

# CAPÍTULO 1

---

## Introducción

Los estados modernos no podrían existir sin sistemas impositivos que recauden grandes cantidades de ingresos para sufragar los servicios públicos. La mayoría obtiene más del 30% de su renta nacional a través de los impuestos. Algunos llegan al 50%. La forma en la que se diseñan estos sistemas impositivos importa enormemente para el bienestar económico. Sin embargo, raramente los legisladores dan un paso atrás para plantearse el diseño del sistema impositivo en su conjunto. El conocimiento público de la imposición es limitado. Y, lamentablemente, la discusión política y pública sobre el diseño del sistema de impuestos es inadecuada.

*Tax by Design* es, a la vez, un imperativo y una descripción de nuestro enfoque. Nuestro objetivo es exponer los principios sobre los que debería basarse un sistema impositivo del siglo XXI para, después, sugerir recomendaciones políticas concretas para mejorar el sistema impositivo RU. A tal efecto, vamos a utilizar las ideas proporcionadas por la teoría económica y la investigación empírica para debatir sobre el impacto que el sistema impositivo tiene en el comportamiento de las personas y sobre las soluciones de compromiso que los políticos han de encontrar entre objetivos diversos, y, a menudo, en conflicto, que consideran ha de alcanzar el sistema de impuestos.

En esta tarea, seguiremos los pasos del Premio Nobel James Meade, que hace tres décadas presidió una revisión anterior del sistema impositivo para el *IFS*. El Informe Meade<sup>1</sup> se centró en la estructura y la reforma de los impuestos directos y, desde su publicación, ha influido en los debates sobre política

---

<sup>1</sup> Meade (1978).

tributaria. Aunque parezca abrumador, nuestro objeto es más amplio, puesto que cubriremos el sistema impositivo en su conjunto así como algunas áreas de interacción con los sistemas de créditos fiscales y de la Seguridad Social.

Aun reconociendo la importancia del derecho, la contabilidad, la política, la psicología, y otros enfoques, vamos a abordar, no obstante, estas cuestiones a través del prisma de la economía. Esto nos proporcionará un marco que nos permitirá preguntar, por ejemplo: ¿Qué tratamos de conseguir? ¿Cómo influye la estructura del sistema tributario en el comportamiento de la gente? ¿Cuáles son los costes y beneficios económicos de decisiones políticas específicas? ¿Y quién gana y pierde como consecuencia de dichas decisiones?

Es evidente que el sistema impositivo es enorme y espantosamente complejo. La legislación fiscal en el RU comprende más de 8.000 páginas y los libros que los abogados y los contables usan para interpretarla incluyen millones de palabras. Ante tal magnitud y complejidad, trataremos de ser tan minuciosos en nuestro análisis y recomendaciones como sea necesario para orientar decisiones políticas reales, sin complicarnos en la maraña que sólo es comprensible para los especialistas. Esto significa que siempre habrá opciones adicionales que explorar y casos especiales difíciles que considerar. Sin embargo, estos casos difíciles no son los que deberían conducir el diseño global del sistema, aun cuando deben estar contemplados por el mismo.

La tarea principal que nos hemos propuesto es identificar reformas que aumenten la eficiencia del sistema impositivo, obteniendo una recaudación aproximadamente igual a la del sistema actual y con una redistribución de los recursos a los que tienen mayores necesidades o menores ingresos aproximadamente del mismo nivel. Nuestra motivación no es conseguir en sí la pulcritud de un libro de texto, sino liberar importantes ganancias de bienestar potenciales. En la medida en que estas ganancias se presenten en la forma de un aumento de la renta nacional, ello permitiría al gobierno que las consiga flexibilizar las limitaciones bajo las que opera el sistema tributario; en otras palabras, gastar más en servicios públicos o redistribuir más sin reducir la renta total después de impuestos.

Reformar el sistema impositivo puede no ser fácil o popular a corto plazo, pero ofrece la posibilidad de obtener beneficios económicos significativos y, en consecuencia, la promesa de niveles de vida más altos a largo plazo.

Nuestras conclusiones sobre la reforma están orientadas por tres consideraciones fundamentales. La primera es la importancia de tener en cuenta la economía y la población reales en las que el sistema opera. Los impuestos se aplican a las personas y a las empresas en el mundo tal como es, no como podríamos desear que fuera. Un sistema tributario que podría haber sido idóneo a mediados

del siglo XX, no será adecuado para la segunda década del siglo XXI. La segunda, y es una consideración crucial, es que el sistema tributario debe ser visto sólo como lo que es, un sistema. Aunque, a menudo, abordaremos el impacto de cada impuesto por separado para simplificar la exposición, a lo largo del libro nos centraremos en el impacto del sistema en su conjunto, cómo los impuestos encajan unos con otros y cómo el sistema en su totalidad alcanza los objetivos del gobierno. En tercer lugar, basaremos nuestro análisis en la moderna economía de la imposición. Esto nos va a permitir desarrollar un enfoque conceptual sistemático que unifique la forma en que pensamos sobre todos los impuestos. Lo que hacemos está enraizado en la teoría económica, que elabora modelos sobre las limitaciones a las que las personas deben hacer frente y la manera en que se comportan cuando los impuestos se modifican. Nuestro enfoque también es decididamente empírico, utilizando la mejor evidencia disponible sobre los efectos que los impuestos tienen en la práctica.

Si bien tenemos un objeto muy amplio, hay algunas cuestiones importantes sobre las que, deliberadamente, no tomaremos una postura. Por ejemplo, no recomendaremos cuál debería ser el nivel global de imposición. Las cuestiones económicas implicadas en esta decisión son enormes y, desde muchos puntos de vista, son cuestiones fundamentalmente diferentes de las que se consideran en el diseño de un sistema impositivo. La elección del mencionado nivel global de imposición también requiere hacer juicios políticos sobre cuáles son el papel y el objeto del Estado que se consideran apropiados. Del mismo modo, no tomaremos partido sobre el hecho de si el Estado debe tratar de redistribuir la renta y la riqueza de los ricos a los pobres. Una vez más, se trata de una cuestión esencialmente política, aunque, por supuesto, tenga consecuencias económicas. No obstante, sí trataremos de proponer la mejor manera en que el Estado podría utilizar el sistema impositivo para obtener más o menos renta, o para redistribuir más o menos la renta y la riqueza, si el gobierno del momento deseara hacerlo.

Vamos a tratar estos temas analizando, capítulo a capítulo, cómo gravar la renta del trabajo, el gasto, el ahorro, la riqueza, la vivienda y las sociedades. En el siguiente capítulo, sin embargo, abordaremos el enfoque económico de la reforma del sistema impositivo y, específicamente, algunos de los problemas que se plantean al diseñar el sistema tributario en su conjunto. Y concluiremos proponiendo una estrategia a largo plazo y una propuesta de reforma en el capítulo 20.

En este capítulo introductorio, ofreceremos únicamente un pequeño contexto que es importante comprender antes de profundizar en los argumentos económicos y el análisis de cada tipo de impuesto. En primer lugar, abordaremos una descripción general del sistema impositivo del RU y de su evolución. A

continuación, expondremos un resumen de algunos de los cambios más importantes que ha sufrido el entorno económico en el cual el sistema tributario tiene que operar. Y, en tercer lugar, puesto que la política fiscal se realiza dentro de un entorno profundamente político, trataremos brevemente sobre cuestiones relativas al contexto político y las limitaciones a las que se enfrentan los legisladores.

## 1.1. EVOLUCIÓN Y ESTRUCTURA DEL SISTEMA IMPOSITIVO DEL REINO UNIDO

---

Muchos rasgos del sistema actual del RU resultarían familiares a un visitante de finales de los años 1970. El gobierno todavía obtiene el grueso de sus ingresos de los impuestos sobre la renta, el gasto y los beneficios de las empresas, así como de impuestos locales sobre la propiedad. En este nivel de generalidad existen importantes semejanzas entre la mayor parte de los países industriales.

Sin embargo, se han producido algunos cambios radicales. El Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) ha ganado importancia en relación con los impuestos sobre consumos específicos, puesto que el tipo principal ha subido más del doble. El Impuesto sobre la Renta Personal (IRP) ha pasado de la evaluación conjunta de parejas casadas a la evaluación individual. Sus tipos de gravamen han bajado de manera espectacular. Los infames niveles máximos del 83% sobre las rentas ganadas, derivadas del trabajo, y del 98% sobre las no ganadas, derivadas del capital, se han reducido al 50% y, de hecho, han permanecido en el 40% la mayor parte del tiempo. El tipo básico del IRP se ha reducido del 33% al 20%. Los tipos de las Cotizaciones a la Seguridad Social (CSS) han aumentado, el tope máximo a las cotizaciones del empleador se ha suprimido y la estructura de las CSS se ha modificado con el fin de asimilarla más estrechamente a la del IRP. Los créditos fiscales se han introducido y aplicado en gran escala. Se ha reformado, y mejorado bastante, la imposición sobre el ahorro. Se ha revisado la estructura del Impuesto sobre la Renta de las Sociedades (IRS). El tipo principal se ha reducido del 52% al 26% en 2011, con reducciones adicionales al 23% que se aplicarán en 2014; se han introducido los créditos fiscales para los gastos en Investigación y Desarrollo (I + D). El impuesto sobre las transferencias de capital ha sido sustituido por el Impuesto de Sucesiones (IS). Los impuestos locales sobre la propiedad urbana han sido sustituidos por los impuestos municipales sobre bienes inmuebles, tras el breve y desastroso experimento del *poll tax* (o impuesto comunitario – *community charge*)\*

---

\* N. de T.: impuesto fijo por adulto residente en una propiedad introducido en 1988 para sustituir al impuesto sobre los inmuebles empresariales (domestic rates).

El cuadro 1.1 resume las previsiones de ingresos del RU para el periodo 2011-2012. Cerca de dos tercios de los ingresos obtenidos a través de impuestos proceden únicamente de tres, el impuesto sobre la renta, las cotizaciones a la seguridad social y el IVA. Los ingresos por el impuesto de sociedades alcanzan cerca del 9%. Los impuestos sobre el combustible, los impuestos municipales, y el impuesto sobre bienes inmuebles comerciales representan un poco menos del 5% cada uno, y el resto corresponde a ingresos por toda una serie de impuestos, que incluye los impuestos indirectos sobre los vehículos, el alcohol, el tabaco, el juego y diversas actividades contaminantes, que entre todos representan un 6% de los ingresos del gobierno.

**Cuadro 1.1.** Origen de los ingresos impositivos del Reino Unido, previsiones para 2011-2012

<b>ORIGEN DE LOS INGRESOS</b>	<b>Ingresos (miles de millones de £)</b>	<b>Porcentaje de los impuestos totales (%)</b>
Impuesto sobre la renta (antes de descontar créditos fiscales)	157,6	28,0
Créditos fiscales contabilizados como impuesto sobre la renta negativo <sup>1</sup>	-4,7	-0,8
Cotizaciones a la Seguridad Social	100,7	17,9
Impuesto sobre el Valor Añadido	100,3	17,8
<b>Otros impuestos indirectos</b>		
Impuesto sobre el combustible	26,9	4,8
Impuesto sobre el tabaco	9,3	1,7
Impuesto sobre el alcohol	9,7	1,7
Impuestos sobre los vehículos de motor	5,9	1,0
Tasas sobre los pasajeros	2,5	0,4
Impuestos sobre las primas de seguros	2,9	0,5
Impuesto sobre el juego y las apuestas	1,6	0,3
Impuesto sobre el cambio climático	0,7	0,1
Tasa de vertidos	1,2	0,2
Impuesto sobre la comercialización de piedra, arena y gravilla	0,3	0,1
Impuestos medioambientales <sup>2</sup>	1,8	0,3
Aranceles aduaneros	3,3	0,6

<b>Impuestos sobre el capital</b>		
Impuesto sobre la ganancias del capital	3,4	0,6
Impuesto de sucesiones	2,7	0,5
Impuesto sobre transmisiones de inmuebles	5,8	1,0
Impuesto sobre la transmisión de acciones	3,3	0,6
<b>Impuestos sobre las sociedades</b>		
Impuesto de sociedades (descontados los créditos fiscales)	48,1	8,6
Impuestos sobre los ingresos derivados del petróleo	2,0	0,4
Impuesto sobre inmuebles empresariales	25,5	4,5
Tasa bancaria	1,9	0,3
Impuesto sobre el uso de la vivienda (descontados los beneficios fiscales de impuestos municipales)	26,1	4,6
Ingresos por licencias	3,1	0,6
Devoluciones de IVA a organismos del sector público	15,0	2,7
Otros impuestos	5,6	1,0
<b>Impuestos en las cuentas del estado</b>	<b>562,4</b>	<b>100,0</b>

*Nota 1:* La mayor parte del coste de los créditos fiscales se contabiliza como gastos del gobierno y no como una reducción en los ingresos del impuesto sobre la renta, por lo que no están incluidos en el cuadro.

*Nota 2:* Incluye el compromiso de reducción del uso del carbón, las tarifas sociales (tarifas energéticas especiales para determinados colectivos sociales), tarifas de introducción de energía renovable a la red eléctrica y los ingresos derivados de la obligación de utilizar energías renovables.

Las cifras pueden no sumar exactamente los totales por el redondeo.

*Fuente:* *Office for Budget Responsibility* (Departamento de Responsabilidad Presupuestaria), 2011, cuadro 4.7 y cuadros 2.1 y 2.7 suplementarios (disponibles en <http://budgetresponsibility.independent.gov.uk/category/topics/economic-forecasts/>).

Estos porcentajes no se han visto demasiado modificados con el paso del tiempo. Por ejemplo, a un tipo ligeramente inferior al 30%, en la actualidad se recauda a través del impuesto sobre la renta aproximadamente la misma proporción sobre el total de ingresos por impuestos que a finales de la década de 1970, a pesar de las reducciones en los tipos. Los cambios más significativos se han producido en la composición de los impuestos indirectos, puesto que,

con respecto a la recaudación total, la recaudación del IVA ha aumentado considerablemente, mientras que la de los impuestos sobre consumos específicos ha disminuido<sup>2</sup>. En otros países se pueden observar tendencias similares. Entre 1975 y 2008, la proporción de los ingresos tributarios que provienen de impuestos “generales” sobre el consumo en los países de la OCDE se elevó del 13% al 20%, mientras que la proporción de ingresos fiscales procedentes de impuestos sobre consumos “específicos” descendió del 18% al 10%<sup>3</sup>.

En comparación con otros países, el Reino Unido recauda más que la mayor parte de los países a través de impuestos sobre la renta, un 30% frente a un 25% que es la media de los países de la OCDE, y recauda menos que la media a través de las cotizaciones a la Seguridad Social, un 19% en 2008 frente a un 25% que es la media de los países de la OCDE<sup>4</sup>. El sistema impositivo del RU posee un grado de centralización inusual en otros países. En este país, los únicos impuestos que se recaudan a nivel local son los impuestos municipales, que suponen menos del 5% de los ingresos totales. El único país con una menor proporción de impuestos gestionados en niveles de gobierno inferiores al nacional es Irlanda. Por tanto, la administración municipal en el RU se financia en un porcentaje excepcionalmente alto con subvenciones del gobierno central y los impuestos locales desempeñan un papel comparativamente limitado.

Así pues, a grandes rasgos, los sistemas tributarios de los países evolucionan a lo largo del tiempo de una forma bastante similar. Sin embargo, las estructuras se diferencian significativamente, especialmente en los detalles. Lo que nos interesan son precisamente estas estructuras y los rasgos del diseño de los sistemas tributarios: sobre qué medida de renta se establecen los IRP y los IRS; cómo se tratan fiscalmente los ahorros; cómo se integran el IRP y el IRS; cuán progresivo es el sistema impositivo; cuál es la base de los impuestos indirectos y cómo se diseñan.

Si los países consiguen introducir en sus sistemas tributarios los rasgos de diseño apropiados, ello les reportará importantes beneficios en términos de un aumento de la eficiencia económica y de una mayor equidad. Es de justicia añadir que en el RU se ha progresado hacia un sistema mejor durante los 30 años que han pasado desde que se publicó el Informe Meade. La administración tri-

---

<sup>2</sup> Detalles de los cambios habidos a lo largo del tiempo se pueden consultar en <http://www.ifs.org.uk/fiscalFacts/taxTables>.

<sup>3</sup> Estadísticas de ingresos por impuestos de la OCDE, cuadro C, [http://www.oecd.org/document/60/0,3746,en\\_2649\\_34533\\_1942460\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#A\\_RevenueStatistics](http://www.oecd.org/document/60/0,3746,en_2649_34533_1942460_1_1_1_1,00.html#A_RevenueStatistics).

<sup>4</sup> Cuadros comparativos de la OCDE, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>.

butaria ha mejorado con el uso de la tecnología. Ya no existen tipos impositivos totalmente ineficaces del 98% sobre las rentas no ganadas. La imposición sobre el ahorro ha mejorado considerablemente. Se ha racionalizado la imposición sobre las viviendas ocupadas por sus propietarios. Actualmente, las CSS y el IRS poseen una base más amplia. Y, a pesar de los problemas burocráticos innecesarios que pueden haber creado, la introducción y extensión de los créditos fiscales han ayudado a mejorar los incentivos al trabajo, al menos para algunos sectores de la población.

En comparación con otros países, el sistema del RU tiene relativamente pocas lagunas y oportunidades de evasión fiscal. Para la mayoría de las personas, durante la mayor parte del tiempo, el sistema funciona: no es demasiado entrometido y es relativamente fácil de cumplir, aunque existen colectivos que pueden discrepar en materia de créditos fiscales, trabajo por cuenta propia y otros temas financieros complejos. De ninguna manera nos atreveríamos a caracterizar el sistema tributario británico de la forma tan brutal en que algunos lo hicieron respecto del sistema de EE.UU. en 1995: “El impuesto federal sobre la renta es un completo desastre. No es eficiente. No es justo. No es simple. No es comprensible. Favorece la evasión fiscal y el engaño. Su administración cuesta miles de millones de dólares(...) Resultaría imposible encontrar diez economistas serios que lo defiendan. No merece la pena salvarlo<sup>5</sup>.

No obstante, el sistema tributario del RU es todavía innecesariamente complejo y distorsionador. Durante mucho tiempo la política fiscal se ha dejado llevar más por la conveniencia a corto plazo que por alguna estrategia a largo plazo. Parece que los políticos subestiman continuamente en qué medida los individuos y las empresas responderán a las oportunidades financieras que les ofrece el sistema tributario. No parecen capaces de comprender la importancia de tomar en consideración el sistema tributario en su conjunto. Y una reforma real y eficaz sigue siendo extremadamente difícil desde un punto de vista político.

Se ha producido una larga letanía de malas (y costosas) decisiones políticas en materia impositiva. Entre ellas, cambios sucesivos en la estructura del Impuesto sobre las Ganancias del Capital (IGC), la introducción y la derogación de un tipo inicial de 10 peniques en el IRP, la introducción y la derogación de un tipo del 0% en el IRS para las pequeñas empresas, exenciones tributarias para la producción de películas (que según estimaciones del Departamento del Tesoro tuvieron el increíble coste de 480 millones de libras en 2006-2007) y la introducción y abolición del *poll tax*. Además, la falta de voluntad política ha

---

<sup>5</sup> Hall y Rabushka, (1995, 2).



conducido a que los impuestos municipales de Inglaterra y Escocia para 2011 todavía dependan de estimaciones de valores relativos de diferentes inmuebles que se realizaron en 1991.

Estas son las cuestiones en las que se centrará el resto del libro. Sin embargo, antes de centrarnos en el diseño de un sistema tributario, también es importante plantear nuestra postura en lo que se refiere al contexto económico en que se procede a tal diseño.

## 1.2. CAMBIO EN EL CONTEXTO ECONÓMICO

---

Los sistemas tributarios deben ser diseñados, específicamente, para las economías en las que van a operar. Las economías en vías de desarrollo, a menudo, requieren centrarse fuertemente en la recaudación de los impuestos. Las ricas en recursos naturales necesitan un sistema tributario específicamente diseñado para reflejar esa situación. Los países muy federalizados tendrán sistemas tributarios en los que una de cuyas principales preocupaciones será la fijación de los impuestos en los niveles subnacionales de gobierno. En el contexto del RU, se han producido dos modificaciones tan significativas en las tres últimas décadas que merecen especial atención. La primera es el gran aumento de la desigualdad y otros cambios asociados en el mercado de trabajo. La segunda es el cambio de la estructura de la economía, el paso de la actividad manufacturera a los servicios y el cambio en el contexto internacional.

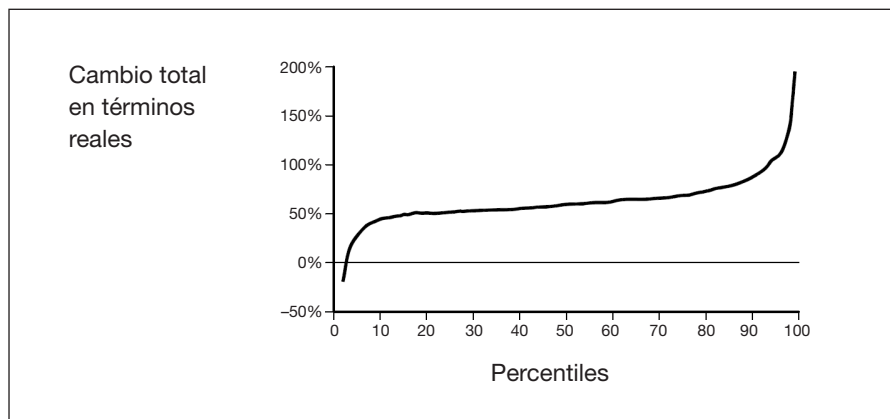
### 1.2.1. Desigualdad y cambio del mercado de trabajo

En la actualidad, la distribución de la renta y la riqueza entre la población es mucho menos equitativa que hace 30 años. En general, no existe una conciencia de lo drástico que ha sido este cambio ni de la relevancia que tiene para la formulación de la política, en general, y de la política impositiva, en particular. El incremento de la desigualdad en la distribución de la renta que se ha producido en los últimos 30 años, principalmente en los años 1980, no tiene precedente histórico.

En 1978, cuando se publicó el Informe Meade, un individuo situado en el percentil 90 de la distribución de la renta (por hogares), en otras palabras, más rico que el 90 % de la población, tenía unos ingresos tres veces más elevados que aquellos individuos que se encontraban en el percentil 10 de la distribu-

ción. Actualmente, ese individuo posee cinco veces más ingresos. En 1978, 7,1 millones de personas tenían ingresos por debajo del 60% de la mediana de sus contemporáneos, es decir, justo la persona situada en el medio de los ricos y los pobres en la distribución de la renta. En el periodo 2009-2010, esta cifra fue de 13,5 millones<sup>6</sup>.

**Figura 1.1.** Crecimiento de la renta real según percentiles, de 1979 a 2009-2010 (Gran Bretaña)



*Notas:* El cambio de la renta en el primer percentil no se muestra en este gráfico. Las rentas se han medido antes de deducir los costes de vivienda.

*Fuente:* Cálculos de los autores usando la Encuesta de Gastos de las Familias de 1979 (*1979 Family Expenditure Survey*) y la Encuesta sobre Recursos de las Familias en 2009-2010 (*2009-2010 Family Resources Survey*).

La mejor manera de ilustrar el cambio mencionado es a través de un gráfico como el de la figura 1.1, que muestra cómo los niveles de renta real cambiaron en cada percentil (es decir, en cada 1% sucesivo) con respecto a la distribución global de la renta entre 1979 y 2009-2010. La pendiente continuamente ascendente del gráfico muestra que cuanto más alta sea la distribución de la renta real, más elevada es la tasa de crecimiento de la renta. La renta real de un individuo situado en el percentil 5 de la distribución, es decir, una persona más pobre que el 95% de la gente, era aproximadamente un 30% más alta en 2009-2010 que la de un individuo en la misma situación en 1979. Los incrementos se estiman en, aproximadamente, el 50% en el percentil 25, el 70% en el percentil 75 y más del 100% en el percentil 95.

<sup>6</sup> Las cifras aportadas no incluyen costes de vivienda y están descontados los pagos de impuestos y los cobros de beneficios sociales, y proceden del análisis del IFS disponible en <http://www.ifs.org.uk/fiscalfacts.php>.

Así pues, las rentas de los más ricos se han incrementado muy rápidamente y mucho más que las del resto de la población. De los aproximadamente 30 millones de personas que pagan el IRP, se estima que alrededor de 200.000 declaran rentas de más de 200.000 libras por año en el periodo 2011-2012, y que otras 160.000 declaran ingresos entre 150.000 y 200.000 libras<sup>7</sup>. Además, los contribuyentes más ricos pagan una parte significativa del total de los ingresos por impuestos. En el periodo 2011-2012, se estima que el 1% de los contribuyentes que pagan más impuesto sobre la renta contribuirán con cerca del 28% del total de ingresos por dicho impuesto que recibirá el gobierno<sup>8</sup>, más del doble de lo que contribuía ese 1% de los más ricos, el 11%, a finales de los años 1970. La mitad más pobre de contribuyentes del impuesto sobre la renta paga sólo el 10% de la totalidad de ingresos por dicho impuesto. Tanto el nivel tan significativo, como el aumento de la contribución de los más ricos, no se deben a una estructura más progresiva del impuesto. Más bien lo contrario, puesto que los tipos más elevados del impuesto sobre la renta se han reducido considerablemente. Esto se explica por los extraordinariamente altos niveles de ingresos que poseen los más ricos en relación con el resto de la población.

Con el fin de proporcionar una mejor comprensión de la distribución total de la renta, el cuadro 1.2 presenta una visión detallada sobre cómo varían las rentas netas del hogar según el tipo de familia. También proporciona información sobre la distribución de los diferentes tipos de familia y sobre las variaciones de las rentas dentro de un mismo tipo de familia. El cuadro ilustra, por ejemplo, la preponderancia de parejas en las que los dos miembros trabajan, tanto con hijos como sin ellos.

Es evidente que, para comprender los niveles de vida de las familias, no se pueden comparar directamente los ingresos de tipos de familia diferentes; las parejas con hijos necesitan más dinero para vivir que las que no los tienen. Como es de esperar, las parejas en las que trabajan los dos miembros tienen ingresos medios más altos que cualquier otro grupo y los pensionistas solteros tienen ingresos inferiores. No obstante, los grupos se solapan; ninguno está compuesto, únicamente, de personas pobres ni de personas ricas. Existen, por lo general, más diferencias dentro de un mismo tipo de familia que entre tipos de familia diferentes. Los sistemas tributarios y de previsión social deben diseñarse teniendo en cuenta todos estos aspectos referentes a la configuración de la población y sus rentas.

---

<sup>7</sup> Estadísticas sobre el impuesto de la renta del Departamento de Ingresos y Aduanas (HM Revenue and Customs), cuadro 2,5, [http://www.hmrc.gov.uk/stats/income\\_tax/table2-5.pdf](http://www.hmrc.gov.uk/stats/income_tax/table2-5.pdf).

<sup>8</sup> Estadísticas del impuesto sobre la renta del Departamento de Ingresos y Aduanas (HM Revenue and Customs), cuadro 2,4, [http://www.hmrc.gov.uk/stats/income\\_tax/table2-4.pdf](http://www.hmrc.gov.uk/stats/income_tax/table2-4.pdf).

**Cuadro 1.2.** Ingresos netos semanales por hogar en el RU (2009-2010)

	<b>MEDIA</b>	<b>10%</b>	<b>25%</b>	<b>50%</b>	<b>75%</b>	<b>90%</b>	<b>PORCEN- TAJE EN EL RU</b>
<b>Familias con hijos</b>							
Padre soltero, con trabajo	£471	£269	£325	£410	£520	£723	4,2%
Padre soltero, sin trabajo	£318	£179	£230	£287	£375	£497	3,9%
Pareja, ambos con trabajo	£867	£409	£531	£703	£954	£1,356	21,7%
Pareja, uno con trabajo	£737	£299	£380	£496	£683	£1,010	11,0%
Pareja, sin trabajo	£390	£130	£256	£347	£465	£610	2,9%
<b>Familias sin hijos</b>							
Soltero, con trabajo	£653	£215	£328	£520	£826	£1,205	11,1%
Soltero, sin trabajo	£437	£97	£166	£316	£562	£898	6,4%
Pareja, ambos trabajando	£840	£393	£523	£700	£941	£1,312	13,4%
Pareja, uno con trabajo	£578	£225	£322	£459	£689	£988	5,4%
Pareja, sin trabajo	£372	£111	£221	£310	£470	£698	2,5%
<b>Pensionistas</b>							
Soltero	£294	£134	£175	£237	£335	£507	7,2%
Pareja	£487	£225	£293	£388	£563	£818	10,4%
<b>Todos</b>	<b>£637</b>	<b>£207</b>	<b>£320</b>	<b>£500</b>	<b>£755</b>	<b>£1,098</b>	<b>100,0%</b>

*Fuente:* Cálculo de los autores basados en la encuesta sobre los recursos de las familias de 2009-2010.

Volviendo al tema de la dispersión que se ha producido en la distribución de la renta a lo largo del tiempo, gran parte de esta variación se ha debido a la mayor dispersión en la distribución de los salarios. En gran medida, esto se produjo por una mayor compensación financiera que recibieron los individuos causada por el aumento de sus niveles de competencia y educación, aunque la desigualdad también se ha incrementado de forma significativa dentro de grupos de personas con competencia similar. También han influido los cambios en las instituciones del mercado de trabajo, por ejemplo, las caídas en los niveles de afiliación sindical. Los niveles de desempleo y de personas sin empleo que no buscan trabajo también se elevaron rápidamente y, aunque a partir de principios de los años 1990 las medidas oficiales sobre el desempleo comenzaron a replegarse, los niveles de participación de los hombres en el mercado de trabajo todavía eran bajos debido a las altas cifras de personas que esgrimen como causa principal de no trabajar enfermedad o invalidez. Más del 90% de los hombres

en edad de trabajar se encontraban trabajando por cuenta propia o ajena a mediados de 1970; en 2009 esta cifra era solo del 76%<sup>9</sup>.

Como veremos en el capítulo 3, e ilustró el cuadro 1.3, la mayor parte de la reducción en la proporción de hombres que trabajan se produjo dentro de los grupos de menor y mayor edad. Este hecho tiene una importancia enorme al planear el diseño de un sistema impositivo.

**Cuadro 1.3.** Porcentajes de hombres y mujeres con trabajo por edades (1979 y 2008)

GRUPO DE EDAD	HOMBRE (% CON TRABAJO)		MUJER (% CON TRABAJO)	
	1979	2008	1979	2008
16–24	75	58	60	56
25–54	93	88	60	75
55–64	80	67	38	49
Todos (16–64)	87	78	56	67

*Fuente:* Cálculos propios con datos de la Encuesta de Población Activa (*Labor Force Survey*) (con agradecimiento a Antoine Bozio).

No se puede sostener que estos cambios tan relevantes en la participación en el mercado de trabajo se deben, exclusivamente, a los sistemas impositivos y de previsión social. Las recesiones de principios de los años 1980 y 1990 modificaron el mercado de trabajo de una manera radical. Sin embargo, los incentivos del sistema impositivo y de protección social tienen la capacidad de prolongar o mejorar el impacto de tales cambios. Después de la recesión, la recuperación de los niveles de empleo de los trabajadores de más edad en el RU fue muy diferente, por ejemplo, de la que se produjo en Francia, donde las medidas contra la recesión de los años 1980 incluyeron pensiones generosas y acuerdos de despido temporal que no han desaparecido. Sólo el 19% de los hombres de edades comprendidas entre los 60 y los 64 años tenían trabajo en Francia en 2009, comparado con el 57% en el RU<sup>10</sup>.

Ha habido otro cambio profundo en el papel de la mujer en el mercado de trabajo. Los niveles de empleo de las mujeres se han incrementado, con aumentos particularmente significativos entre las mujeres casadas con hijos. A medida

<sup>9</sup> Oficina de Estadísticas Nacionales (*Office for National Statistics*), Tendencias Sociales 2010 (*Social Trends 2010*), figura 4.4, [http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme\\_social/Social-Trends40/ST40\\_2010\\_FINAL.pdf](http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme_social/Social-Trends40/ST40_2010_FINAL.pdf).

<sup>10</sup> Blundell, Bozio, y Laroque, (2011).

que aumenta el número de familias con hijos en las que los dos miembros de la pareja tienen o aspiran a tener trabajo, se incrementa la importancia del impacto de los tipos de gravamen y de la protección social sobre el potencial segundo miembro de la pareja que trabaja. Un sistema tributario que estimula a trabajar al primer trabajador de la familia proporcionándole créditos fiscales, que se eliminan posteriormente cuando los ingresos de la familia aumentan, puede disuadir de trabajar al segundo miembro de la pareja. Existen importantes evidencias que muestran que las pautas de trabajo de las mujeres con hijos tienden a ser las más sensibles a la estructura del sistema impositivo y de previsión social. El hecho de que el estar empleado sea un poco menos atractivo que el no estarlo suele tener poco impacto en la decisión de los hombres de trabajar (al menos en los que tienen edades comprendidas entre los 25 y los 50 años), pero sí tiene mucho impacto en el comportamiento de las mujeres<sup>11</sup>.

Asimismo, se ha producido una divergencia en la experiencia de diferentes tipos de mujeres en el mercado de trabajo. Si bien los niveles de empleo de las mujeres han aumentado en general, se produjo una fuerte caída de estos niveles en el grupo cada vez más numeroso de madres solteras, niveles que de alguna manera se recuperaron a partir de 1997. El sistema de impuestos y de beneficios sociales ha respondido y ayudado a dar forma a estos cambios sociales, mediante la introducción y la posterior generalización de los créditos fiscales, que han aumentado enormemente los incentivos para que los padres y las madres solteras decidan trabajar. Este tipo de cuestiones tenían mucha menos relevancia en la agenda política del momento en el que se publicó el Informe Meade en los años 1970. El sistema impositivo debe diseñarse de forma que pueda resistir los cambios sociales y del mercado de trabajo. Un sistema que proporcionó beneficios generosos a las familias monoparentales que no trabajan pudo facilitar, de forma quizás nada sorprendente, su aumento de forma considerable en un momento en el que las oportunidades económicas para las personas de baja calificación escaseaban y en el que las normas sociales estaban cambiando.

También son importantes los niveles globales de desigualdad de las rentas. En primer lugar, sería, por supuesto, deseable diseñar un sistema impositivo que haga lo que sea posible por reducir el aumento subyacente de la desigualdad. En segundo lugar, teniendo en cuenta los niveles relativamente altos de personas sin empleo y de empleos con salarios bajos, adquiere mucha importancia el impacto del sistema impositivo y de protección social sobre los incentivos al trabajo y sobre las rentas de los que perciben salarios bajos. Volveremos a tratar

---

<sup>11</sup> Ver Meghir and Phillips (2010) y Brewer, Saez y Shephard (2010).

esta cuestión con más detalle en el capítulo 4. En tercer lugar, y con carácter general, un determinado sistema impositivo tendrá efectos muy diferentes según sea la distribución de la renta entre la población a la que se aplica; la aplicación de un tipo de gravamen más alto del IRP para las rentas superiores a 100.000 libras tendrá, probablemente, más relevancia en un sistema en el que haya más personas con estos niveles de renta.

De modo análogo, la distribución de la riqueza afecta naturalmente a nuestras opiniones sobre cómo debe gravarse la riqueza. Si, por ejemplo, la distribución de las herencias fuera razonablemente igual, entonces el argumento que algunos utilizan para justificar el IS basándose en consideraciones de equidad no tendría fundamento. En cambio, si, como en efecto ha sucedido, la distribución de la riqueza y de las herencias es cada vez más desigual, entonces se puede defender con más argumentos la existencia de un IS progresivo.

### 1.2.2. Cambio estructural y globalización

Las modificaciones que se han producido en las rentas y en el mercado de trabajo son reflejo, en parte, de cambios estructurales de la economía. Estos cambios han sido, ciertamente, considerables durante el periodo transcurrido desde la publicación del Informe Meade. En 2008, los servicios financieros y a las empresas representaban el 32% de la renta nacional, mientras que en los últimos años de la década de 1970 solo representaban el 15%<sup>12</sup>.

Un ejemplo muy destacado de un cambio que ha tenido una incidencia significativa en el sistema impositivo es el papel cada vez más importante de los servicios financieros. El porcentaje que representan estos servicios en el valor añadido bruto ha aumentado más de la mitad entre 1980 y 2007. Esto implica que la exención del IVA de la que disfrutaban estos servicios es una cuestión cada vez más importante a tener en cuenta en el diseño de un sistema impositivo, cuestión a la que dedicaremos el capítulo 8. El peso creciente de los servicios financieros también ha aumentado la dependencia del gobierno de estos servicios por la incidencia que tienen en los ingresos públicos derivados del IRP y del IRS, hecho que se ha puesto de manifiesto de manera tremenda en la crisis financiera. Los sectores de la banca, las finanzas y los seguros contribuyeron al

---

<sup>12</sup> Estas cifras se refieren el valor añadido bruto a precios corrientes. Datos del Libro Azul (ONS) – The Blue Book, ONS. Se pueden consultar estadísticas más recientes en el cuadro 8.3, The Blue Book, edición 2010. Las series cronológicas están disponibles en la base de datos STAN de la OCDE (variable id “VALU”).

IRS con 12.300 millones de libras en el periodo 2007-2008, lo que supone el 27% del total de ingresos por dicho impuesto y casi tres veces más de los ingresos que cabría esperar teniendo en cuenta su porcentaje de participación en la economía. Esta cantidad descendió hasta los 7.500 millones en el periodo 2008-2009, representando solo el 17% de la recaudación de aquel año por el IRS<sup>13</sup>. El propio análisis realizado por el Tesoro del RU confirma que la “creciente importancia del sector financiero” es uno de los factores responsables de “la creciente sensibilidad cíclica de los ingresos”<sup>14</sup>. Estima que la mitad de los ingresos totales recibidos por el gobierno a través de impuestos en los cinco años que van hasta 2007-2008 procedieron de los que gravan los sectores de la vivienda y financieros<sup>15</sup>. Lamentablemente, la sensibilidad cíclica de estos sectores hizo que los ingresos impositivos anuales derivados de los mismos descendieran un total del 1,5% del PIB<sup>16</sup> (más de 20.000 millones de libras) en los dos años de los periodos 2007-2008 a 2009-2010.

El estado de la economía afecta a la política impositiva apropiada; pero también las estructuras impositivas pueden ayudar a conformar la economía, posiblemente con resultados no deseados. Las finanzas públicas sufrieron a consecuencia de la crisis financiera. Sin embargo, es posible que también el sistema impositivo haya contribuido, aunque en menor medida, a crear y facilitar la crisis. El tratamiento fiscal de la vivienda y los servicios financieros, los impuestos muy bajos sobre las ganancias del capital y los incentivos existentes en los impuestos sobre la renta para favorecer la financiación con deuda en vez de financiación con capital son todos ellos posibles culpables. Trataremos todas estas cuestiones en los capítulos relevantes.

Mientras tanto, los avances tecnológicos han transformado la economía productiva de la que se obtienen los impuestos, pero, al mismo tiempo, han contribuido a que el sistema impositivo sea más fácil de administrar y también resulte más fácil realizar actividades para eludir los impuestos. Los capítulos 7 y 18 abordan el papel de la tecnología en las transacciones transfronterizas y su repercusión en el sistema impositivo. Este y otros aspectos de la globalización demuestran que las cuestiones transfronterizas, en un sentido más amplio, son mucho más importantes ahora que hace 30 años, y este hecho ha introducido,

---

<sup>13</sup> Fuente: Estadísticas del impuesto de sociedades del Departamento de Ingresos y Aduanas (HM Revenue and Customs), cuadros 11.4 y 11.5, [http://www.hmrc.gov.uk/stats/corporate\\_tax/menu.htm](http://www.hmrc.gov.uk/stats/corporate_tax/menu.htm).

<sup>14</sup> Departamento del Tesoro (HM Treasury), (2008, 17).

<sup>15</sup> Incluyendo los IRP, IRS, impuestos sobre las transmisiones de inmuebles y las CSS recaudadas de los ingresos de los empleados del sector financiero.

<sup>16</sup> Fuente: Departamento del Tesoro (HM Treasury), box C3, (2010<sup>a</sup>).



sin duda, nuevas restricciones a lo que es posible en un sistema impositivo. Verdaderas complicaciones han surgido también como consecuencia de la creciente globalización, por ejemplo, en lo relativo al tratamiento adecuado que deben recibir las sociedades por parte de los sistemas impositivos nacionales. ¿Cómo se puede gravar a una empresa suiza que desarrolla un medicamento en un centro de investigación situado en el RU, lo fabrica en Bélgica y principalmente lo vende en los EE.UU?<sup>17</sup>

Sin embargo, a pesar de que han existido pronósticos contrarios, los países no se han visto forzados, de forma ineludible, a cobrar menos impuestos en una economía mundial cada vez más globalizada y competitiva. Entre 1975 y 2008, se produjo un aumento de los impuestos en proporción de la renta nacional en, prácticamente, todos los países de la OCDE. La recaudación por impuestos aumentó de media desde un 29,4% a un 34,8% de la renta nacional. Durante este periodo, no se produjo una rebaja significativa de la recaudación en prácticamente ningún país de la OCDE. Es más, las diferencias entre los países son asombrosas. Dinamarca, Suecia, EE.UU. y Japón son países ricos. En Dinamarca y Suecia, los impuestos representaban el 48% y el 46% del PIB, respectivamente, en 2008. En EE.UU. y Japón representaban solo el 26% y el 28%, respectivamente<sup>18</sup>. No existe una relación directa entre la carga tributaria total y los resultados económicos.

A pesar de las presiones derivadas de la globalización, todavía es claramente posible que una economía próspera pueda recaudar el 40% o más de la renta nacional mediante impuestos. Sin embargo, dentro de la recaudación fiscal total, sería lógico pensar que la recaudación de impuestos de empresas e individuos con mayor movilidad internacional resultaría más difícil para los gobiernos. De hecho, los ingresos por el IRS se han mantenido durante los últimos 40 años; representaba el 9% de los ingresos fiscales de la OCDE en 1965, el 8% en 1985 y el 10% en 2008<sup>19</sup>. Como ya hemos visto, se espera que el 1% de contribuyentes más ricos y, probablemente, más móviles internacionalmente del RU contribuya con el 28% de los ingresos del IRP en 2011-2012, comparado con solo el 11% en 1979.

---

<sup>17</sup> Ejemplo utilizado por John Kay en una conferencia que tuvo lugar en la London School of Economics en mayo de 2011.

<sup>18</sup> Todas las cifras provienen de las estadísticas de ingresos por impuestos de la OCDE, cuadro A, [http://www.oecd.org/document/60/0,3746,en\\_2649\\_34533\\_1942460\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#A\\_RevenueStatistics](http://www.oecd.org/document/60/0,3746,en_2649_34533_1942460_1_1_1_1,00.html#A_RevenueStatistics).

<sup>19</sup> Fuente: Estadísticas de ingresos por impuestos de la OCDE, cuadro C, [http://www.oecd.org/document/60/0,3746,en\\_2649\\_34533\\_1942460\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#A\\_RevenueStatistics](http://www.oecd.org/document/60/0,3746,en_2649_34533_1942460_1_1_1_1,00.html#A_RevenueStatistics).

Esto no significa que no haya problemas. El hecho de que algunas personas y sociedades consigan evitar el pago de impuestos gracias a su movilidad internacional podría significar que la carga tributaria está distribuida ahora, en algunos aspectos, de una manera menos igualitaria y eficiente que antes. Además, la sensación de que algunos individuos o empresas pueden evitar pagar impuestos debido a su domicilio, o a la posibilidad de desplazar sus beneficios de un lugar a otro, puede menoscabar la aceptación del sistema y la creencia en su equidad.

Sin embargo, la adaptabilidad de estos ingresos pone de relieve que, si bien cruzar las fronteras nacionales es, sin duda, más fácil y menos costoso, y es probable que continúe siendo así, está lejos de ser gratuito. Por lo tanto, los políticos deben decidir entre diseñar el sistema impositivo adecuado para que esté listo cuando llegue el momento en el que la globalización realmente dificulte la recaudación de impuestos de individuos y empresas con movilidad, o seguir recaudando impuestos mientras puedan y reformar el sistema cuando ya sea necesario por las presiones de la globalización. De una u otra forma, por el momento, como se trata en los capítulos 4 y 18, la globalización tiene, sin duda, consecuencias sobre los tipos de gravamen que razonablemente se pueden aplicar a las rentas altas y sobre la estructura viable de los IRS.

### 1.3. ASPECTOS POLÍTICOS DE LA REFORMA FISCAL

---

Evidentemente, en materia de política impositiva no solo influye el contexto económico, sino también la política en sí. No es posible entender la estructura o el desarrollo de un sistema impositivo fuera de un contexto político, aunque solo sea porque rara vez se considera buena política la toma de medidas que empeoren la situación financiera de las personas de forma obvia o aparente, al menos a corto plazo. Y casi todas las reformas impositivas perjudican a algunas personas.

Esto hace que resulte mucho más difícil aplicar la reforma que diseñarla. Aun peor, cuando los gobiernos necesitan dinero, tienden a recaudar ingresos de forma que resulte complicado identificar a los que salen perjudicados. La consecuencia de ello es complejidad y políticas de mala calidad. Un ejemplo clásico es la forma en la que los gobiernos a menudo han utilizado la rémora fiscal para incrementar los ingresos del IRP al mismo tiempo que reducían el tipo básico de gravamen del impuesto. Se produce rémora fiscal cuando los tramos impositivos y las desgravaciones se aumentan más lentamente que las rentas que gravan el impuesto. En gran medida, a causa de la presión fiscal se produjo un aumento del número de contribuyentes por el IRP desde menos de 26 millones en 1996-

1997 a un máximo de 32,5 millones en 2007-2008<sup>20</sup>. Durante el mismo periodo, el número de contribuyentes sujetos al tipo más alto (del 40%) del IRP se duplicó aproximadamente, desde los 2 millones hasta casi 4 millones. Estos son cambios importantes que significan que algunas personas se han beneficiado menos de lo que habrían podido por tener salarios más altos, hecho que parece generar poco interés en el debate político.

Por motivos similares, los tipos de CSS se han elevado mientras que los tipos del IRP se han reducido. En comparación con este impuesto, la seguridad social grava un rango de ingresos más reducido, contribuye en menor medida a redistribuir los recursos entre ricos y pobres y es menos transparente para el ciudadano, en particular, en lo relativo a la parte que se recauda formalmente de los empleadores. Como veremos en el capítulo 4, su función original, consistente en la realización de un pago para obtener el derecho a unos beneficios contributivos, como la pensión estatal, se ha visto completamente erosionada, aunque los gobiernos sigan explotando la creencia de que el vínculo todavía existe, de que sigue siendo fuerte. De hecho, la mayoría de las personas creen que la seguridad social de alguna manera sufraga el Servicio Nacional de la Salud (*National Health Service*), malentendido del que se aprovecharon en 2002 cuando se anunció un aumento de los tipos de cotización, supuestamente, para sufragar los altos gastos del Sistema Nacional de Salud.

Se ha demostrado que resulta difícil aumentar los ingresos a través de reformas más radicales. El intento, a principios de los años 1990, de aplicar el tipo máximo del IVA al consumo doméstico de energía, provocó una reacción política tan fuerte que se abandonó parcialmente la medida e, incluso, fue revocada posteriormente por el siguiente gobierno. Esta reforma iba a haber ido acompañada de medidas que mejoraran la situación de las personas con menos renta, aun consiguiendo el objetivo de aumentar el volumen total de ingresos. Aun así, la situación habría empeorado de todas formas para aquellas personas que invierten excepcionalmente elevadas cantidades de sus ingresos en energía. Esto hace que, desde un punto de vista político, el cambio resulte difícil de conseguir. Sin embargo, imaginemos que estamos, de entrada, en un mundo en el que, como ocurre en muchos países, ya se aplica el IVA sobre el combustible. Derogar esta medida no sería considerado como una medida política atractiva, puesto que los ricos gastan más en términos absolutos en combustible que los pobres. Por lo tanto, la supresión de un impuesto existente podría interpretarse como una subvención para la

---

<sup>20</sup> Estadísticas del Impuesto sobre la Renta del Departamento de Ingresos y Aduanas (HM Revenue and Customs), cuadro 2.1, [http://www.hmrc.gov.uk/stats/income\\_tax/table2-1.pdf](http://www.hmrc.gov.uk/stats/income_tax/table2-1.pdf).

gente con más recursos con el fin de aumentar el consumo de un bien contaminante. No obstante, rara vez se considera que el hecho de no establecer impuestos sobre algún bien o actividad es, de hecho, una manera de subvencionar su utilización. Este experimento inventado sirve para demostrar hasta qué punto la política impositiva es una de las áreas de la políticas públicas en la que “la tiranía del *status quo*” es más fuerte. Cambiar esto de forma sustancial es complicado. Esperamos poder cuestionar algo de esa tiranía a lo largo de este libro.

Si bien el intento de aplicar el tipo máximo del IVA al consumo doméstico de energía fracasó, la debilidad de las finanzas públicas puede facilitar, a veces, una reforma fiscal beneficiosa. Si la población reconoce la necesidad de aumentar los ingresos, entonces es inevitable que la situación de algunas personas se vea deteriorada. Durante el periodo que siguió al último episodio significativo de consolidación fiscal en 1992, se aplicaron políticas tales como la retirada definitiva de la desgravación de los intereses de hipotecas, de las desgravaciones de las parejas casadas, así como importantes aumentos en los impuestos sobre la gasolina y el tabaco, políticas que hubiera sido difícil imponer en ausencia de un reconocimiento generalizado de la necesidad de reforzar la política fiscal. Se han efectuado menos reformas durante la reciente crisis. Medidas como el incremento de los tipos de las CSS, del IRP y del IVA se han utilizado para recaudar dinero. Esto es algo vergonzante. Como dijo Rahm Emanuel, cuando era jefe de gabinete del presidente Obama, nunca se deben desaprovechar las oportunidades que brinda una crisis.

Se pueden entender, e incluso justificar, algunas medidas políticas de dudosa calidad si tenemos en cuenta las simples presiones políticas. La complejidad del sistema impositivo, y la carencia de conocimientos sobre el mismo por el público en general, facilitan en gran medida la aprobación por parte del gobierno de medidas políticas desafortunadas e incluso falsedades explícitas. Ello puede conducir a una reducción indeseable del debate público y a que el mismo se centre en unos pocos elementos fáciles de entender, como el tipo básico del IRP. Esto da lugar a consideraciones más amplias. También se ha acusado a los gobiernos de contar con los llamados “impuestos furtivos” (impuesto diseñado para que sus efectos sobre los contribuyentes pasen desapercibidos), impuestos cuya incidencia en los individuos no está clara. La utilización de tales impuestos puede menoscabar la confianza en el sistema impositivo.

El debate público sobre los impuestos que gravan a las empresas es muy limitado debido a la significativa y creciente complejidad de los mismos. A través del IRS y del impuesto sobre inmuebles comerciales se recauda, aproximada-

mente, la misma cantidad que a través del IVA, casi la mitad que con el IRP, y casi tres veces más que con los impuestos sobre el combustible. Y, por supuesto, quienes pagan todos estos impuestos al final son los ciudadanos. El hecho que estos temas no tengan relevancia en la sociedad y la inexistencia de debate son lamentables. La complejidad creciente también favorece la defensa de intereses corporativos a través del *lobbying* con el fin de introducir y generalizar tratamientos especiales y desgravaciones. La historia del crédito fiscal sobre I + D es un buen ejemplo, como establecieron Alt, Preston, y Sibieta (2010, 1205).

La promulgación de políticas impositivas puede favorecer la creación de grupos de presión y asociaciones parlamentarias a favor de las mismas. Aun cuando dichos grupos no defendieron estas políticas inicialmente, (...) presionarán por su permanencia y su prolongación, de forma que la política se distancie de su objetivo inicial. Por lo tanto, cualquier político que potencialmente pueda aprobar una reforma impositiva debería recordar que, si se aprueban nuevas desgravaciones o medidas favorables a determinados grupos, podría resultar difícil derogar estas medidas y podrían verse distorsionadas con el paso del tiempo.

Una buena política impositiva requiere un debate público abierto, transparente y bien informado basado en datos creíbles. El hecho de que no exista una buena comprensión pública supone una limitación para la aprobación de buenas políticas y permite que adquieran relevancia análisis de baja calidad de las reformas políticas.

Una buena política impositiva requiere también que existan procesos eficaces dentro del gobierno. Podría decirse que, en el RU, el nivel de discusión y debate sobre la política impositiva dentro del gobierno, y dentro del proceso legislativo, es actualmente más limitado que el de otras áreas de la política. El Departamento del Tesoro es una institución extraordinariamente poderosa, e incluso ha adquirido más poder en los últimos años, en lo que se refiere a la legislación fiscal, puesto que ha asumido una gran parte de la capacidad legislativa del Departamento de Ingresos y Aranceles (*Her Majesty Revenues and Customs*). Dentro del ejecutivo no existen mecanismos internos de control y equilibrio. El Canciller del Tesoro es el que asume total responsabilidad sobre su presupuesto<sup>21</sup>. Asimismo, el poder legislativo, es decir, el Parlamento, tiene un papel de supervisión bastante limitado en realidad, en particular en lo relativo a algunas de las áreas más complejas de la política impositiva.

---

<sup>21</sup> En el RU, siempre ha sido su Presupuesto (masculino). Ninguna mujer ha ocupado el cargo de Canciller, aunque sí hemos tenido Ministras de Asuntos Exteriores y Ministras del Interior y una mujer, muy conocida, como Primera Ministra.

Finalmente, no deberíamos olvidar un cambio muy importante para la reforma fiscal en el contexto político e institucional de los 30 últimos años: la creciente integración de las economías europeas y la mayor influencia de la Unión Europea (UE). Hace treinta años, el papel principal de la UE (entonces la Comunidad Económica Europea, CEE) era el de eliminar las barreras al comercio. Desde entonces, su importancia ha ido en aumento y en la actualidad ejerce una influencia significativa en la política impositiva del RU, tanto directa como indirectamente. Los estados miembros de la UE mantienen la soberanía sobre la imposición directa, pero deben respetar la legislación de la UE. En los últimos años, se han resuelto de manera favorable una serie de acciones legales ante el Tribunal de Justicia Europeo (TJE) respecto a ciertos elementos de los IRS nacionales. Esto ha dado lugar a una serie de reformas, por ejemplo, modificaciones en las normas anti-fraude diseñadas para limitar la capacidad de las empresas multinacionales de desplazar sus beneficios sujetos a impuestos entre países con tasas impositivas diferentes.

La UE tiene una mayor influencia oficial sobre las políticas relativas a los impuestos indirectos, incluyendo la posibilidad de establecer límites explícitos a la capacidad de los Estados miembros de modificar los tipos del IVA. Ello refleja el hecho de que un mercado abierto a la circulación de bienes requiere algún tipo de sistema que aborde el tratamiento fiscal diferente que reciben los bienes cuando traspasan las fronteras nacionales. Las cuestiones relacionadas con el IVA y los impuestos sobre consumos específicos dentro de la UE son el objeto principal de la discusión en el capítulo 7.

## 1.4. CONCLUSIONES

---

Los impuestos, como la muerte, son inevitables. Pero podemos diseñar nuestros impuestos. No estamos condenados a tener un sistema impositivo tan ineficaz, complejo e injusto como el que tenemos. Para mejorarlo, tenemos que ver el sistema en su conjunto, tenemos que diseñar el sistema con una clara comprensión de la población y la economía a los que se aplica y, además, tomando en consideración el conocimiento teórico y empírico hoy existente. También necesitamos un debate público mucho mejor informado y unos procesos políticos mejores que los actuales.

Nuestro objetivo con este libro es crear un marco y dar orientaciones para la reforma. En el siguiente capítulo, explicaremos en más profundidad lo que queremos decir cuando nos referimos a un enfoque económico. Posteriormente, estudiaremos por orden los impuestos sobre la renta, el consumo, los impuestos

medioambientales, los que gravan el ahorro, los impuestos sobre la riqueza, sobre los bienes inmuebles y los impuestos sobre las sociedades. En el último capítulo, reuniremos las conclusiones del estudio de los diferentes impuestos con el fin de proponer una serie completa de reformas del sistema impositivo que, en nuestra opinión, podrían potencialmente mejorar nuestra situación y liberarnos, al menos, de algunas de las restricciones creadas por las complejidades y las ineficiencias del sistema actual.