grupos de contribuyentes y que este reparto desigual es fuertemente regresivo, así suelen tener un peso proporcionalmente a la deuda tributaria mayor para las pequeñas empresas que para las grandes, para el contribuyente modesto que para el acomodado.

4.2. Mentalidad fiscal

Grossmann denominaba al clima espiritual en el que tiene lugar el encuentro del ciudadano con el fenómeno impositivo conciencia fiscal. Por su parte, Schmölders, para delimitar mejor y más objetivamente el fenómeno, prefería hablar de mentalidad fiscal, entendida como el conjunto de actitudes que predominan (en una época o pueblos determinados) con relación a la imposición. De esta mentalidad adquirirían importancia los conceptos moral fiscal del contribuyente (su postura ante el delito fiscal) y disciplina fiscal (la tendencia a observar o no sus deberes fiscales).

Deteniéndonos un poco más en dichos conceptos podemos señalar que la **moral fiscal** representa la actitud de un grupo o de la totalidad de los contribuyentes frente al cumplimiento de sus deberes fiscales.

Así, dicha moral está arraigada en la mentalidad de la población para con la Hacienda y en su conciencia social, en su reconocimiento del deber de contribuir y en la aceptación de la soberanía fiscal del Estado. Fuentes

Quintana advertía de que el impuesto no es admitido por los ciudadanos con las aquiescencias y el acuerdo con el que se aceptan otras normas e instituciones que facilitan la vida comunitaria.

La mentalidad fiscal según los pueblos

Por su parte, la mentalidad fiscal ofrece diferencias típicas de un pueblo a otro. Estas diferencias se deben no solo a la moral fiscal específica de ese pueblo, sino también al éxito o fracaso de determinados impuestos y al carácter general de su sistema tributario. Los pueblos latinos (italianos, españoles, franceses, suizos, románicos) muestran frente a todo tipo de autoridad, pero muy especialmente frente a la autoridad fiscal, una desconfianza innata y una repulsa tradicional, bien distintas de la disciplina de ingleses o escandinavos o de la sumisión de los eslavos.

Buscando criterios que sirviesen para poner de relieve las diferencias en la mentalidad fiscal de los distintos pueblos, el Instituto de Investigaciones Financieras de Colonia pretendió demostrar cómo la semántica da idea de esa mentalidad en materias fiscales. Así, denota muy bien la idea latina de la hacienda la palabra francesa con la que se designa al recaudador (*maltôtier*, que significa también usurero, estafador y ladronzuelo) o la voz *imposteur* (que significa tanto inspector como farsante). Y otro tanto ocurre con la voz inglesa *dodger* (sablista), que se utiliza para mostrar el descontento con la Hacienda pública. La palabra alemana *Steuer* (impuesto) significa en un principio apoyo o ayuda. En cambio, las palabras *impôt*, *imposta* o *impuesto* suscitan todavía hoy entre los países latinos la idea de sumisión, incluso en esferas distintas de la puramente fiscal. La palabra inglesa *duty* (que también sirve para designar al impuesto) hace más bien referencia a deber u obligación. En cambio, la voz *tax* (impuesto), de origen normando, alude también a carga. En cambio, la voz escandinava *skat* (impuesto) hace alusión al tesoro común y pone de relieve una idea de participación o contribución.

En general, puede afirmarse que la mentalidad fiscal está profundamente arraigada en cada sociedad y que varía solo con mucha lentitud: toda novedad se mira, en este asunto, con cierta desconfianza. El legislador tiene que adaptarse a la conciencia social del pueblo si quiere tener éxito, en lugar de tratar de cambiarla por la fuerza en relación con un determinado impuesto o sistema impositivo. Como señalaba Lauré, el peso de las cargas fiscales que el contribuyente acepta depende, en gran medida, de la forma como estas le son presentadas, de lo que el mismo es consciente, por lo que reclama ruidosamente que se apliquen los artificios adecuados para disimularle el gravamen, del que sobradamente sabe que no puede escapar.

4.3. Resistencia fiscal

Schmölders trata el concepto de resistencia fiscal al referirse a las distintas reacciones que el sistema impositivo genera en los contribuyentes. El obligado al pago del impuesto puede tratar ante todo evitar el hecho que da origen al impuesto; es decir, evitar la imposición por medios plenamente legales. Pero el contribuyente puede también tratar de ocultar o desfigurar el hecho impositivo, así nos encontramos ante la evasión fiscal ilegal.

Desde los estudios de Pantaleoni, se ha venido adoptando una terminología sumamente precisa en cuanto a los efectos económicos de la resistencia al impuesto y distinguimos entre:

- **remoción**, cuando el contribuyente trata de no pagar el impuesto y varía sus planes de producción o consumo para colocarse en una situación legal en la que no tenga que satisfacer ese impuesto;
- **elusión**, cuando el contribuyente trata de no pagar el impuesto y hace uso de los aplazamientos y demás ventajas que le ofrece la ley a tal efecto; y
- **evasión**, cuando el contribuyente trata de evitar en todo o en parte el pago del impuesto por medios ilegales.

Respecto a los costes de la evasión fiscal, cabe señalar que, cuando un sistema fiscal tiene un régimen jurídico mal estructurado, se suele fomentar con ello la evasión tributaria. Sin embargo, la evasión fiscal es un lujo caro que solo se pueden permitir, o al menos se pueden permitir en mayor medida, los contribuyentes con capacidad económica. Desde un punto de vista estrictamente económico, podría llegar a formalizarse la evasión fiscal como un producto que requiere un proceso productivo que implica, también, el pago de servicios técnicos y una inversión de capital, a veces no pequeña. No en vano se ha podido hablar de los industriales del fraude fiscal. Los países económicamente avanzados, con mayor presión fiscal, mantienen un nivel de cumplimiento en materia tributaria que no está presente en los países en vías de desarrollo, pero contemplan un fraude fiscal minoritario y persistente vinculado a determinados sectores y fuentes de renta.

4.4. Fraude fiscal

El **fraude** viene propiciado por la oportunidad para defraudar, la probabilidad de ser descubierto –que se relaciona con la eficacia de la actividad inspectora y los sistemas de control–, el nivel de las posibles sanciones y el clima social en relación con el cumplimiento fiscal. En este caso, las variables juegan en contra de los contribuyentes de menor nivel de renta, cuyos ingresos proceden en su mayor parte de las fuentes de más difícil ocultación o más fácilmente susceptibles de control cruzado o retención en origen. El fraude fiscal es consustancial al fenómeno tributario, por lo tanto debe estudiarse desde una perspectiva multidisciplinar, en la que la economía, la sociología, la psicología y el derecho aúnen sus esfuerzos para analizar y responder a estas conductas.

En todo caso, el fraude fiscal resulta difícil de cuantificar, las fuentes que la Administración tributaria tiene a su disposición para estimarlo son básicamente dos: los agregados macroeconómicos, facilitados por las

autoridades encargadas de censar la actividad económica del país, y los datos fiscales. Así, los procedimientos de estimación del fraude fiscal se pueden agrupar en dos grandes categorías:

1) **métodos directos**, realizados mediante encuestas o por los servicios de inspección, y

2) **métodos de contraste**, o contables, que analizan la discrepancia entre las magnitudes estimadas por las estadísticas económicas públicas y que se pueden clasificar, en función de los términos de comparación, en

a) **contrastes recaudatorios**, comparación de la recaudación efectiva con la recaudación potencial estimada, y

b) **contrastes de información declarada**, que comparan las magnitudes económicas obtenidas por medio de las declaraciones tributarias con las ofrecidas por las estadísticas básicas.

En las aproximaciones contables al fraude fiscal existen tres dificultades técnicas de importancia: la **intermediación** entre los conceptos tributarios y los empleados en la contabilidad nacional, el problema de la **fiabilidad** o precisión de las estimaciones contables y la **traducción** de los índices de ocultación en índices de fraude.

El fraude fiscal se puede analizar según un modelo en el que coexisten dos componentes:

- un **componente estructural**, que afecta al conjunto de los sistemas tributarios, con independencia del país, y que varía con el entorno histórico y social; y
- un **componente no estructural**, que depende de varios factores, como la justicia, la eficacia de los controles administrativos, la conciencia ética de los ciudadanos, la calidad de diseño del sistema y otros similares.

Mientras tanto, en cuanto a la mayoría de los ciudadanos, las causas del fraude fiscal se pueden agrupar en tres grandes bloques:

- causas imputables a los propios ciudadanos, que no tienen suficiente conciencia cívica ni ética;
- causas imputables a la Administración, que no establece los controles suficientes sobre todo tipo de rentas, que carece de una normativa suficiente para evitar el fraude y que exige más de lo que da; y

- causas económicas, ya que la situación económica general presiona hacia la evasión y porque la presión fiscal es excesiva.

Resum

La sociedad moderna no puede existir sin ninguna clase de impuestos. Todos esperamos que el sector público nos suministre ciertos servicios, como infraestructuras, defensa nacional, sanidad, justicia o educación, entre otros. Pero todos estos servicios públicos requieren ingresos fiscales.

Y cuando el sector público establece impuestos sobre los compradores o sobre los vendedores de un bien, la sociedad observa cómo se ven afectados algunos de los beneficios de la eficiencia del mercado. Los impuestos tienen costes para los participantes del mercado, no solo porque transfieren recursos de esos participantes al sector público sino también porque alteran los incentivos y distorsionan los resultados del mercado:

- Un impuesto sobre un bien reduce el bienestar de sus compradores y vendedores, y la disminución del excedente del consumidor y del productor normalmente es mayor que los ingresos recaudados por el Estado. La disminución del excedente total (suma del excedente del consumidor, productor y los ingresos fiscales) se llama pérdida irrecuperable de eficiencia provocada por el impuesto.
- Los impuestos producen pérdidas irrecuperables de eficiencia porque llevan a los compradores a consumir menos y a los vendedores a producir menos, y estos cambios de conducta reducen el tamaño del mercado por debajo del nivel que maximiza el excedente total. Como las elasticidades de la oferta y la demanda miden el grado de respuesta de los participantes en el mercado a la situación en la que este se encuentra, una elasticidad más alta implica una pérdida irrecuperable mayor.

Bibliografía

Albi, E.; González-Páramo, J. M.; Zubiri, I. (2000). *Economía pública I*. Barcelona: Ariel Economía.

Álvarez, F.; Corona, J.; Díaz, A. (2011). *Economía pública: una introducción*. Barcelona: Ariel Economía.

Alvira, F.; García, J.; Delgado, M. L. (2000). *Sociedad, impuestos y gasto público. La perspectiva del contribuyente*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, CIS ("Monografías", 170).

Bustos, A. (2007). *Lecciones de Hacienda pública*. Madrid: Colex.

Cordón Ezquerro, T. (2007). *La imposición, la eficiencia y la equidad: una reflexión desde la perspectiva de la Unión Europea*. ICE.

Musgrave, R. A.; Musgrave, P. B. (1992). *Hacienda pública teórica y aplicada*. Madrid: McGraw-Hill.

Neumark, F. (1994). *Principios de la imposición*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

