Economía Pública II

Teoría de la imposición
Sistema impositivo
Otros ingresos públicos
Economía Pública Internacional

Emilio Albi Ibáñez, José Manuel González-Páramo,
Rosa M. Urbanos e Ignacio Zubiri

Ariel Economía

4.ª edición actualizada

Emilio Albi, José Manuel González-Páramo,
Rosa M. Urbanos e Ignacio Zubiri

Economía Pública II

I. Teoría de la imposición
II. Sistema impositivo
III. Otros ingresos públicos
IV. Economía Pública Internacional

Ariel Economía

1.ª edición: marzo de 2000
4.ª edición renovada: febrero de 2018

© 2000 y 2018: Emilio Albi, José Manuel González-Páramo e Ignacio Zubiri
© 2018: Emilio Albi, José Manuel González-Páramo, Rosa M. Urbanos e Ignacio Zubiri

Derechos exclusivos de edición en español
reservados para todo el mundo:
© 2000 y 2018: Editorial Planeta, S. A.
Avda. Diagonal, 662-664 - 08034 Barcelona
Editorial Ariel es un sello editorial de Planeta, S. A.
www.ariel.es

ISBN: 978-84-344-2729-7
Depósito legal: B. 28.320 - 2017

Impreso en España

El papel utilizado para la impresión de este libro
es cien por cien libre de cloro
y está calificado como **papel ecológico**.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (Art. 270 y siguientes del Código Penal).
Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.
Puede contactar con CEDRO a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 91 702 19 70 / 93 272 04 47.

SUMARIO

Presentación

I. TEORÍA DE LA IMPOSICIÓN

1. Criterios de valoración de los sistemas tributarios
2. Imposición, eficiencia y equidad. Imposición óptima
3. Incidencia distributiva de la imposición

II. SISTEMA IMPOSITIVO

4. Impuesto sobre la Renta Personal
5. Impuesto de Sociedades
6. Imposición sobre la riqueza
7. Imposición indirecta. El IVA

III. OTROS INGRESOS PÚBLICOS

8. Precios públicos. Dinero y deuda pública

IV. ECONOMÍA PÚBLICA INTERNACIONAL

9. Economía Pública internacional

Bibliografía

Soluciones a los ejercicios

Capítulo 1

CRITERIOS DE VALORACIÓN DE LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS

1. Introducción

En las economías occidentales avanzadas el Sector Público detrae mediante impuestos un porcentaje de la renta que, según países, oscila entre el 25 % y aproximadamente el 50 % del PIB. En España esta cifra oscila en torno al 34 %. Dada la magnitud de los recursos que recauda, no es sorprendente que el sistema fiscal de un país sea un elemento clave en el funcionamiento de la economía con trascendencia sobre la asignación y la distribución de recursos.

Desde la perspectiva de la asignación, el sistema fiscal puede inducir a los individuos a consumir más de unos bienes y menos de otros, a dedicar su renta al ahorro o al consumo, a trabajar más o consumir más ocio, a invertir en unas actividades o en otras, etc. Desde la perspectiva de la distribución, el sistema fiscal puede alterar sustancialmente la distribución de bienestar resultante del libre mercado aumentando, o disminuyendo, la desigualdad.

En este contexto, poder responder a cuestiones como ¿cuándo un sistema fiscal es mejor que otro? o ¿qué características debe tener el sistema fiscal ideal? adquiere una relevancia especial. Estas preguntas, sin embargo, carecen de respuesta, al menos en términos absolutos, porque que un impuesto sea mejor que otro depende de los objetivos que deseemos alcanzar con el sistema tributario. Por ello, antes de analizar el diseño de los sistemas impositivos es necesario delimitar estos objetivos.

Esto, en principio, puede parecer una tarea destinada al fracaso porque, después de todo, la elección de objetivos es una cuestión subjetiva. Esto es, diferentes personas pueden considerar que el sistema fiscal debe servir a objetivos distintos. Sin embargo, a pesar de esta subjetividad, tanto en la literatura hacendística como en la práctica de la política económica existe un notable consenso acerca de que los objetivos principales que deben guiar el diseño de los sistemas fiscales son la eficiencia, la equidad, la sencillez y la flexibilidad.

El propósito de este capítulo es analizar el significado e implicaciones de estos objetivos para, posteriormente, en los restantes capítulos irlos aplicando al diseño de los impuestos más importantes. Antes, sin embargo, de analizar estos objetivos es conveniente que nos detengamos a revisar cuáles son los impuestos que configuran el sistema fiscal español y cuál es la importancia de las distintas figuras tributarias.

2. **Los impuestos: definición y clasificación**

A fin de analizar cómo debe ser el sistema fiscal es importante comenzar delimitando el objeto de nuestro estudio. Para ello es conveniente partir de la distinción entre tributos e impuestos.

Los tributos son aquellas cantidades que el Sector Público detrae del Sector Privado de forma coactiva como medio de contribuir a la financiación general de la actividad pública. Dentro de los tributos cabe diferenciar tres tipos de figuras:

a) Tasas: son los tributos que gravan el uso del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que benefician de modo particular al contribuyente, cuando *a.1)* los servicios o actividades no sean de solicitud voluntaria o *a.2)* cuando no se presten o realicen por el sector privado. Un ejemplo correspondería a las tasas que se pagan por la expedición del documento de identidad o del pasaporte, o las tasas por publicación de anuncios en el *BOE*. Una característica de las tasas es que su importe no debe superar el coste de prestación del servicio.

b) Contribuciones especiales: son los tributos que gravan la obtención por el obligado al pago de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes, como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos (como pueden ser el alcantarillado o el alumbrado público). Al igual que ocurre con las tasas, el importe de las contribuciones especiales está sujeto a un máximo: no puede superar el coste de la inversión pública.

c) Impuestos: son los tributos exigidos sin contraprestación.

Por lo tanto, los impuestos son un tipo particular (el más importante) dentro de los tributos, si bien no todos los tributos pueden ser considerados impuestos. Definimos el concepto de impuesto a continuación con algo más de detalle.

2.1. Impuestos: definición

Los impuestos son transferencias económicas que establece coactivamente el Sector Público a su favor, sin contrapartida alguna, y respaldados por ley.

En consecuencia, podemos decir que dos son las características que definen un impuesto. La primera es la coactividad.[1] La segunda es la ausencia de contraprestación: esto es, el Sector Público determina unilateralmente la cantidad a pagar y los agentes privados están obligados a pagar esta cantidad sin contrapartida directa (a diferencia de lo que ocurre con las tasas y las contribuciones especiales).

Que los impuestos no tengan contrapartida significa que, quien los paga, no adquiere en general un derecho a recibir más prestaciones públicas que quien no los paga, y que quien paga más impuestos no adquiere un derecho a mayores prestaciones que quien paga menos. De hecho, en general ocurre al contrario. Por ejemplo, quienes pagan más por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas reciben menos prestaciones públicas porque están excluidos de buena parte de los programas redistributivos como, por ejemplo, de las ayudas a la adquisición de vivienda. A los impuestos sin contrapartida se les denomina impuestos generales del Sector Público. Frente a esto, algunos impuestos, como las cotizaciones sociales, tienen una contrapartida en la forma de prestaciones futuras por desempleo o pensiones.[2]

Los impuestos no son la única fuente de ingresos del Sector Público. El Sector Público también puede financiar sus gastos mediante otros ingresos tales como los precios públicos, ingresos patrimoniales (dividendos de empresas participadas, alquileres de propiedades públicas, intereses por préstamos, etc.), enajenación de sus activos (privatización de empresas públicas, ventas de participaciones en empresas, de edificios, etc.) o mediante transferencias (cantidades recibidas de forma gratuita del Sector Privado o ayudas dadas por organismos internacionales como, por ejemplo, la Unión Europea).

Además, el Sector Público puede recurrir al endeudamiento y, en algunos países, a la emisión de dinero.[3] En España, al igual que en el resto de los países de la Unión Europea, el gobierno central no puede recurrir a la emisión de

1. Esto supone que el impuesto debe estar establecido mediante Ley.

2. Estrictamente hablando, el Sector Público no adquiere ningún compromiso legal con los cotizantes actuales que les garantice que quien pague más cotizaciones hoy recibirá pensiones más altas mañana. De hecho, ni siquiera les garantiza que en el futuro recibirán pensiones. Sin embargo, hasta el día de hoy las cotizaciones presentes han dado lugar a prestaciones futuras, y es razonable pensar que esto seguirá siendo así en el futuro. Pero si no lo fuera, los cotizantes de hoy no podrían argumentar ningún derecho adquirido ante los tribunales. Por ello habitualmente se dice que las pensiones futuras se basan en la confianza de que los cotizantes futuros (y sus gobiernos) seguirán pagando pensiones a niveles similares a los presentes.

3. Véase el capítulo 8.

CUADRO 1.1. *Financiación del gasto no financiero de las Administraciones Públicas*

	1995	*2000*	*2005*	*2010*	*2015*	*2016*
En % del gasto						
Impuestos	73,5	88,1	94,4	71,8	79,7	81,2
Otros ingresos	10,6	9,3	8,8	7,7	8,5	8,1
Necesidad (+) Capacidad (–) de Financiación	15,9	2,6	–3,2	20,6	11,7	10,7
Total	100	100	100	100	100	100
En % del PIB						
Necesidad (+) Capacidad (–) de Financiación	7,0	1,0	–1,2	9,4	5,1	4,5

FUENTES: Elaboración propia a partir de las Cuentas Financieras de la Economía Española (2017) y la Contabilidad Nacional del INE.

dinero para financiar el gasto porque la política monetaria, y por extensión la capacidad de emitir dinero ha sido traspasada a la UE.[4]

A fin de establecer la importancia de cada una de las fuentes de ingreso, el cuadro 1.1 analiza qué porcentaje del gasto no financiero de las Administraciones Públicas se financia con cada fuente de ingresos.

Tal y como se sigue de este cuadro, los impuestos son, con mucho, el instrumento más importante de la financiación del gasto público. A mediados de la década de los noventa, los impuestos representaban en torno al 75 % de los recursos para financiar el gasto (no financiero) y el déficit cubría algo más del 15 % del gasto. Esto no era sino la continuación de la tradición de déficit públicos sustantivos que duraba desde comienzos de la década de los ochenta. La firma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) en 1997 obligaba a que todos los países de la UE que accedían al euro sanearan sus finanzas públicas y tendieran al equilibrio presupuestario (déficit cero) en el medio plazo. Esto se tradujo en un aumento del peso de los impuestos en los ingresos públicos, que en el año 2005 superaban el 94 % de la financiación del gasto. Por otro lado, el endeudamiento dejaba de ser un instrumento necesario para financiar el gasto no financiero, y los recursos superaban en más de un 3 % al gasto. El PEC reforzó, por tanto, el papel que tenían los impuestos como instrumento de financiación del gasto público. Sin embargo, la llegada de la Gran Recesión, que redujo la recaudación impositiva de manera muy importante, implicó una nueva disminución del peso relativo de los impuestos y un incremento notable

4. El recurso a monetizar el déficit (esto es, emitir dinero para financiarse) está excluido desde que en 1980 se aprobó el Estatuto de independencia del Banco de España. Esto es, se concedió al Banco de España autonomía del gobierno para determinar la política monetaria. Esta separación de la política monetaria y la fiscal también se produce en bastantes países fuera del ámbito de la Unión Europea.

del recurso al déficit. Finalmente, los datos muestran cómo con el inicio de la recuperación económica vuelve a aumentar el porcentaje que representan los impuestos en la financiación del gasto total. Las reformas puestas en marcha desde el año 2011 en el modelo de gobernanza fiscal y presupuestaria de la UE, orientadas a reforzar el cumplimiento de los compromisos de los Estados miembros en lo que respecta a sus niveles de déficit y deuda pública, hacen prever que los impuestos seguirán siendo el instrumento esencial, casi exclusivo, de financiación del gasto.[5] Dada su importancia en el conjunto de los ingresos públicos, en adelante nos concentraremos en el estudio de los impuestos.

2.2. Impuestos: clasificación

Habitualmente los impuestos se clasifican en tres grandes grupos: impuestos directos, indirectos y cotizaciones sociales.

Los impuestos directos son aquellos que gravan el origen de la capacidad de pago; esto es, la obtención de renta o la mera tenencia de riqueza. Los impuestos directos más importantes son el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y el Impuesto sobre Sociedades (IS) que gravan, respectivamente, la renta de los individuos y la renta de las empresas. Estos impuestos gravan la renta de los residentes en España. A los no residentes, tanto personas como empresas, se aplica el Impuesto sobre la Renta de los No Residentes (IRNR).

Los impuestos indirectos son aquellos que gravan la manifestación de la capacidad de pago o, dicho de otro modo, los usos de la renta. Esto es, el consumo de bienes y servicios, la compra de determinados activos y otras operaciones similares. Estos impuestos se deben pagar cada vez que se realiza una compra/venta de un bien o servicio. El Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) es el impuesto indirecto más importante en todos los países de la Unión Europea.

Las cotizaciones sociales son impuestos sobre las rentas del trabajo (generalmente los salarios) cuya recaudación está afecta a gastos de cobertura social, generalmente las pensiones.[6] La diferencia, por tanto, entre las cotizaciones y los impuestos sobre la renta radica en que, por un lado, las cotizaciones sólo gravan los salarios (y no toda la renta) y en que su recaudación se *afecta* (esto es, se dedica) al pago de prestaciones de cobertura social.

El cuadro 1.2 describe los impuestos más importantes del sistema fiscal español dentro de cada una de las categorías anteriores y cuantifica la importancia recaudatoria de estos impuestos.

5. Para una descripción detallada de las reformas articuladas en el modelo de gobernanza fiscal y presupuestaria de la UE, véase el capítulo 2 de *Economía Pública I*.

6. No obstante, en algunos países, aunque no en España, parte de las cotizaciones se dedica al pago de otras prestaciones como, por ejemplo, de la Sanidad.

CUADRO 1.2. *Nivel y estructura de los impuestos* en España*, 2015

	Como % de los Ingresos Fiscales		*Como % del PIB*	
A) *Impuestos Directos*	***35,29***		***12,77***	
Renta de las Personas Físicas (IRPF) e Impuesto sobre la Renta de No Residentes		21,10		7,64
Renta de Sociedades (IS)		6,91		2,50
Impuesto de Actividades Económicas (IAE)		0,48		0,17
Patrimonio (IP)		0,32		0,11
Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)		3,62		1,31
Sucesiones y Donaciones (ISD)		0,74		0,27
Otros		2,13		0,77
B) *Impuestos Indirectos*	***29,46***		***10,66***	
IVA		18,64		6,75
Especiales		6,14		2,22
Hidrocarburos, Electricidad, Alcohol y otros		6,05		2,19
Determinados medios de transporte		0,10		0,03
Impuesto sobre las primas de seguros		0,39		0,14
Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP y AJD)		1,93		0,70
Tasas sobre el juego		0,31		0,11
Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras		0,14		0,05
Importaciones y otros impuestos sobre la producción		1,90		0,69
C) *Cotizaciones Sociales*	***35,25***		***12,76***	
TOTAL	**100,00**		**36,19**	

* Sin impuestos propios de las CC.AA.
FUENTE: Elaboración propia a partir de la Contabilidad Nacional Anual de España, INE (2016).

Los impuestos directos pueden subdividirse en impuestos sobre la renta y sobre la riqueza. Los impuestos sobre la renta más importantes son, como ya se ha señalado, el IRPF (y su equivalente para los no residentes, el IRNR) y el Impuesto de Sociedades. En España existe, además, el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE), que es un impuesto de carácter municipal que grava el beneficio presunto (estimado) de los que realizan actividades profesionales o empresariales en un municipio concreto.[7]

7. El IAE no grava a las empresas pequeñas y medianas, ya que sólo se aplica a los contribuyentes con cifras de negocio relativamente elevadas. Por ejemplo, en el año 2016, a los contribuyentes con cifras por encima de un millón de euros. Por otro lado, cabe señalar que el IAE no grava el beneficio real de las empresas, sino el beneficio presunto. Este beneficio se estima mediante un sistema indiciario. Es decir, utilizando

Los impuestos directos más importantes sobre la riqueza que hay en España son el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD) y el Impuesto sobre el Patrimonio (IP). El IBI es el impuesto municipal más importante y grava la tenencia de inmuebles (solares o edificios). El ISD grava la adquisición de riqueza por los individuos, bien sea por herencia (sucesiones) o por donación. Finalmente, el IP grava la riqueza o patrimonio neto en manos de los individuos.

Dentro de los impuestos indirectos, los más importantes gravan el consumo de bienes realizado dentro del país. El principal es el IVA. El IVA es lo que se denomina un impuesto general sobre el consumo. Esto es, un impuesto que grava el consumo de todos los bienes que realizan los individuos. Además de al IVA, algunos bienes están sujetos a un impuesto especial (adicional al IVA). A estos impuestos que gravan el consumo de bienes concretos se les denomina impuestos especiales o, en la jerga comunitaria, accisas.[8]

El Impuesto sobre Transmisiones y Actos Jurídicos Documentados grava las transmisiones de bienes y derechos fuera del ámbito empresarial (por ejemplo, la compra de una vivienda de segunda mano), la realización de determinadas operaciones societarias (por ejemplo, la constitución de una sociedad o el aumento de capital) y los documentos de algunos actos jurídicos (notariales, mercantiles, judiciales). La tasa de juego, por su parte, grava determinados juegos de azar.

Otro conjunto de impuestos indirectos está constituido por los impuestos sobre las importaciones. Estos impuestos gravan la importación de bienes a España. Desde la adhesión de España a la UE no existen impuestos a la importación de bienes procedentes de países de la UE.[9] Los bienes procedentes de países no comunitarios tienen, sin embargo, que pagar la denominada tarifa exterior común. Esta tarifa es un impuesto que pertenece a la UE y establece los mismos tipos y grava los mismos bienes en todos los países de la UE. La tarifa exterior común la gestionan los gobiernos de los diferentes países pero entregan la recaudación a la UE.[10] Finalmente están las Cotizaciones Sociales, que son impuestos recaudados por las diferentes Administraciones de la Segu-

---

diversos indicadores de beneficio potencial (por ejemplo, el tamaño del local, el número de empleados, etc.). En la práctica la relación entre el beneficio real y el beneficio estimado según estos indicadores es, en el mejor de los casos, difusa. Por ello hay quien considera que el IAE es poco más que un impuesto por el derecho a realizar actividades económicas en un municipio. Para detalles adicionales véase Zubiri (1995).

8. En España están gravados con impuestos especiales los hidrocarburos, la cerveza, el alcohol, el tabaco, la matriculación de coches y la electricidad. Los cuatro primeros también existen en los demás países de la Unión Europea y es en ellos en los que se centra la armonización de tipos dentro de la UE.

9. Las únicas excepciones son Canarias, Ceuta y Melilla. Canarias, al tener un régimen fiscal especial dentro de la UE cobra algunos impuestos a la importación como, por ejemplo, los arbitrios canarios. De igual forma Ceuta y Melilla cobran arbitrios a la importación.

10. No obstante, los países que gestionan la tarifa exterior común se quedan con un 25 % de lo recaudado en concepto de gastos de gestión.

ridad Social que, posteriormente, se hacen cargo del pago de las prestaciones por cobertura social (desempleo, pensiones, etc.).

El cuadro 1.2 incluye una lista relativamente amplia de impuestos. Y esta lista sería incluso más larga si se hubieran desglosado los impuestos que se engloban en los apartados de «otros», entre los que se incluyen figuras de reciente creación, como el Impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoeléctrica (en el apartado de impuestos directos), o el Impuesto sobre los gases fluorados de efecto invernadero (de naturaleza indirecta).[11] Sin embargo, el cuadro 1.2 pone de manifiesto que, en realidad, la mayor parte de la recaudación proviene de unas pocas figuras impositivas. Entre sólo tres figuras —las Cotizaciones Sociales, el IRPF y el IVA— aportan aproximadamente el 75 % de la recaudación. Si a esto añadimos el IS y los Impuestos Especiales se llega hasta casi el 90 % de lo recaudado. Estas cinco figuras constituyen, por tanto, la base del sistema fiscal español.

Finalmente, merece la pena destacar que, en su conjunto, el sistema fiscal español recauda aproximadamente un 36 % del PIB. Esto es, de cada euro de renta generada en la economía el sector público recauda 36 céntimos. Esta presión fiscal es ciertamente importante, pero está algo por debajo de la mayoría de los países de la UE15. Así, según los datos de la OCDE, en el año 2015 la presión fiscal promedio en la UE15 fue del 36,8 % y en algunos países (Francia y Dinamarca) superó el 45 %. Por otro lado, la presión fiscal en España, como la del resto de los países de la UE, es sustancialmente superior a la de los Estados Unidos (26,4 %).

Pese a que la clasificación habitual es la que permite distinguir entre impuestos directos, indirectos y cotizaciones sociales, los impuestos pueden clasificarse con arreglo a diferentes criterios. Entre los más frecuentes encontramos los siguientes:

a) Según el sujeto pasivo: se distingue entre impuestos *personales*, que son aquellos que tienen en cuenta las circunstancias personales del contribuyente en el cálculo de la carga tributaria (como por ejemplo, el IRPF), e impuestos *reales*, que recaen sobre objetos o actividades y no toman en consideración las circunstancias personales concretas en las que se halla el contribuyente (por ejemplo, el Impuesto sobre el Valor Añadido).

b) Según la base imponible: puede diferenciarse entre impuestos sobre la *renta generada* (variable flujo, como en el caso del IRPF), sobre la *riqueza* o renta acumulada (variable stock, como en el Impuesto de Bienes Inmuebles) e impuestos sobre el *consumo* (renta gastada, cuyo mayor exponente es el IVA).

11. Introducidos, respectivamente, en los años 2012 y 2013.

c) Según el tipo impositivo: permite distinguir entre impuestos *unitarios* y *ad-valorem*. En los primeros, el tipo impositivo es una cantidad fija por unidad de base imponible (por ejemplo, por litro de gasolina o por cigarrillo), mientras que en los impuestos *ad-valorem* es un porcentaje aplicable a dicha base.

Por último, los impuestos también pueden clasificarse en función del nivel de gobierno al que se atribuyen. Remitimos al capítulo 5 de *Economía Pública I* para una descripción de cómo se reparten las distintas figuras impositivas entre el nivel central, autonómico y local.

2.3. Principales elementos impositivos

Los elementos básicos que configuran cualquier figura tributaria son los siguientes:

a) *Sujeto pasivo*

Se entiende por sujeto pasivo la persona natural o jurídica que está obligada por ley al cumplimiento de las prestaciones tributarias (en contraposición al *sujeto activo*, que es la entidad con capacidad legal para establecer el impuesto). Cabe distinguir entre contribuyente, al que la ley impone la carga tributaria, y la figura del retenedor, que está obligado a ingresar una parte del rendimiento en la fuente a cuenta del contribuyente.

Conviene señalar que la anterior distinción no tiene que ver con el problema de la incidencia del impuesto, que se estudia en el capítulo 3 de este volumen. El efecto incidencia se refiere a la traslación de carga del impuesto, esto es, al estudio de quién termina soportando realmente el impuesto, con independencia de las disposiciones establecidas por la ley fiscal. En otras palabras, mientras que las figuras del contribuyente y del responsable legal están formalmente delimitadas en la legislación fiscal, el auténtico impacto del impuesto puede no recaer sobre ninguno de ellos en presencia de traslación impositiva.

b) *Hecho imponible*

Se entiende por hecho imponible aquella circunstancia cuya realización, de acuerdo con la ley, origina la obligación tributaria. Son hechos imponibles la obtención o imputación de renta en los impuestos sobre la renta; la propiedad de bienes y la titularidad de derechos económicos en los impuestos de patrimonio; la adquisición de bienes y derechos por herencia o por donación en los impuestos de sucesiones y donaciones; la entrega de bienes y la prestación de servicios en los impuestos sobre las ventas, etc.

Cuando en un impuesto se dice que existen operaciones *no sujetas* (al impuesto), lo que ocurre es que dichas operaciones no pueden considerarse hecho imponible, y por lo tanto no pueden someterse al gravamen que corresponda. Es importante distinguir las operaciones no sujetas de las *exentas*. Estas últimas sí forman parte del hecho imponible, pero por alguna razón el legislador ha decidido exonerarlas de gravamen. Por ejemplo, la prestación de servicios educativos es una actividad sujeta y exenta en el IVA, mientras que la entrega de muestras sin valor comercial representa una actividad no sujeta a dicho impuesto. La consecuencia práctica, no obstante, es la misma: en ambos casos no hay gravamen asociado a la operación.

c) *Base imponible*

La base imponible es la cuantificación y valoración del hecho imponible. Se trata en general de una cantidad de dinero (en los impuestos de renta, patrimonio, volumen de ventas, etc.), pero también puede tratarse de otros signos, como el número de personas viviendo en una casa, un litro de cerveza o de gasolina o un número de cigarrillos, etc.

En algunos impuestos cabe también hablar de *base liquidable*, que es el resultado de aplicar a la base imponible determinadas reducciones previstas por la ley.

Se pueden diferenciar dos métodos básicos para determinar la base del impuesto. El sistema de *estimación directa* exige la elaboración de cálculos apoyados en documentos y datos contables. Para que este método funcione adecuadamente debe apoyarse en tres pilares. En primer término, la existencia de declaración voluntaria del contribuyente. En segundo lugar, el establecimiento de adecuados mecanismos de inspección, con objeto de detectar situaciones de no declaración y de eventual falsedad en las declaraciones realizadas. Y en tercer lugar, la aplicación de un régimen de sanciones efectivas en los casos en los que la inspección, y en su caso los tribunales, así lo determinen.

El segundo método de determinación de la base imponible es el *sistema objetivo o indiciario*, que utiliza determinados signos externos o índices. Por ejemplo, algunos contribuyentes estiman la base imponible del IRPF correspondiente a los rendimientos de ciertas actividades empresariales a partir del número de asalariados, de la superficie del local y del consumo de energía eléctrica.

Sólo en el caso de que la base imponible no pueda determinarse a partir de los sistemas anteriores (por resistencia del contribuyente, o por destrucción de los documentos justificativos de la actividad económica) se emplea el método de *estimación indirecta*, que permite valorar la base a partir de aproximaciones indirectas de la capacidad de pago como, por ejemplo, el beneficio

medio del sector, o los datos y antecedentes disponibles que sean relevantes. Este método tiene, por tanto, carácter excepcional.

La principal ventaja del método de evaluación directo es que tiende a ofrecer aproximaciones más precisas de la base imponible aunque, como contrapartida, los costes administrativos para la administración fiscal y para los contribuyentes son superiores. Por su parte, el sistema objetivo es más cómodo y más barato en términos administrativos, si bien ofrece peores estimaciones de la base imponible.

En general, los métodos directos, aunque administrativamente más caros, permiten un reparto más justo de los impuestos, ya que la determinación de la base guarda mejor relación con la capacidad real del contribuyente; por otra parte, tienden a ofrecer una mayor capacidad recaudatoria neta, en la medida en que los sistemas indiciarios suelen infravalorar las bases imponibles. En cualquier caso, la selección de uno u otro sistema no constituye habitualmente una decisión libre de la administración fiscal: la elección del sistema de estimación directa exige la existencia generalizada de documentos acreditativos de las relaciones económicas, lo que depende del grado de desarrollo tecnológico de la sociedad, y exige también una suficiente capacidad técnica y de inspección de la administración tributaria.[12]

d) *Tipo de gravamen*

Se entiende por tipo de gravamen aquella proporción o cantidad que se aplica sobre la base imponible o liquidable con objeto de calcular el gravamen, y que da lugar a la cuota tributaria. Dicha proporción puede ser fija o variable.

En los impuestos directos es frecuente que, sobre la base de gravamen, se aplique una tarifa compuesta por un conjunto de tipos, cada uno de los cuales corresponde a un tramo de renta o riqueza distinto.

Es importante diferenciar entre *tipo impositivo medio* y *tipo marginal*. Mientras el primero indica la proporción que la cuota tributaria representa sobre la base imponible o liquidable, el tipo marginal no es sino el porcentaje que se aplica a la última unidad de base.

e) *Cuota tributaria*

La cuota tributaria es aquella cantidad que representa el gravamen, y puede ser una cantidad fija o el resultado de multiplicar el tipo impositivo por (o aplicar la tarifa a) la base imponible o liquidable.

Es habitual distinguir entre *cuota íntegra* y *cuota líquida*. La cuota líquida se obtiene de aplicar a la cuota tributaria las deducciones y bonificaciones

12. Véase el capítulo 2 de este volumen.

que la normativa del impuesto establezca. La existencia de distintos tipos de bonificaciones fiscales obliga a definir el concepto de *tipo medio efectivo*, que se calcula como el ratio entre la cuota líquida y la base imponible, y que representa el porcentaje real que el contribuyente paga a la Hacienda Pública.

Asimismo, en algunos impuestos aparece el concepto de *cuota diferencial*, que es el resultado de minorar la cuota líquida en el importe de los adelantos impositivos (retenciones, pagos fraccionados, etc.)

f) *Deuda tributaria*

Constituye la deuda tributaria el resultado de incrementar la cuota líquida con, en su caso, los intereses de demora y los posibles recargos (por ejemplo, por pago extemporáneo).

g) *Elementos temporales*

Cabe distinguir diversas fechas clave en el ciclo de la vida del impuesto: la fecha en que se origina la deuda tributaria (o fecha de devengo); las fechas de declaración, en su caso, y de recaudación o pago; y finalmente la fecha de prescripción, que constituye una de las vías de extinción de las obligaciones tributarias. Actualmente el período de prescripción de la deuda tributaria en España es de 4 años.

3. **Criterios de valoración de los sistemas impositivos**

Los sistemas impositivos tienen como función principal recaudar los ingresos necesarios para financiar las políticas de gasto público. Para conseguir este objetivo, que es común a todos ellos, los sistemas impositivos pueden diseñarse de múltiples maneras. La bondad relativa de un sistema fiscal ha de valorarse en función de hasta qué punto cumple una serie de principios que se consideran deseables, y entre los que se encuentran la eficacia (o suficiencia recaudatoria), la eficiencia y la equidad. A continuación resumimos los principios que deben guiar el diseño de cualquier sistema fiscal.

3.1. Suficiencia

La suficiencia remite a la capacidad del sistema impositivo para financiar las necesidades de gasto público de una sociedad. Ello implica que debe haber un conjunto de impuestos con bases imponibles amplias, que garanticen un alto grado de eficacia recaudatoria. La suficiencia puede definirse tanto desde

una perspectiva estática (en un determinado momento del tiempo, la recaudación impositiva debe ser suficiente para cubrir el gasto público total), como desde una perspectiva dinámica (que exige que el sistema fiscal dé respuesta a lo largo del tiempo a las necesidades de financiación del gasto).

3.2. Eficiencia

Otro de los criterios básicos para valorar un impuesto (y, por extensión, el sistema fiscal) es la eficiencia económica. Esto es, hasta qué punto interfiere o no en el proceso de libre elección de los contribuyentes y les fuerza (o no) a tomar decisiones inadecuadas desde el punto de vista de la asignación de recursos.

Si, en ausencia de impuestos, el funcionamiento del mercado conduce a la eficiencia, tras la introducción de los impuestos la asignación debería seguir siendo eficiente. Este requisito es muy razonable porque si, tras los impuestos, se produjera una asignación ineficiente, sería posible reasignar los recursos existentes de tal forma que el gobierno recaudara lo mismo y algún consumidor mejorara sin que ningún otro empeorara.[13] Por tanto, al igual que ocurre en el caso general, la ineficiencia de los impuestos significa simplemente que se están desperdiciando recursos a efectos de aumentar el bienestar de algún agente económico.

Para ver la característica básica que debe tener un impuesto para ser eficiente es suficiente con darse cuenta de que la clave de que el libre mercado conduzca a la eficiencia es que los consumidores y productores se guíen por los mismos precios relativos. Por lo tanto, para que un impuesto sea eficiente no debe abrir divergencias entre los precios relativos por los que se guían consumidores y productores. Es decir que si $q = (q_1, q_2, ..., q_n)$ son los precios de los bienes de consumo que paga el consumidor después de impuestos, $r = (r_1, r_2, ..., r_p)$ son las retribuciones a los factores de producción que reciben sus propietarios después de impuestos, $p = (p_1, p_2, ..., p_n)$ son los precios de los bienes que reciben los productores después de impuestos, y $w = (w_1, w_2, ..., w_p)$ las retribuciones a los factores que pagan los empresarios, el sistema fiscal será eficiente si, y sólo si, para cualesquiera dos bienes (i y j) y cualesquiera dos factores productivos (h y k):

$$q_i/q_j = p_i/p_j;\ w_h/w_k = r_h/r_k;\ w_h/q_j = r_h/p_j;$$

Esto es, un impuesto o un conjunto de impuestos conduce a la eficiencia si no abre divergencias entre los precios relativos (de bienes y factores) por los

13. Alternativamente, el gobierno podría aumentar su recaudación sin que ningún agente privado viera disminuir su bienestar.

que se guían consumidores y productores. Obsérvese que esta propiedad hace referencia a los precios relativos y no a los precios absolutos. Es decir que, si para cierta constante λ se cumple que para cualquier bien y factor $q_i = p_i(1 + \lambda)$ y $w_h = r_h(1 + \lambda)$, entonces los vectores de precios del consumidor (q, r) y del productor (p, w) conducen a la eficiencia.

Cuando un impuesto no abre divergencias entre los precios relativos del consumidor y productor y, por tanto, conduce a la eficiencia económica, se dice que es *neutral*. Por contra, si un impuesto abre divergencias entre los precios relativos de consumidores y productores se dice que es *distorsionante*. Por otro lado, a la diferencia entre los precios relativos del consumidor y del productor se la denomina *Cuña Fiscal*.

Para que un impuesto sea neutral no debe distorsionar las decisiones individuales. Es fácil comprobar que esto sólo será posible cuando el impuesto sea independiente de las decisiones de consumo o de las ofertas factoriales de los individuos. Cuando un impuesto es de esta forma — independiente de las decisiones de los consumidores— se dice que es un impuesto de *tanto alzado* o de *suma fija*. Un impuesto de tanto alzado es, simplemente, una detracción de renta de cuantía fija a los contribuyentes.

Hay muchos ejemplos sencillos de impuestos de tanto alzado. Los impuestos sobre la edad, la altura o el color de ojos son todos ellos de tanto alzado porque los contribuyentes no pueden hacer nada para cambiar estas características suyas exógenas y, por extensión, para modificar con su comportamiento el impuesto a ingresar. El problema de estos impuestos es que incumplen las nociones de equidad aceptadas en las sociedades avanzadas. Teóricamente este problema es fácil de solventar. Por ejemplo, llamemos w a la capacidad innata de los individuos para obtener renta y supongamos que esta capacidad es exógena.[14] Entonces, un impuesto sobre la capacidad de generar renta sería de tanto alzado (porque la capacidad es exógena) y, además, sería considerado por muchos equitativo.[15] Sin embargo, en la práctica este tipo de impuesto es inviable porque la capacidad de generar renta no es observable. Por ello el Sector Público carece de la información suficiente para aplicar este tipo de impuesto. Esto pone de manifiesto uno de los problemas básicos de los impuestos de tanto alzado. Si bien son eficientes, en general serán inequitativos porque el Sector Público carece de la información necesaria para diseñarlos equitativamente.

Dentro de los impuestos de tanto alzado, un tipo de impuestos que tienen una importancia especial son los denominados *Impuestos de Capita-*

14. En el caso más sencillo la capacidad se puede identificar con, por ejemplo, la inteligencia. En general, sin embargo, la capacidad de generar renta dependerá de elementos tales como la inteligencia, la habilidad, la fortaleza de carácter, etc.

15. Obsérvese que la capacidad de generar renta no coincide con la renta obtenida, ya que ésta depende no sólo de la capacidad sino también del esfuerzo laboral que se realice ($Y = wL$).

ción.[16] Un impuesto de capitación es un impuesto de tanto alzado en el que todos los contribuyentes pagan la misma cantidad. Por ejemplo, un impuesto que dijera «todos los contribuyentes tienen que pagar (independientemente de cualquier circunstancia) 1.000 euros de impuestos» sería un impuesto de capitación. Por otro lado, un impuesto que dijera «los hombres pagan 1.000 euros de impuestos» y «las mujeres pagan 500» sería un impuesto de tanto alzado, pero no de capitación.

El único ejemplo en la historia reciente de un impuesto de tanto alzado es, precisamente, el de un impuesto de capitación introducido por el gobierno conservador de Margaret Thatcher en el Reino Unido en 1990 como instrumento de financiación de los municipios (el denominado *Poll Tax*). Este impuesto básicamente consistía en que cada municipio dividiera su presupuesto de gasto entre todos los contribuyentes y cobrara a cada uno ellos un impuesto igual a la cantidad resultante.[17] Sin embargo, este impuesto se encontró con los problemas de equidad que, debido a los problemas de información, tienen en la práctica los impuestos de tanto alzado. Como el *Poll Tax* hacía pagar a todos (ricos o pobres) lo mismo, iba en contra de las normas de equidad dominantes y suscitó numerosas protestas que, en última instancia, forzaron a que fuera revocado. La inconsistencia con la equidad, interpretada como que el que tenga más pague impuestos más altos, es, probablemente, la causa del escaso uso en la práctica de los impuestos de tanto alzado.

Hasta el momento hemos señalado que un impuesto de tanto alzado es neutral. Se puede comprobar fácilmente que la inversa también es cierta.[18] Si un impuesto es neutral tiene que ser de tanto alzado. De esta forma los impuestos de tanto alzado se configuran como los únicos impuestos susceptibles de dar lugar a asignaciones eficientes. Por ello, a pesar de su escasa utilización práctica, tienen una importancia teórica considerable.

Cuando se establece un impuesto neutral el resultado es eficiente. Sin embargo, en la mayoría de los problemas el Sector Público se ve restringido a utilizar impuestos que no le permiten alcanzar la neutralidad. Éste será el caso cuando, por ejemplo, por razones de equidad no puede utilizar impuestos de tanto alzado.

Cuando el gobierno no puede alcanzar la neutralidad su objetivo será el de minimizar la pérdida de eficiencia de los impuestos. De esta forma ya no intentará reducir a cero esta pérdida (porque no se puede con los impuestos que se utilizan) sino hacerla lo más pequeña posible. A estos impuestos que minimizan la pérdida de eficiencia (sin hacerla cero) se les denomina de *Se-*

16. A los impuestos de capitación se les denomina también impuestos censales. En la literatura anglosajona a un impuesto de capitación se le denomina *Poll Tax*.

17. Si G es el gasto municipal a financiar vía *Poll Tax* y N el número de residentes en el municipio, cada residente en el municipio debía pagar una cantidad igual a G/N.

18. Véase el problema 1.

cond Best.[19] El capítulo 2 ofrece toda una serie de reglas de *Second Best* aplicadas al caso de la imposición indirecta.

Por otro lado, cuando los impuestos permiten alcanzar la eficiencia, es decir, son neutrales, se dice que son la solución de *First Best*[20] al diseño del sistema fiscal.

3.3. Equidad

Los impuestos han de ser, idealmente, equitativos. La distribución de la carga de los impuestos entre los contribuyentes puede realizarse utilizando diferentes principios que establecen cuál debe ser la base impositiva. De entre ellos, los que han tenido una mayor importancia en la literatura hacendística son el beneficio, la capacidad de pago, la utilidad y el consumo.

El Principio del Beneficio

Según el principio del beneficio, los impuestos que tiene que pagar un contribuyente deben estar relacionados con los beneficios que recibe de los bienes y servicios públicos. Esto es, quien obtenga mayores beneficios debe pagar impuestos más altos. Cada cual paga según recibe y, por tanto, el residuo fiscal[21] de todos los individuos es cero. Básicamente, por tanto, la aplicación del principio del beneficio transforma los impuestos en un sistema de precios.

¿Es aplicable de forma general este principio de distribución de la carga fiscal? Veamos en primer lugar qué implicaciones tendría la aplicación del principio del beneficio a aquellos Bienes Públicos para los que la exclusión mediante precio no es posible, como ocurre, por ejemplo, con la Defensa nacional.[22] El principio del beneficio implicaría que cada individuo pagara un impuesto (precio) por unidad provista igual a su valoración marginal del bien. Esto es, quien valorara mucho la Defensa pagaría un porcentaje de su coste más elevado que quien la valorara poco. Sin embargo, como en la práctica las valoraciones individuales de los Bienes Públicos no son observables, la única

19. Este término inglés se traduce, a veces, como Óptimo Subsidiario.

20. Este término se traduce a veces como Óptimo Principal.

21. El residuo fiscal es la diferencia entre los beneficios que recibe un contribuyente y los impuestos que paga. Cuando el Sector Público es redistributivo, el residuo fiscal será positivo para los peor situados y negativo para los mejor situados.

22. Un Bien Público es aquel para el que una misma unidad puede ser consumida simultáneamente por más de un individuo (consumo no rival). Existen Bienes Públicos para los que no es posible evitar que quien no pague por ellos los consuma. Éste es el caso de, por ejemplo, la Defensa o las Relaciones Exteriores. En otros casos es posible excluir del consumo a quien no pague por ellos (carreteras mediante un peaje o televisión mediante decodificadores o acceso por cable). Para un análisis detallado del concepto e implicaciones de los Bienes Públicos véase el capítulo 3 de *Economía Pública I*.

forma de aplicación del principio del beneficio es suponer que todos los contribuyentes los valoran igual. Esto llevaría a unos impuestos *per cápita* iguales. Ésta es la lógica que subyacía a, por ejemplo, el *Poll Tax* del Reino Unido.

La financiación de un Bien Público mediante un impuesto *per cápita* no distorsionará las decisiones individuales de consumo entre bienes privados ni la elección consumo ocio. Por ello, si el nivel de gasto que se financia es eficiente, la aplicación de una financiación igual *per cápita* mantendrá la eficiencia. Sin embargo, lo que no es cierto es que una regla de financiación igual *per cápita* ayude a escoger niveles de gasto más eficientes. Supongamos, por ejemplo, que el nivel de gasto de un país se determina mediante votación. Entonces no es cierto que el nivel de gasto votado sea más eficiente si este gasto se financia mediante un impuesto de capitación que si se utilizan otras reglas de financiación (como, por ejemplo, un impuesto proporcional sobre la renta).[23]

En el caso de los Bienes Públicos donde la exclusión es posible, la aplicación del principio del beneficio conllevaría establecer una tasa de utilización. Así, por ejemplo, en el caso de la televisión (si se desea excluir a alguien) se podría establecer una cuota de conexión. Este mecanismo de financiación del gasto no es, sin embargo, eficiente, pues sería posible que algunos individuos mejorasen sin que nadie empeorase: bastaría con permitir el acceso a los servicios de televisión a los individuos que valoran dicho servicio por debajo del coste de conexión. De esta forma sería posible lograr una asignación Pareto Superior no excluyendo a nadie del uso del bien. Por ello, aunque alguien pueda considerar que es justo, no es eficiente financiar un bien público excluible mediante el principio del beneficio.

Finalmente, está el caso de los Bienes Privados provistos por el Sector Público.[24] En estos casos el principio del beneficio conduciría a un sistema de precios que, si se diseña adecuadamente, llevará a la eficiencia. Dado que los Bienes Privados provistos por el Sector Público son de consumo individual y además la utilización del principio del beneficio conduce a la eficiencia, parece natural afirmar que este principio debe guiar la financiación de estos bienes. Esto, sin embargo, no es así porque en realidad la mayoría de las veces que el Sector Público provee Bienes Privados lo hace por razones redistributivas. Éste es el caso de, por ejemplo, la Educación o la Sanidad. Y simplemente carece de sentido financiar bienes redistributivos mediante el principio del beneficio porque esto eliminaría su componente redistribuidor. Por ello los únicos candidatos reales a ser financiados mediante el principio del beneficio son los bienes privados que el Sector Público provee por razones de eficiencia. Esto incluye, por ejemplo, los monopolios naturales (gas, electricidad, agua,

23. Véase el problema 2.

24. Esto incluye todos aquellos bienes y servicios provistos por el Sector Público cuyo consumo es rival.

etc.). Las Tasas y los Precios Públicos son ejemplos de ingresos públicos que, en la práctica, se basan en el principio del beneficio.

El Principio de la Capacidad de Pago

Según el principio de la capacidad de pago el gasto público debe ser financiado por los contribuyentes en función de su posición económica. Esto es, los que están en mejor posición económica deben pagar más impuestos. El principio de la capacidad de pago, a diferencia del principio del beneficio, conllevará una redistribución entre individuos en la que los peor situados obtendrán un residuo fiscal positivo en tanto los mejor situados tendrán un residuo fiscal negativo.

Convencionalmente, la capacidad de pago de una persona se identifica con su renta.[25] De esta forma el principio de la capacidad de pago establece que el gasto público debe ser financiado por los individuos en función de su renta. Como ya se ha señalado, en general, los impuestos basados en la renta son distorsionantes, por lo que el principio de la capacidad de pago conducirá a asignaciones ineficientes. No obstante, para quienes defienden el principio de la capacidad de pago, las ganancias de equidad de la aplicación de este principio compensan las pérdidas de eficiencia que conlleva.

En todo caso, el principio de la capacidad de pago es el fundamento de los sistemas fiscales modernos. Así, todos los impuestos directos son aplicaciones del principio de la capacidad de pago. Incluso en los impuestos indirectos se busca la aplicación del principio de la capacidad de pago estableciendo tipos más elevados sobre los bienes consumidos por las rentas más altas para que, de esta forma, la distribución de la carga de estos impuestos se acomode al principio de la capacidad de pago.

Basar los impuestos en la renta puede parecer una opción razonable, al menos desde una perspectiva igualitarista. En realidad, sin embargo, utilizar la renta como base de imposición plantea un problema de equidad, ya que no se toma en cuenta el esfuerzo realizado para obtener dicha renta. De hecho, el principio de la capacidad de pago hace recaer la financiación del Sector Público sobre quienes tienen preferencias más fuertes por los bienes producidos (y para financiar sus gustos necesitan trabajar más y obtener más renta), y exime de financiar los gastos colectivos a quienes prefieren un bien no producido como el ocio (y, por tanto, trabajan menos y tienen menos renta).

Una forma de solventar estos problemas sería incluir alguna medida del ocio en la renta a considerar a efectos del principio de la capacidad de pago.

25. En términos más precisos esta renta es igual a los ingresos brutos del contribuyente menos los gastos necesarios para obtener los ingresos, y la diferencia se minora por el equivalente en dinero de todas aquellas circunstancias (como por ejemplo el número de hijos) que inciden sobre la capacidad de pago (véase el capítulo 4 para detalles adicionales).