INTRODUCCIÓN A LA FISCALIDAD

EAMONN BUTLER

Fundación para el Avance de la Libertad

Eamonn Butler es Director del Adam Smith Institute, uno de los principales grupos de reflexión política del mundo. Es licenciado en economía y psicología, doctor en filosofía y doctor en letras honoris causa. En los años setenta trabajó en Washington para la Cámara de Representantes de Estados Unidos y enseñó filosofía en el Hillsdale College de Michigan, antes de regresar al Reino Unido para cofundar el Adam Smith Institute. Ha ganado la Medalla de la Libertad de la Fundación de las Libertades en Valley Forge, el Premio Nacional de la Libre Empresa del Reino Unido y el Premio a la Trayectoria del Instituto Hayek; su película *Secretos de la Carta Magna* fue galardonada en el Festival de Cine Anthem; y su libro *Fundamentos de una sociedad libre* obtuvo el Premio Fisher.

Introducción a la fiscalidad

EAMONN BUTLER

Fundación para el Avance de la Libertad

cedice LIBERTAD 1984-2024

Título original: *An introduction to taxation* | © Eamonn Butler, 2024
Derechos de traducción: Fundación para el Avance de la Libertad, 2024

Publicado originalmente por el Institute of Economics Affairs (Reino Unido), y traducido y publicado en España con el apoyo de la mencionada institución.

Fundación para el Avance de la Libertad
Gran Vía, 6, 28013 Madrid (España)
www.fundalib.org
Diseño: Rúnica Servicios Editoriales, runica.servicios.editoriales@gmail.com
Imagen de cubierta: iStock.

ISBN original en España: 978-84-126524-8-2
Primera edición en España: abril de 2024

La Fundación para el Avance de la Libertad, por encargo y con el consentimiento del tenedor del copyright original, edita esta traducción española de la obra acogiéndose a la licencia Creative Commons CC BY-ND. Se permite la reproducción total o parcial de este libro en cualquier formato físico o digital, siempre que se atribuya debidamente la autoría de la obra a Eamonn Butler y la de la traducción a la Fundación, y no se realice derivación ni modificación del contenido. Las entidades que publiquen en otros países esta traducción de la obra al español podrán obtener su propio ISBN y los demás números de registro o depósito que les sean legalmente exigibles, pero haciendo constar además, a título informativo, el ISBN original español de la presente edición.

El **Centro de Divulgación el Conocimiento Económico, A.C. Cedice Libertad**, tiene como objetivo principal la búsqueda de una sociedad libre, responsable y humana. Las interpretaciones, ideas o conclusiones contenidas en las publicaciones de Cedice Libertad deben atribuirse a sus autores y no al instituto, a sus directivos, al comité académico o a las instituciones que apoyan sus proyectos o programas. Cedice Libertad considera que la discusión de las ideas contenidas en sus publicaciones pueden contribuir a la formación de una sociedad basada en la libertad y la responsabilidad. **www.cedice.org.ve** Caracas, Venezuela.

SUMARIO

LISTA DE SIGLAS 8
SOBRE EL AUTOR 9
INTRODUCCIÓN 11
El papel de este libro 11
Por qué es necesario este libro 11
1. HISTORIA DE LA FISCALIDAD 15
El mundo antiguo y medieval 15
El mundo postindustrial 18
Algunas lecciones de la historia 21
La fiscalidad hoy 22
2. TIPOS DE IMPUESTOS 27
Impuestos directos 27
Impuestos indirectos 29
Impuestos de transferencia 33
Hipotequización fiscal 37
3. OBJETIVOS Y PROBLEMAS 41
¿Por qué los impuestos? 42
¿Qué gama de servicios? 43
Fiscalidad de la inversión pública 46
Gestión macroeconómica 47
Redistribución 48
Externalidades negativas 51
Gestión comercial 53
Por qué no se está de acuerdo en materia fiscal 55

4. IMPACTO E INCIDENCIA 57
Impacto de los impuestos 57
Conciliación de la vida profesional y familiar 59
Otros impactos 61
Otros problemas de impacto 63
Incidencia fiscal: ¿quién paga? 68
Un ejemplo 69
Incidencia de los distintos impuestos 71
5. IMPUESTOS Y GOBIERNO 73
Inversión pública frente a inversión privada 73
Impuestos y política 75
Comparaciones mundiales 77
Competencia fiscal 80
Sistemas federales 81
Paraísos fiscales 83
6. GESTIÓN FISCAL Y ECONÓMICA 89
Gestión de la demanda agregada 89
Déficit y endeudamiento 90
Otras explicaciones 93
Inflación: el impuesto oculto 94
Puntos de vista alternativos 97
Conclusión 100
7. IMPUESTOS MÁS Y MENOS PERJUDICIALES 101
Impuestos sobre las empresas y el capital 101
Impuestos sobre las personas físicas 107
Opciones menos perjudiciales 110
Impuestos menos perjudiciales 113
8. CUESTIONES MORALES EN LA FISCALIDAD 115
Argumentos morales a favor de la fiscalidad 115
Fuerza y moralidad 117
El Estado y el individuo 118
La fiscalidad desplaza las donaciones privadas 120

Conflictos de intereses 121
Ineficiencia del gasto fiscal 123
Escepticismo y corrosión moral 124
Impuestos y naturaleza humana 125
Conclusión 126
9. ¿IMPUESTOS MEJORES Y MÁS SENCILLOS? 127
Se queda corto 127
Cumplir los objetivos 130
Principios de la reforma 131
Limitación del gasto público 133
Alternativas a la fiscalidad 136
Conclusión 140
REFERENCIAS 141
LECTURAS RECOMENDADAS 145

LISTA DE SIGLAS

UE	Unión Europea
ITF	Impuesto sobre las transacciones financieras
PIB	Producto interior bruto
IBS	Impuesto sobre bienes y servicios
JBI	Jurisdicción de baja imposición
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
IVA	Impuesto sobre el valor añadido

SOBRE EL AUTOR

Eamonn Butler es Director del Instituto Adam Smith, uno de los principales grupos de reflexión política del mundo. Es licenciado en economía y psicología, doctor en filosofía y doctor en letras *honoris causa*. En los años setenta trabajó en Washington para la Cámara de Representantes de Estados Unidos y enseñó filosofía en el Hillsdale College de Michigan, antes de regresar al Reino Unido para cofundar el Adam Smith Institute. Ha ganado la Medalla de la Libertad de la Fundación de las Libertades en Valley Forge, el Premio Nacional de la Libre Empresa del Reino Unido y el Premio a la Trayectoria del Instituto Hayek; su película *Secretos de la Carta Magna fue* galardonada en el Festival de Cine Anthem; y su libro *Fundamentos de una sociedad libre* obtuvo el Premio Fisher.

Otros libros de Eamonn incluyen introducciones sobre los economistas pioneros Adam Smith, Milton Friedman, F. A. Hayek y Ludwig von Mises. También ha publicado manuales sobre liberalismo clásico, elección pública, capitalismo, democracia, comercio, desigualdad económica, la Escuela Austriaca de Economía y grandes pensadores liberales, así como *The Condensed Wealth of Nations* y *The Best Book on the Market*. Es coautor de *Forty Centuries of Wage and Price Controls,* y de una serie de libros sobre el cociente intelectual. Colabora con frecuencia en medios de comunicación impresos, audiovisuales y en línea.

INTRODUCCIÓN

El papel de este libro

Este libro no trata específicamente de ningún sistema fiscal concreto, sino de la *idea* general de la fiscalidad. Explica qué es la fiscalidad, por qué existe, su historia, sus objetivos y propósitos, su impacto sobre los individuos y la economía, sus resultados sociales y morales, quién la paga, qué beneficios tiene, qué perjuicios ocasiona y cómo hacer que funcione mejor.

El libro no utiliza jerga. Está dirigido a lectores legos que deseen comprender el papel de la fiscalidad en la sociedad y los argumentos que la rodean, y a estudiantes escolares y universitarios que busquen una visión más amplia de la fiscalidad que la que pueden encontrar en sus libros de texto.

Por qué es necesario este libro

Los manuales de economía son muy escasos en cuanto al concepto de fiscalidad. Se limitan a considerarla un instrumento de gestión de la economía, de redistribución de los recursos o de modificación del comportamiento de los ciudadanos (por ejemplo, para incitarles a contaminar menos). Pero esto no es ni mucho menos todo.

En su libro de 1776 *La riqueza de las naciones*, el pionero economista escocés Adam Smith (1723–90) formuló los principios de una buena política fiscal como equidad, certeza, conveniencia y eficiencia, ideales ampliamente aceptados hoy en día (Butler 2007). Lamentablemente, los sistemas fiscales actuales no suelen *ser justos*, ya que están sesgados por motivos políticos y a menudo recaen más sobre los más desfavorecidos. La *certeza* debería significar que la gente sabe claramente cuántos impuestos paga, pero la complejidad de muchos sistemas fiscales lo hace imposible. *Conveniencia* significa que los impuestos sean fáciles de pagar; pero, de nuevo, la complejidad de los impuestos obliga a menudo a la gente a contratar a profesionales caros para que les orienten. *Eficiencia significa que* los impuestos deben ser fáciles de recaudar y no deben distorsionar ni ahogar el comercio, aunque es casi seguro que algunos impuestos causan más daño económico del que recaudan en ingresos.

A pesar de estas deficiencias, los libros de texto dan por sentada la fiscalidad. Los consideran una fuente de financiación necesaria para la prestación de servicios públicos esenciales y beneficiosos. Exploran su funcionamiento en gran medida en términos de quién los paga y a quién afectan. Pero no explican cómo y por qué se crean o abandonan los impuestos, ni cómo les afecta la política, ni qué significan realmente para la gente. Rara vez se preguntan si algunos impuestos hacen más mal que bien, o qué impuestos son más útiles o más perjudiciales, o si hay otras formas de financiar los servicios públicos. Tampoco se plantean cuestiones sobre la moralidad de cómo se recaudan los impuestos y en qué se gastan.

Este libro adopta un punto de vista mucho más amplio, planteando estas y otras muchas preguntas para que podamos

situar la fiscalidad y sus beneficios mucho más en su contexto económico y humano.

Sostiene que la fiscalidad a menudo no cumple sus objetivos. Explora los principios que definirían un sistema fiscal mejor y más sencillo y examina otras técnicas que podrían utilizarse para financiar los servicios públicos con menos impuestos.

1
HISTORIA DE LA FISCALIDAD

El estadista estadounidense Benjamin Franklin (1706–1990) escribió en[1] que "en este mundo, nada es seguro, excepto la muerte y los impuestos" (aunque los ingenios modernos se quejan de que ambos vienen en orden equivocado). Ciertamente, los impuestos llevan mucho tiempo entre nosotros.

El mundo antiguo y medieval

A lo largo de la historia, los gobiernos han recurrido a los impuestos para financiar la provisión de bienes y servicios al público (o para mantener a sus gobernantes en un estilo que reflejara y magnificara su estatus). Y durante la mayor parte de esa historia, los impuestos se han centrado en la principal industria, a saber, la agricultura: la producción de lo esencial que necesitamos para comer y beber.[2]

Egipto. Hace entre dos mil y cinco mil años, los faraones del Antiguo Egipto empleaban a miles de escribas para evaluar las

1. Benjamin Franklin (1789), carta a Jean–Baptiste Le Roy.

2. Para más información sobre la historia de los sistemas fiscales, véase Blankson, S. (2007), *A Brief History of Taxation*, Practical Books.

cosechas a efectos fiscales. Se gravaban los cereales, el ganado, la cerveza y otros productos, con duras penas en caso de evasión. Los faraones tenían el monopolio del aceite de cocina y también lo gravaban: los funcionarios entraban en las casas y castigaban a quienes intentaban eludir el coste reutilizando el aceite.

China. La China imperial era otra economía mayoritariamente agraria y se gravaba en consecuencia. Los funcionarios locales se encargaban de recaudar determinadas cantidades de ingresos, aunque podían decidir exactamente cómo. Las principales fuentes de ingresos eran la tierra y los productos agrícolas, pero en diversas épocas se gravaban la sal, las industrias artesanales, los metales valiosos, el té, el tabaco y otros bienes. Con ellos se financiaba el ejército, las obras públicas (incluida la Gran Muralla) y otros gastos imperiales.

Grecia. Gran parte de la recaudación de impuestos en la Grecia antigua y clásica (700–323 a.C.) se subcontrataba a los "recaudadores de impuestos", que optaban a contratos estatales para recaudar impuestos. Se recaudaban impuestos sobre los productos, incluido el importantísimo aceite de oliva, y sobre el comercio (incluidos los elevados aranceles sobre las importaciones de aceite, destinados a proteger a los productores nacionales). Había un impuesto de capitación para los extranjeros residentes en Grecia y, en situaciones de emergencia, también se gravaba directamente a los ciudadanos más ricos.[3]

3. Kolasa–Sikiaridi, K. "How the super rich paid taxes in Ancient Greece", *Greek Reporter*, 23 de agosto de 2022 (https://greekreporter.com/2022/08/23/how-rich-greeks-once-paid-taxes-back-in-ancient-times/).

India. Antes del 300 a.C., la antigua India también gravaba con impuestos la agricultura y el comercio, así como diversas profesiones. Había tasas sobre la tierra, el alcohol, la sal, la minería y otras actividades. Como en Grecia, se recaudaban impuestos y préstamos para hacer frente a las emergencias.

Roma. La República Romana (509–27 a.C.) recaudaba derechos de aduana sobre el comercio exterior y un impuesto sobre la riqueza de la tierra y la propiedad. La palabra *impuesto* puede proceder del romano *taxare*, que significa "estimar el valor". Los recaudadores de impuestos obtenían ingresos de forma eficaz, pero corrupta, lo que hizo impopular el sistema. Más tarde, el emperador Augusto (63 a.C.–14 d.C.) introdujo impuestos sobre la riqueza y el voto para todos los adultos. Más tarde, en el Imperio se introdujo un impuesto sobre la orina recogida en los baños públicos, una valiosa fuente de amoníaco para limpiar y blanquear los tejidos de lana.

Inglaterra. Otro impuesto interesante fue el Dane–geld de la Inglaterra anglosajona (991–1016), un impuesto sobre la tierra recaudado para pagar protección a los invasores vikingos y evitar que saquearan tierras y propiedades. Lamentablemente, los ataques continuaron: en palabras de un poeta muy posterior, "una vez que le has pagado el Dane–geld, nunca te libras del danés".[4] Al parecer, tampoco fue fácil deshacerse del impuesto: una vez superada la amenaza vikinga, los reyes siguieron cobrándolo.

Los señores locales también podían recaudar ingresos: existe la leyenda (sin duda falsa o exagerada) de que la condesa anglosajona del siglo XI Lady Godiva cabalgó desnuda por

4. *Dane–geld*, Rudyard Kipling, 1911.

las calles de Coventry para protestar contra los opresivos impuestos que su marido imponía a sus arrendatarios. Pero los nuevos gobernantes de Inglaterra tras la invasión normanda de 1066 fueron mucho más sistemáticos; evaluaron y registraron el potencial fiscal del país en el *Libro de Domesday* e impusieron tributos sobre las tierras fértiles, el ganado, los municipios y muchas otras cosas.

Los impuestos de capitación (o "poll") se recaudaron en Inglaterra a partir de 1275. El de 1381, que gravaba a todo el mundo con un mínimo de cuatro peniques, es el responsable del levantamiento de la Revuelta de los Campesinos de ese año. No fue la primera reacción contra los impuestos injustos. Después de que el rey normando Juan (1166–1216) explotara a los contribuyentes para financiar guerras en el extranjero, los barones enumeraron sus objeciones a su gobierno arbitrario en la Carta Magna (1215), (Butler 2015). Tampoco sería el último levantamiento de este tipo: nuevos impuestos arbitrarios bajo Carlos I (1600–49) contribuyeron a precipitar las guerras civiles y, finalmente, la ejecución de Carlos.

El mundo postindustrial

Reino Unido. La Revolución Industrial, originada hacia 1760 en Gran Bretaña, también revolucionó la forma de recaudar impuestos. La balanza fiscal comenzó a inclinarse desde la tierra, el ganado y los productos hacia las empresas, las manufacturas, el empleo y los ingresos.

Entre 1789 y 1831, los impuestos sobre el sebo de las velas encarecieron la luz artificial, lo que dio lugar a la expresión: "El juego no vale la vela". Y una de las razones por las que las pelucas perdieron popularidad a principios del siglo XIX fue el

impuesto de 1795 sobre los polvos aromáticos con los que se espolvoreaban.

Los impuestos sobre la renta se remontan a la antigüedad, pero su versión moderna data de 1799, cuando el Primer Ministro británico William Pitt (1759–1806) introdujo uno para financiar la guerra contra Napoleón (1769–1821). Su nueva medida gravaba los ingresos anuales superiores a 60 libras en una escala graduada, desde el 1% hasta el 10% sobre los ingresos de 200 libras o más. El impuesto fue generalmente aceptado como el precio de la victoria, aunque el Comisario Parlamentario se quejó del número de diputados que declaraban ingresos de 59 libras (Phillips 1967).

En 1816, superada la amenaza napoleónica, se deroga el impuesto sobre la renta y se queman los registros. Pero en 1842 el Primer Ministro Robert Peel (1788–1850) resucitó el impuesto; aunque supuestamente era una medida "temporal", desde entonces existe un impuesto sobre la renta en Gran Bretaña. El Primer Ministro William Gladstone (1809–98) propuso abolir el impuesto, pero sus planes se vieron frustrados por el coste de la guerra de Crimea de 1853–1836.

El siglo XX trajo consigo tipos más elevados del impuesto sobre la renta para los rendimientos de las inversiones, un nuevo "superimpuesto" para las rentas más altas (recaudado directamente de los empresarios en el marco de un régimen de "retribución en función de los ingresos") y nuevos tipos de impuestos sobre los beneficios de las empresas y las plusvalías. Los primeros años del siglo XXI trajeron consigo impuestos "encubiertos" sobre el transporte aéreo, los fondos de pensiones y otras inversiones.

Estados Unidos. A partir de la década de 1660, Gran Bretaña promulgó diversas medidas para impedir que sus colonos

americanos comerciaran con otros países, o para gravar sus exportaciones si lo hacían. La melaza, el hierro, la sal, el alcohol, el azúcar, el papel, el plomo, el vidrio, la pintura e incluso los sombreros de Estados Unidos llegaron a estar gravados por la potencia colonial. La Ley del Timbre (1765) gravaba documentos legales, periódicos, naipes, dados y otros artículos. Los impuestos sobre el té desencadenaron el Boston Tea Party (1773), y en tres años los colonos declararían su independencia y se alzarían (con éxito) en armas contra Gran Bretaña.

El gobierno del nuevo país tenía ahora que recaudar sus propios ingresos. Un 90% procedería de los aranceles sobre el comercio, gracias a la Ley Arancelaria de 1789 de James Madison (1751–1836), que gravaba el tonelaje comercial, y también había impuestos sobre el whisky, los carruajes y otros artículos de lujo. Sin embargo, el gobierno pronto vio en los aranceles una forma de proteger a los productores nacionales, además de aumentar los ingresos, y se impusieron derechos proteccionistas a las importaciones de bienes como el hierro, el algodón y el cáñamo.

Durante la Guerra Civil estadounidense (1861–5), el gobierno de la Unión se apresuró a recaudar fondos, imponiendo impuestos a más artículos, incluidos artículos de lujo como el juego, el tabaco y el alcohol, además de servicios profesionales, patentes, sellos, manufacturas y ganancias de las empresas. Tras la guerra, se mantuvieron muchos aranceles e impuestos. El impuesto sobre la renta se suprimió en 1872, pero se reactivó en 1894, para ser declarado inconstitucional por el Tribunal Supremo un año después. Sin embargo, aún no estaba muerto. A principios del siglo XX, resurgió de forma diferente y se elevó drásticamente para ayudar a pagar la Primera Guerra Mundial (1914–18).

Tras la guerra, hubo presiones para reducir los impuestos y, en la década de 1920, el presidente Calvin Coolidge (1872–1933) redujo drásticamente el tipo máximo del impuesto sobre la renta. Sorprendentemente para algunos observadores, esto llevó a que los que más ganaban contribuyeran en *mayor* proporción, ya que los efectos desincentivadores de los altos impuestos desaparecieron. En las décadas siguientes, la Segunda Guerra Mundial (1939–1945), la Guerra de Corea (1950–1933) y la Guerra de Vietnam (1955–1975) provocaron subidas de impuestos. A principios de la década de 1960 volvió a haber presiones para recortar los impuestos, y cuando el presidente John F. Kennedy (1917–63) redujo los tipos máximos del impuesto sobre la renta, la proporción de ingresos procedentes de las rentas más altas aumentó, al igual que había ocurrido con Coolidge. El mismo efecto siguieron los posteriores recortes de los tipos impositivos máximos de los presidentes Ronald Reagan (1911–2004) después de 1980 y George W. Bush (1946–) en 2001–03 (Grecu 2004).

Algunas lecciones de la historia

La historia demuestra el ingenio de los gobiernos para encontrar nuevas cosas que gravar: la tierra, el ganado, la sal, el aceite de oliva, el té, el tabaco, la cera de las velas, la pólvora de las pelucas, el jabón, las rentas, los beneficios, la orina, la pintura, los viajes en avión, los sellos, los naipes, los sombreros y mucho más. En 1705, el emperador ruso Pedro el Grande llegó a imponer un impuesto sobre la barba. Sin embargo, no lo hizo para recaudar ingresos, sino como parte de su plan para convertir a Rusia en una potencia europea, y quería que los hombres rusos emularan la moda de los hombres bien afeitados de

Europa occidental. Fue uno de los primeros ejemplos de impuesto destinado a cambiar el comportamiento de la gente.[5]

Además, parece que los impuestos pueden seguir vigentes mucho después de que haya desaparecido su justificación original. El Dane–geld sobrevivió a la amenaza danesa, el impuesto sobre la renta sobrevivió a Napoleón y muchos otros impuestos "de emergencia" han perdurado de forma similar. En 1902, el káiser Guillermo II (1859–1941) de Alemania impuso un impuesto sobre el champán para financiar la Armada Imperial. Aunque la flota imperial fue hundida en 1919, el impuesto sobre el champán sigue existiendo y genera millones de euros de ingresos. Del mismo modo, en 1936 el estado norteamericano de Pensilvania estableció un impuesto sobre el alcohol para recaudar ingresos destinados a reconstruir Johnstown, que había sido devastada por las inundaciones.[6]

La fiscalidad hoy

Tamaño cada vez mayor. Hoy en día, los sistemas fiscales más elaborados se encuentran en los países económicamente más avanzados. Y en esos países, la cuantía de los impuestos recaudados ha crecido significativamente en los últimos cien años.

Ello se debe, en parte, a que la mayoría de estos países cuentan ahora con grandes y costosos Estados del bienestar

5. Para una breve selección de los impuestos más extraños de la historia, véase Keck, E., "Five of the strangest taxes in history", *Taxpayers Alliance (Reino Unido)*, 21 de mayo de 2022 (https://www.taxpayersalliance.com/five_of_the_strangest_taxes_in_history).

6. Shannon, J. "Pa's hidden tax was supposed to be temporary in 1936", *York Daily Record*, 12 de abril de 2017 (https://eu.ydr.com/story/news/2017/04/12/pas-18-hidden-tax-supposed-temporary-1936/100343742/).

que cubren la seguridad social, la asistencia sanitaria, la vivienda y la educación. Con una población que envejece y una esperanza de vida más larga, estos programas se han vuelto más costosos porque ahora deben atender a más personas, con necesidades más complejas y durante más tiempo.

Pero los impuestos tienen muchos otros fines, además de la financiación de los servicios públicos. Por ejemplo, redistribuir la renta, estimular la industria, construir infraestructuras y cambiar el comportamiento de las personas. Y cuanto más dinero quieren recaudar los gobiernos para estos muchos fines, más amplia e ingeniosa es su búsqueda de fuentes. Por desgracia, esto puede crear complejidades que supongan una carga adicional para los contribuyentes.

Unos pocos grandes impuestos. La mayoría de los gobiernos obtienen la mayor parte de sus ingresos de unos pocos impuestos muy importantes, principalmente sobre la renta, las ventas y la seguridad social (en EE. UU. y el Reino Unido, por ejemplo, estos tres impuestos producen alrededor de tres quintas partes de todos los ingresos). Los impuestos sobre las sociedades, el capital y la propiedad suelen ser los siguientes en importancia, mientras que los demás impuestos son fuentes de ingresos relativamente menores. [7]

Oportunidades y límites. Sin embargo, el desarrollo económico aumenta las oportunidades de imposición. Aporta una mayor diversidad de industrias, procesos, manufacturas, edificios, profesiones, servicios y transacciones imponibles en comparación con las economías agrícolas. El desarrollo tam-

7. Véase, por ejemplo, Keep, M. "Tax statistics: an overview", *House of Commons Library*, 2023.

bién aporta más riqueza y, en general, una distribución más equitativa de la riqueza y la renta (OCDE 2011), lo que amplía aún más el ámbito de aplicación de los impuestos (la "base imponible"): sencillamente, hay más personas que pueden permitirse pagar impuestos.

En la década de 1980, el Servicio de Impuestos Internos se había convertido en el mayor empleador de Estados Unidos, y los impuestos eran el mayor gasto de muchos hogares. Pero entonces los contribuyentes estadounidenses y de otros países empezaron a rebelarse. En respuesta, varios gobiernos bajaron los tipos impositivos en las décadas de 1980 y 1990. Sin embargo, incluso líderes comprometidos con la reducción de impuestos como Ronald Reagan en EE. UU. y Margaret Thatcher (1925–2013) en el Reino Unido tuvieron dificultades para reducir la necesidad de dinero de sus gobiernos.

Nuevos impuestos. Los gobiernos pronto encontraron formas innovadoras de colmar la brecha, con impuestos sobre las nuevas tecnologías e impuestos "encubiertos" que eran menos evidentes para quienes los pagaban. También recurrieron mucho más al endeudamiento, trasladando el coste de las actividades gubernamentales a las generaciones futuras.

Era una vieja idea.[8] En la época medieval, los gobiernos de Venecia y Génova pidieron préstamos a los bancos recién creados. En 1692, el gobierno británico pignoró sus ingresos por impuestos sobre el alcohol como garantía de un préstamo de un millón de libras. Los ministros de finanzas franceses pidieron préstamos a partir del siglo XVII. El gobierno de Esta-

8. Véase Due, J. F. y Kay, J. A. (Sin fecha) Evolution of government borrowing. En "Money: Theory and History", *Britannica*. (https://www.britannica.com/money/government-budget/Evolution-of-government-borrowing).

dos Unidos pidió prestado para financiar su guerra revolucionaria contra Gran Bretaña. La deuda de Canadá comenzó con su confederación en 1867. El gobierno de Japón emitió bonos en 1870. Sin embargo, el endeudamiento público era generalmente reducido, salvo en tiempos de guerra. Pero a partir de principios de la década de 2000, con el aumento del coste de la seguridad social, las pensiones y otros servicios públicos, más el coste de un colapso financiero y una pandemia, el endeudamiento aumentó considerablemente. Esto planteó a los gobiernos el gran reto de encontrar más ingresos fiscales para reequilibrar sus cuentas, y hacerlo sin ahogar la recuperación económica.

2
TIPOS DE IMPUESTOS

Impuestos directos

Los impuestos se dividen en impuestos *directos* e *indirectos*. Un impuesto *directo es* aquel que una persona u organización (como una empresa) paga directamente a las autoridades fiscales. Son, por ejemplo, los impuestos sobre la renta, los dividendos, las plusvalías, la tierra, la propiedad, las sucesiones y el patrimonio. Estos impuestos no pueden repercutirse a terceros: el pago es responsabilidad de la persona u organización concreta.

Impuestos sobre la renta proporcionales y progresivos. En general, los impuestos directos están diseñados para reflejar la capacidad de pago del contribuyente. Los que ganan más, por ejemplo, pagarán más *impuestos* que los que ganan menos.

Esto será así incluso con un impuesto *proporcional* (o "plano") en el que todos (o todos los que ganan por encima de un "umbral" mínimo) pagan el mismo *tipo marginal* (es decir, el mismo porcentaje de impuesto por cada dólar adicional que ganan). Así, tanto los que ganan poco como los que ganan mucho pueden pagar el mismo 10% por cada dólar adicional ("marginal") que ganan. Pero aunque el *tipo* sea el mismo para ambos, el que gana más acabará contribuyendo con un

total mayor en impuestos, simplemente porque paga el 10% de impuestos sobre *más* dólares.

Muchas jurisdicciones, sin embargo, imponen impuestos *progresivos* sobre los ingresos. Esto significa que cuanto más ganan las personas, mayor es el *tipo* impositivo *marginal* que pagan por cada dólar adicional que ganan. Así, una persona con ingresos bajos puede pagar un 10% por cada dólar que gane por encima del umbral; una persona con ingresos medios puede pagar un 20%; y una persona con ingresos altos puede pagar un 30% por cada dólar extra que gane. En un sistema *progresivo* como éste, los que más ganan pagan muchos más impuestos. En el Reino Unido y EE. UU., por ejemplo, el 1% de los contribuyentes con mayores ingresos aporta más de un tercio de los ingresos fiscales nacionales (Delestre et al. 2022).[9]

Basar la tributación en la capacidad de pago es uno de los principios clave de la mayoría de los sistemas fiscales. Pero los detractores de los tipos impositivos progresivos argumentan que reducen significativamente los incentivos laborales de las rentas más altas, lo que deprime la actividad económica y, por tanto, la prosperidad general, y que fomentan la elusión y la evasión improductivas.

La tributación en función de la renta es el instrumento más eficaz que se ha ideado hasta ahora para obtener una contribución justa de quienes están en mejores condiciones de soportarla y evitar imponer cargas onerosas a la masa de nuestro pueblo.

Franklin D. Roosevelt, presidente de Estados Unidos (1882–1945).

---

9. York, E. "Summary of the latest federal income tax data, 2023 update", *Tax Foundation*, 26 de enero de 2023 (https://taxfoundation.org/data/all/federal/summary-latest-federal-income-tax-data-2023-update/) y Delestre, I. et al., véase "Referencias" al final de este libro.

Entre los demás impuestos directos, puede aplicarse un *impuesto de sociedades* sobre los beneficios de las empresas. Los *impuestos sobre la propiedad* pueden gravar el valor (o el valor alquilable) de terrenos o edificios. Los impuestos de *sucesiones se pagan* (por quienes heredan) sobre el patrimonio de una persona fallecida. Y puede haber *impuestos sobre donaciones* sobre la riqueza transferida a otras personas durante la vida de una persona.

Impuestos directos a tanto alzado. Algunos impuestos directos, sin embargo, *no* se basan en la capacidad de pago de las personas. *Las licencias de vehículos*, por ejemplo, pueden gravarse con una tasa fija o basarse en el tamaño del vehículo, en lugar de en la riqueza o los ingresos del propietario.

Otro ejemplo interesante es el *impuesto de capitación*, un gravamen uniforme sobre cada individuo. Aunque podría decirse que es una forma lógica de pagar servicios que la gente utiliza más o menos por igual (como la recogida de basuras), los impuestos de capitación han sido generalmente impopulares (como en la Revuelta de los Campesinos) debido a la mayor carga relativa que imponen a los más desfavorecidos.

Impuestos indirectos

Los impuestos *indirectos* no gravan directamente a una persona u organización. Son remitidos a las autoridades por una persona u organización, pero luego repercutidos a otros que finalmente los pagan, normalmente en forma de precios más altos. Un ejemplo son los *impuestos especiales* sobre el combustible, el alcohol y el tabaco, y los *aranceles* sobre las mercancías importadas. Los productores, comerciantes y mino-

ristas los remiten a las autoridades incluso antes de que los productos lleguen al consumidor. Pero se repercuten a los clientes, total o parcialmente, en el precio de los bienes que compran. Del mismo modo, el minorista recauda y remite *el impuesto sobre las ventas* cuando vende los bienes, pero en última instancia lo pagan los clientes.

(Aunque a veces los empresarios deducen las cotizaciones a la seguridad social y el impuesto sobre la renta de la retribución de los trabajadores, éstos siguen siendo impuestos *directos*, ya que son impuestos que gravan al trabajador individual, aunque, para facilitar la recaudación, sean recaudados y remitidos a las autoridades por el empresario).

Variedades. Los *impuestos sobre el consumo* son impuestos indirectos que pueden adoptar la forma de un impuesto sobre bienes y servicios (IBS) sobre los productos de consumo, o un impuesto sobre el valor añadido (IVA) que grava el producto en cada fase de su fabricación. Otro ejemplo son *los impuestos sobre las ventas*. Pueden aplicarse a tanto alzado sobre el precio de lo que compre el cliente, aunque a veces los "lujos" (como las comidas preparadas que se consumen en un restaurante) se gravan con tipos más altos que los "productos de primera necesidad" (como los alimentos crudos que se compran en un supermercado).

Los impuestos sobre las ventas suelen ser impuestos *ad valorem*. Es decir, gravan un determinado porcentaje del *precio* de los bienes y servicios. Por tanto, cuanto más caro es el producto, más impuestos se pagan. Otra forma de impuesto sobre el consumo son los *impuestos especiales*. Pero se trata de impuestos *específicos*: es decir, se recaudan sobre *cada cantidad unitaria* de los bienes y servicios concretos, no sobre su precio. Así, se paga el mismo impuesto especial por una bote-

lla de vino, ya sea el mejor Château Mouton–Rothschild o la mezcla más barata del supermercado.

Finalidades. Los impuestos indirectos tienen muchas finalidades distintas de la recaudación de ingresos. *Los impuestos especiales*, por ejemplo, pueden utilizarse para aumentar el precio (y, por lo tanto, reducir la demanda) de bienes que se consideran perjudiciales, ya sea para el individuo (por ejemplo, el alcohol, el tabaco y el juego, con sus posibilidades de adicción) o para otros (por ejemplo, los combustibles fósiles, con su impacto medioambiental).

Escala. Los impuestos indirectos constituyen una gran proporción de los ingresos fiscales totales recaudados por los gobiernos de muchos países. En los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), representan alrededor de un tercio de la recaudación fiscal (OCDE 2022). Esa proporción ha ido en aumento, en parte porque los economistas consideran hoy que los impuestos sobre el consumo son menos perjudiciales que los impuestos sobre la renta y las sociedades.

Carácter regresivo. Sin embargo, los críticos sostienen que los impuestos indirectos son regresivos. Los impuestos *específicos, como los impuestos especiales,* representan una proporción mayor del precio de los productos baratos que compran las familias más pobres que del precio de los productos caros que compran los ricos. Del mismo modo*, los aranceles* aumentan el precio de los productos importados para todos los clientes finales, independientemente de sus medios. Además, algunos de los principales destinatarios de los aranceles a la importación suelen ser productos de primera necesidad,

como alimentos y ropa: como éstos ya absorben una mayor parte de los presupuestos de los hogares más pobres, el impuesto adicional recae con más fuerza sobre los que menos pueden permitírselo.

Un impuesto sobre las ventas, los bienes y servicios o el valor añadido vuelve a aumentar el precio de los alimentos, la ropa, el combustible, la vivienda, el transporte y otros artículos de primera necesidad, golpeando con mayor dureza a las familias pobres. Por ello, muchos impuestos sobre el consumo se aplican a tipos diferentes (por ejemplo, como se ha mencionado, sobre "productos esenciales" o "de lujo") para compensar este efecto regresivo. Por desgracia, esto aumenta la complejidad del impuesto, lo que lo hace más arbitrario y difícil de aplicar. En el Reino Unido, por ejemplo, el tipo cero del IVA sobre la ropa de los niños, determinado por su talla, significa que los adultos pequeños pueden comprar ropa libre de impuestos, mientras que las familias de los niños grandes tienen que pagar el impuesto. Y el gobierno británico se enfrentó al ridículo cuando una tarta fría comprada en una tienda (clasificada como "esencial") no pagaba impuestos, pero una caliente comprada en una tienda de comida para llevar (clasificada como "de lujo") sí.[10]

Naturaleza encubierta. Los críticos también se quejan de que los impuestos indirectos son difíciles de ver para los contribuyentes. Alguien que compra un coche importado, por ejemplo, e incluso el minorista al que se lo compra, probablemente desconoce cuántos impuestos se han pagado por él en forma

10. Quinn, B. "A brief history of the pasty tax", *The Guardian*, 29 de mayo de 2012 (https://www.theguardian.com/politics/2012/may/29/pasty-tax-brief-history).

de aranceles e impuestos especiales. Es posible que las tiendas ni siquiera desglosen el impuesto sobre las ventas en los tickets de precios de sus productos. Y, dicen los críticos, un principio clave de la fiscalidad es que los impuestos deben ser conocidos y transparentes.

Politización potencial. Tanto los impuestos directos como los indirectos pueden utilizarse para favorecer a determinadas industrias y actividades en detrimento de otras. Sin embargo, es más común utilizar los impuestos indirectos para este fin porque su naturaleza menos visible ayuda a ocultar el trato preferente.

Así, un gobierno que quiera impulsar el empleo, por ejemplo, podría aplicar impuestos sobre el consumo más bajos a los productos de las industrias intensivas en mano de obra (por ejemplo, la agricultura, la restauración y los servicios), mientras aumenta los de los productos intensivos en capital, como los automóviles, las telecomunicaciones y la energía. Pero los críticos señalan que esto distorsiona el funcionamiento normal de la economía, atrayendo recursos hacia sectores que pueden aportar menos valor a los consumidores. Peor aún, el impuesto puede utilizarse políticamente para ayudar a los partidarios de un gobierno: un gobierno con una base fuerte en las zonas rurales, por ejemplo, puede optar por bajar los impuestos a las industrias rurales en beneficio de sus votantes de allí.

Impuestos de transferencia

Un *impuesto sobre transmisiones patrimoniales* grava la transmisión de la propiedad o el título de propiedad de una per-

sona u organización a otra. En cierto sentido, los impuestos sobre las ventas son una especie de impuesto sobre las transferencias, porque cualquier venta de bienes es una transferencia de propiedad. Pero en general, el término se reserva para la transferencia de propiedad que debe registrarse o declararse formalmente de alguna manera, como terrenos, edificios, acciones u obligaciones. Algunos ejemplos son *los derechos de timbre que* gravan la transmisión de terrenos o valores, los *impuestos de sucesiones que se pagan por* la transmisión del patrimonio de una persona tras su fallecimiento o *los impuestos sobre donaciones* que se pagan por las transferencias a amigos y familiares realizadas en vida. El tipo a pagar se basa normalmente en el valor y el tipo de la propiedad.

¿Directos o indirectos? Se ha debatido si los impuestos sobre transmisiones patrimoniales deben considerarse impuestos directos o indirectos. En *Knowlton v. Moore* (1900), el Tribunal Supremo de los Estados Unidos conoció de un caso en el que un contribuyente argumentaba que el impuesto sobre el patrimonio era un impuesto directo sobre los herederos, y no un impuesto indirecto sobre la herencia. (Dado que el impuesto era graduado, calcularlo como un impuesto sobre el valor total de la herencia produciría una factura fiscal mayor que calcularlo como un impuesto sobre las cantidades más pequeñas heredadas por cada beneficiario). El Tribunal dictaminó que el impuesto sobre el patrimonio era un impuesto indirecto sobre la *transmisión* de bienes y no un impuesto sobre *los bienes* en sí.

Impuestos Tobin. Hay quien aboga por gravar las transferencias no sólo con impuestos sobre el intercambio de bienes físicos, sino también sobre las transacciones financieras: un

impuesto sobre las transacciones financieras (ITF). El economista británico John Maynard Keynes (1883–1946) pensaba que un impuesto de este tipo calmaría las burbujas especulativas (como la de Wall Street en los años veinte) al encarecer la compraventa de activos. Esto, razonó, desalentaría la compra y venta de gran volumen con la esperanza especulativa de obtener ganancias a corto plazo, mientras que las ventas y compras centradas en asegurar el valor a largo plazo permanecerían relativamente inalteradas (Burman 2016).

En 1972, el Premio Nobel de Economía estadounidense James Tobin (1918–2002) propuso un impuesto similar (o "Tasa Tobin", como se ha dado en llamar a los ITF) sobre las conversiones de divisas, con el fin de proteger el sistema de tipos de cambio fijos de "Bretton Woods" de 1944 de las corridas especulativas contra las monedas débiles.[11] Este propósito es ahora redundante, dado que los actuales tipos de cambio flotantes se ajustan automáticamente a las realidades del mercado. Pero más recientemente la Unión Europea (UE) ha promovido un ITF a escala comunitaria sobre todas las transacciones financieras como forma de generar ingresos para la Comisión Europea (supranacional) y reducir su dependencia de los gobiernos de los Estados miembros de la UE.[12]

Críticas. Las distintas formas de impuesto sobre transmisiones tienen sus detractores. Algunos se quejan de que *el impuesto de sucesiones*, por ejemplo, golpea a la gente en el peor momento

11. La propuesta de Tobin apareció en Tobin, J. (julio–octubre de 1978) A proposal for international monetary reform. *Eastern Economic Journal* 4(3–4): 153–9.

12. Para una crítica de las propuestas de la UE, véase Worstall, T. (2011) The case against a financial transactions tax. Londres: Instituto de Asuntos Económicos.

posible: tras la muerte de un amigo o pariente cercano. Lo consideran contrario al instinto humano natural de mantener a la familia. Señalan que la gente hace todo lo posible por evitarlo, creando complicados fideicomisos o invirtiendo su fortuna en activos menos gravados pero quizá menos productivos. Afirman que si la gente pudiera invertir libremente en lugar de verse obligada a tomar esas medidas, se beneficiaría mucho más a sí misma y a la economía en general.[13]

Los impuestos sobre *transmisiones patrimoniales*, prosiguen los críticos, encarecen los traslados de domicilio. Así, las personas mayores, cuyas familias han abandonado el hogar, permanecen en casas demasiado grandes para ellos, en lugar de reducir su tamaño y liberar el espacio para una familia que lo necesite. Esta inercia del mercado también deja a la gente atrapada en casas que están lejos de su trabajo, lo que aumenta el tiempo de desplazamiento, los costes y la contaminación. Además, el impuesto fomenta la evasión: por ejemplo, los vendedores acuerdan un precio más bajo por la propiedad sujeta a impuestos, pero un precio inflado por los accesorios, muebles, adornos de jardín u otros artículos no gravados.[14]

Y los *impuestos sobre las transacciones financieras*, dicen los críticos, ignoran el hecho de que la especulación tiene beneficios. Los especuladores suelen ser los que mejor conocen los mercados individuales y saben si los precios en ellos son demasiado altos o demasiado bajos. Así, su actividad de compraventa acelera el ajuste a la realidad actual, impulsando la

13. Por ejemplo, Bracewell–Milnes, B. (1995) Free wills: inheritance without taxation. London: Instituto Adam Smith.

14. Sobre los daños causados por los impuestos sobre la propiedad, véase Southwood, B. (2017) Beyond the call of duty: why we should abolish stamp duty land tax. Londres: Adam Smith Institute.

eficiencia de los mercados y, por tanto, la productividad de toda la economía. Aunque el impuesto sobre cada transacción sea pequeño, imponerlo a los millones de transacciones financieras que se producen cada día sigue suponiendo una importante distorsión de la actividad económica.

Hipotequización fiscal

Un *impuesto hipotecado es* aquel en el que los ingresos recaudados por el impuesto se "destinan" o "delimitan" a un fin concreto, en lugar de ir a parar a los fondos generales del gobierno. Algunos de los *cánones* ya mencionados pueden servir de ejemplo. Un ejemplo histórico es el *dinero de los barcos*, un impuesto recaudado en los puertos ingleses en el siglo XVII y utilizado para financiar la Marina Real Británica. Ejemplos más modernos son los impuestos de la seguridad social, que se utilizan para prestar servicios como pensiones y asistencia sanitaria; los impuestos sobre vehículos y carburantes, que se destinan al mantenimiento de las carreteras; y las tasas aeroportuarias, que se utilizan para mantener las instalaciones aeroportuarias.

El *grado* de hipotequización puede ser fuerte o débil. La *fuerte* es cuando los ingresos recaudados se destinan *únicamente* al servicio designado, o el servicio se financia *sólo* con el impuesto. Esto es apropiado para servicios como la seguridad social para la asistencia sanitaria o las pensiones, donde la mayor parte del beneficio lo disfruta el individuo que paga. La *hipoteca débil se da* cuando los ingresos no se destinan en su totalidad al servicio designado, o cuando el servicio se financia adicionalmente de otras formas. Puede ser adecuada cuando existe un interés público más amplio, como la educación.

Crítica. Los impuestos hipotecados tienen ventajas evidentes. Si los ciudadanos saben que lo que pagan se destinará realmente al servicio designado y no se utilizará para otros fines, los impuestos hipotecados pueden atraer más apoyo y confianza pública que los impuestos generales.

Pero, ¿pueden los ciudadanos estar tan seguros? Por ejemplo, es posible que los impuestos de la seguridad social no se destinen a fines de seguridad social, sino que en realidad no difieran del impuesto sobre la renta, ya que ambos van a parar a los fondos generales del Gobierno. Sin embargo, puede que a los políticos les convenga afirmar que están separados porque así el impuesto sobre la renta parece menor. También está la cuestión de qué reciben los ciudadanos a cambio de su impuesto hipotecado. ¿Se gasta *de forma generalizada* (en el caso de la educación, por ejemplo, en toda la gama de guarderías, escuelas, institutos y educación de adultos) o de *forma restringida* (financiando, por ejemplo, sólo las escuelas)?

En general, cabría esperar que la gente apoyara una hipotequización *fuerte y estrecha*, en la que los ingresos se destinen *únicamente* al servicio específico. Sin embargo, no siempre está claro si es así o no.

Otra crítica es que el gasto público en cualquier servicio concreto debe determinarse en función de la *necesidad* del mismo, no de la cantidad de dinero que pueda recaudarse con él. Además, muchos impuestos recaudan más cuando el comercio está en expansión y los ingresos aumentan, pero es en épocas de recesión económica y aumento del desempleo cuando los servicios públicos, como la seguridad social, son más necesarios.

Y los ingresos fiscales pueden no corresponderse con las necesidades, ni con los gastos en general. Los impuestos de circulación, por ejemplo, pueden recaudar muchas veces más

de lo que se gasta en el mantenimiento de las carreteras, o pueden justificarse por los daños medioambientales.[15] Tampoco esperamos que los impuestos sobre el tabaco se destinen únicamente al tratamiento de los problemas de salud asociados a los fumadores. Pueden y suelen recaudar mucho más de lo necesario para esos servicios. Aunque a los políticos les guste sugerir que los impuestos se hipotecan en gran medida, su verdadero interés es mantener los ingresos lo más libres posible para gastarlos.

15. Véase, por ejemplo, Ebbs, C. "Only a quarter of car tax is spent on roads", *Auto Express*, 29 de octubre de 2014 (https://www.autoexpress.co.uk/car-news/consumer-news/89224/only-a-quarter-of-car-tax-is-spent-on-roads).

3
OBJETIVOS Y PROBLEMAS

El principal objetivo de los impuestos es recaudar ingresos para financiar los servicios que presta un gobierno, como la defensa, la justicia, las carreteras, la educación, la asistencia social, las pensiones y la sanidad. Pero también se utiliza para otros fines. Por ejemplo, un gobierno puede tratar de regular la economía y suavizar los ciclos de auge y caída aumentando los impuestos en los periodos de auge y reduciéndolos en los de crisis. O puede tratar de reducir la desigualdad aumentando los impuestos a los más ricos y reduciéndolos a los demás. También puede intentar reducir la demanda de productos nocivos, como el alcohol, el tabaco y los combustibles con plomo, gravándolos con impuestos.

A veces, sin embargo, los gobiernos utilizan los impuestos con fines menos nobles. Por ejemplo, los impuestos pueden estar sesgados a favor o en contra de determinados grupos (como los propietarios) con el objetivo de beneficiar a los partidarios del partido gobernante. O pueden utilizarse para beneficiar a los productores nacionales favorecidos gravando las importaciones a precios más bajos. Incluso pueden imponerse a grupos prósperos por envidia, o a minorías étnicas o religiosas por antipatía.

¿Por qué los impuestos?

El deber primordial de cualquier gobierno, para el que pretende recaudar fondos de los impuestos, es establecer la paz y la seguridad: proteger a sus ciudadanos contra la hostilidad del exterior y la delincuencia en el interior, haciendo factibles la vida y la libertad.[16] Eso significa oponerse a la amenaza o el uso de la fuerza por parte de potencias extranjeras, y proteger a los ciudadanos contra la intimidación, el engaño, el fraude o la violencia de sus conciudadanos. No se trata de una tarea pequeña, ni barata, ya que requiere la construcción de instituciones sustanciales.

Por ejemplo, la búsqueda de la paz y la seguridad implica la existencia de sistemas nacionales de defensa, seguridad, policía y justicia. Significa tener un ejército que pueda dar una respuesta creíblemente eficaz a cualquier ataque. Significa tener un servicio de policía que pueda disuadir de la delincuencia e investigar y perseguir los delitos cuando se produzcan. Y significa disponer de un sistema de tribunales y penas.

Podría incluso implicar la existencia de un sistema regulador que garantice que todas estas agencias operan en interés público y no están corrompidas. También debe existir una institución, como un parlamento, que decida qué acciones se consideran hostiles o delictivas; cómo deben funcionar los sistemas de defensa, policía y justicia; y qué castigos son apropiados cuando se cometen delitos. Y quizá se necesite un funcionariado para administrar todas estas funciones. Todo esto necesita financiación, sólo para que el gobierno cumpla esta única función básica.

16. Véase, por ejemplo, Hobbes, T. (1651) *Leviatán*.

El problema del beneficiario sin contrapartida. La mayoría de la gente puede ver el beneficio de tener defensa y seguridad: pero ¿pagaría todo el mundo por ello voluntariamente? Siempre que un número suficiente de personas pagara para garantizar que el país y la comunidad estuvieran bien protegidos, los demás podrían disfrutar de los beneficios de esa protección aunque no pagaran nada. En esas circunstancias, podría ser difícil conseguir que *alguien* contribuyera, sabiendo que podría "aprovecharse" de otros que sí lo hacen.

La solución normal a este problema es obligar a todos a pagar por estos servicios, bajo amenaza de castigo en caso de incumplimiento. En otras palabras, cobrar un impuesto a los ciudadanos.

No es una opción del todo cómoda. El uso de la fuerza contra los ciudadanos es precisamente lo que el gobierno debe minimizar. Y algunas personas pueden tener objeciones morales a que su dinero se gaste en armamento, por ejemplo, o a que se apliquen leyes que consideran injustas, o a que se encarcele a la gente. Sin embargo, sigue habiendo un amplio consenso en que los impuestos, al menos para estos fines básicos de protección, están justificados.

¿Qué gama de servicios?

Más controvertida es la cuestión de qué instituciones y servicios son tan necesarios, y tan imposibles de financiar de otro modo, que deben pagarse mediante impuestos.

No hay límites claros. Incluso Adam Smith, aunque crítico con los grandes gobiernos, creía que el Estado tenía un papel que desempeñar en la provisión de infraestructuras como

puentes y puertos. Éstas, razonaba, son vitales para el comercio que enriquece a la sociedad, aunque nunca podrían reportar beneficios a ningún proveedor individual. En su opinión, el Estado también tiene un papel que desempeñar a la hora de proporcionar escuelas y educación para adultos, ya que son importantes para la cultura y la salud mental de los trabajadores y sus familias (Butler 2007).

Pero no parece haber ningún límite lógico. La *infraestructura*, por ejemplo, podría ampliarse para incluir la provisión estatal de transporte y servicios públicos. La *educación* podría ir más allá de la escolarización normal para incluir también la provisión estatal de colegios, programas de aprendizaje para adultos y cursos de formación profesional. La *sanidad* podría utilizarse para justificar la provisión estatal no sólo de médicos y hospitales, sino también de gimnasios e incluso clases de baile. Podría decirse que todos estos bienes y servicios contribuyen a mejorar los resultados económicos de un país. Pero, se preguntan los críticos, ¿tienen que proporcionarlos *todos* los gobiernos con cargo a los impuestos?

Bienes públicos. Los gobiernos también proporcionan servicios, como parques locales y nacionales, faros y farolas, que se clasifican como "bienes públicos" porque es difícil impedir que alguien acceda a sus beneficios y muchas personas pueden disfrutar de ellos a la vez. En este caso, el argumento es que sin impuestos estas cosas nunca podrían existir, porque la gente podría "viajar gratis" sin pagar, y ningún productor invertiría en ellas.

Pero las listas estándar de lo que constituyen "bienes públicos" parecen exageradas. A menudo, estos bienes pueden cobrarse o financiarse sin recurrir a los impuestos. Incluso los faros, considerados durante mucho tiempo como el bien

público más puro porque su luz de advertencia es accesible a cualquier embarcación que pase, incluso sin pagar, se originaron cuando los pilotos marinos encendían hogueras para anunciar sus servicios de navegación; durante mucho tiempo, se financiaron mediante el cobro de tasas a las embarcaciones que hacían escala en los puertos cercanos.[17]

Los parques nacionales también pueden financiarse mediante la venta limitada de derechos de prospección minera, o mediante el cobro de aparcamientos y alojamientos y la venta de alimentos, bebidas, souvenirs, plantas de jardín y muchas otras cosas.[18] Los centros comerciales proporcionan a sus clientes bienes públicos como luz, calefacción, seguridad, asientos y aseos, no cobrándoles directamente por cada uno de ellos, sino cobrando a sus inquilinos comerciales por el paquete "combinado" de instalaciones. Grupos de voluntarios mantienen limpios parques, playas y otras instalaciones. Y las nuevas tecnologías permiten a los proveedores excluir a los aprovechados, como codificar las señales de televisión por cable y satélite o identificar y cobrar a los automovilistas que utilizan carreteras congestionadas.

Para concluir, aunque los impuestos pueden ser una forma obvia de financiar muchos bienes y servicios, y pueden ser inevitables, hay muchas otras posibilidades que deberían considerarse pero que a menudo se pasan por alto.

17. Véase Geloso, V. "El faro nunca justificó la intervención del Estado", blog *del Instituto Adam Smith,* 10 de junio de 2019 (https://www.adamsmith.org/blog/the-lighthouse-never-justified-state-intervention-1).

18. Sobre formas innovadoras de financiar bienes supuestamente públicos, véase Taylor, R. (1992) The market in environment. Londres: Instituto Adam Smith.

Fiscalidad de la inversión pública

Como señaló Adam Smith, puede que a los particulares no les interese financiar algunas inversiones físicas (por ejemplo, infraestructuras como comunicaciones, transportes o edificios) o humanas (por ejemplo, educación, competencias, conocimientos e I+D), a pesar de que la inversión en tales elementos beneficiaría a toda la comunidad. Por consiguiente, parece que la inversión gubernamental en estos proyectos es importante, necesaria e ineludible.

Sin embargo, la inversión pública tiene sus problemas. Los críticos sostienen que "desplaza" a la inversión privada al absorber gran parte del capital disponible, y que la inversión pública, al estar dirigida por políticos y funcionarios, es menos productiva que la dirigida por empresarios centrados en el valor.

¿Inversión o gasto? Otro problema es la fluidez del término "inversión pública". Los economistas consideran *inversión* el uso de recursos para comprar o crear bienes que producirán otros bienes o servicios de forma más rápida, mejor o más barata, o que producirán un rendimiento financiero. Así, cuando los fabricantes gastan dinero en maquinaria, o la gente va a la escuela nocturna para obtener cualificaciones que les permitan optar a empleos mejor pagados, o compran bonos para obtener ingresos en la jubilación, eso son inversiones.

En el sector público, invertir dinero en una nueva autopista o puerto que acelere el transporte de personas y mercancías, o instalar escáneres de pasaportes en los aeropuertos que procesen más rápidamente las llegadas, o construir nuevos bloques de ciencias en las escuelas son inversiones.

El gasto, por el contrario, consiste en utilizar los recursos

para obtener una gratificación *hoy*, no con la esperanza de obtener una gratificación *en el futuro*. Y en realidad, la mayor parte del gasto público en los países desarrollados es gasto "diario" en prestaciones actuales, como ayudas sociales, pensiones, asistencia sanitaria y social, vivienda, transporte y recogida de basuras. Aunque algunas de estas prestaciones pueden *tener* beneficios en el futuro, todas tienen como principal objetivo beneficiarnos hoy. Los políticos pueden llamarlos "inversión" porque parece un uso más digno del dinero de los contribuyentes, pero eso no los hace más legítimos como justificación de los impuestos.

Gestión macroeconómica

La mayoría de los economistas sostienen que los impuestos y el gasto público desempeñan un papel clave en la dirección de la economía de un país hacia el pleno empleo, la estabilidad de precios, el crecimiento económico y la evitación de los ciclos de auge y caída. Sostienen que los gobiernos deberían ampliar su gasto o reducir los impuestos para estimular una economía en crisis, o deberían reducir el gasto o aumentar los impuestos para combatir la creciente inflación. Este enfoque de *gestión de la demanda* ha desempeñado un papel importante en la vida económica de muchos países desde la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, este enfoque también tiene sus críticos. Algunos argumentan que otros factores, como la cantidad de dinero que aporta el banco central, pesan más que los efectos de los cambios fiscales.[19] Otros observan que la toma de decisio-

19. Por ejemplo, los monetaristas como Milton Friedman (1912–2006).

nes de los gobiernos suele ser irracional: por ejemplo, los políticos aumentan gustosamente el gasto en épocas malas, pero se muestran muy reacios a recortarlo en épocas buenas, y prefieren recortar los impuestos a subirlos.[20] Así pues, la teoría de la gestión de la demanda se ve desbordada por la política práctica. Y algunos observadores creen que estas realidades políticas explican por qué en las décadas de posguerra hubo tanta inflación, desempleo, expansión del gobierno y aumento de la deuda.[21]

Redistribución

Otro objetivo común de la fiscalidad es *promover la igualdad económica haciendo* recaer más carga sobre quienes más pueden permitírselo.[22] Gravar más que a los demás a las personas más acomodadas se considera justo porque el dinero tiene menos valor para alguien que lo tiene en abundancia que para alguien que está en el umbral de la pobreza (un ejemplo del principio general de "utilidad marginal decreciente"), por lo que no sentirán tanto su pérdida a causa de los impuestos. Por ello, muchos países aplican sistemas fiscales "progresivos" en

Véase Butler, E. (2011) *Milton Friedman: A Concise Guide to the Ideas and Influence of the Free–Market Economist.* Harriman Economics Essentials.

20. Por ejemplo, economistas de la Escuela de la Elección Pública como James Buchanan (1919–2013). Véase Butler, E. (2012) *Public Choice: A Primer*. Instituto de Asuntos Económicos.

21. Por ejemplo, economistas de la Escuela Austriaca como F. A. Hayek (1899–1992). Véase Butler, E. (2012) *Friedrich Hayek: Las ideas y la influencia del economista libertario*. Harriman Economics Essentials.

22. Para un análisis más completo, véase Butler, E. (2021) *An Introduction to Trade and Globalisation*. Instituto de Asuntos Económicos.

los que los que ganan más pagan impuestos más altos que los que ganan menos.

Problemas. Sin embargo, utilizar los impuestos de esta manera plantea dificultades (Butler 2022a). En primer lugar, las estadísticas sobre desigualdad en las que se basa la política de redistribución pueden ser engañosas. Una instantánea de la sociedad puede sugerir grandes desigualdades de ingresos y riqueza, por ejemplo, pero gran parte de ello puede deberse a que las personas mayores, con mayor experiencia y habilidades, ganan más que los más jóvenes —incluso si cada uno puede ganar cantidades idénticas a lo largo de su vida—. En segundo lugar, algunas personas, como los futbolistas o las estrellas de la música, pueden tener grandes ingresos, pero sus carreras pueden ser cortas. Una vez más, a lo largo de su vida pueden estar un poco mejor que otros. En tercer lugar, algunas personas ganan mucho haciendo trabajos peligrosos y desagradables, mientras que otras ganan menos pero tienen un trabajo fácil y agradable: la igualdad es algo más que dinero. Y hay más igualdad de la que podría parecer, ya que muchos servicios públicos —parques y espacios abiertos, carreteras, escuelas, policía y muchas otras cosas— son accesibles para todos.

También existen preocupaciones políticas, morales y prácticas sobre el uso de los impuestos de forma que afecten a unos grupos más que a otros. Esto abre la fiscalidad a la política de la envidia, con impuestos más altos impuestos a los grupos con éxito simplemente porque otros resienten su éxito. El partido gobernante puede desviar los impuestos hacia los partidarios de la oposición. Y los grupos de interés poderosos pueden obtener un trato fiscal favorable que otros no pueden. La fiscalidad progresiva también trata a las personas de forma diferente, en contra del principio de igualdad ante la ley. Y en

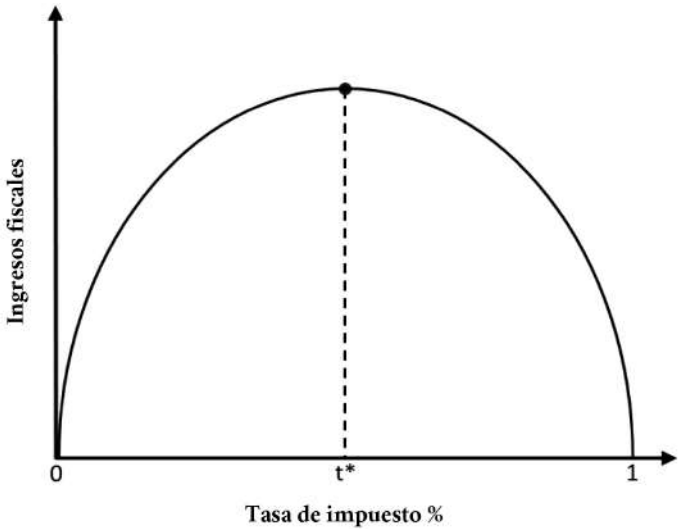
la práctica, la fiscalidad progresiva se complica muy pronto, ya que los que pagan los tipos más altos presionan para obtener desgravaciones y exenciones. (Esta complejidad es una de las razones por las que muchos países han optado por sustituir su fiscalidad progresiva por sistemas de "impuesto plano" en los que todos pagan el mismo tipo).[23]

¿Error o envidia? Se suele suponer que cuanto más alto sea el tipo impositivo, más ingresos reportará al Estado. Pero en 1974 el economista estadounidense Arthur Laffer (1940–) creó su famosa "Curva de Laffer", que sugiere que los ingresos aumentan sólo hasta cierto punto, a partir del cual empiezan a caer. Hay muchas razones para ello. Ante unos tipos impositivos muy elevados, la gente puede decidir trabajar menos y disfrutar más del ocio, o jubilarse antes, o trasladarse ellos mismos o sus empresas al extranjero (la "fuga de cerebros"), o contratar a contables caros para encontrar formas de eludir el impuesto.

A menudo, sin embargo, nos encontramos con que los tipos impositivos, en particular el tipo máximo del impuesto sobre la renta, se fijan peligrosamente cerca (y a veces por encima) del punto de máxima recaudación de la Curva de Laffer. Las rentas más altas empiezan a contribuir a los ingresos fiscales en *menor* proporción que antes, mientras que los *recortes* del tipo impositivo más alto, como se menciona en el capítulo 1, hacen que contribuyan en *mayor* medida. Entonces, ¿por qué los legisladores fijan tipos tan altos, dado que el principal objetivo del impuesto es maximizar los ingresos públicos con un coste mínimo para la vida económica?

23. Para más información sobre los impuestos planos, véase "Flat tax", TaxEDU, *Tax Foundation*, sin fecha (https://taxfoundation.org/taxedu/glossary/flat-tax/).

La curva de Laffer



Hay muchas posibilidades. Quizá los responsables políticos no entiendan del todo el argumento de Laffer. O tal vez sólo ven el aumento inmediato de los ingresos derivados de un aumento de impuestos, y no la disminución gradual de los ingresos a medida que la gente cambia gradualmente su comportamiento debido a él. Tal vez imaginan que el impuesto será más difícil de evitar de lo que realmente es. Tal vez entiendan el argumento de Laffer pero imaginen que el tipo máximo de recaudación es más alto de lo que es. O tal vez sólo desean satisfacer la envidia del público hacia los que más ganan. Sea cual sea la razón, está claro que los impuestos no siempre se imponen de forma racional y basada en pruebas.

Externalidades negativas

Otro objetivo de la fiscalidad puede ser combatir *las externalidades negativas*, como los efectos de la contaminación del

aire y el agua en los ecosistemas, o los retrasos y la frustración causados por la congestión de las carreteras, o los costes para la salud pública del consumo excesivo de alcohol, tabaco y azúcar. Al gravar estas cosas, podemos hacer que quienes producen los efectos negativos paguen todo el "coste social" que sus acciones imponen a los demás. Estos impuestos se denominan impuestos pigovianos, en honor al economista británico Arthur Pigou (1877–1959). Pueden adoptar muchas formas, como las tasas por congestión de las carreteras y los impuestos sobre el combustible, los impuestos sobre las emisiones, el impuesto sobre el carbono, los impuestos sobre el alcohol y el tabaco y los impuestos sobre el azúcar.

Los impuestos pigovianos son una forma mejor de abordar las externalidades negativas que la mayoría de las alternativas. Las opciones *judiciales*, por ejemplo, llevar a los contaminadores a los tribunales, son lentas y caras, y sólo ocurren cuando el daño ya está hecho. La *regulación* suele ser burda: por ejemplo, prohibir ciertas emisiones nocivas es duro para las industrias que no tienen otra opción o que sólo producen cantidades manejables de contaminación. Los *límites* a los niveles de contaminación no incentivan a quienes están por debajo del límite a reducir aún más sus emisiones. Un impuesto sobre las emisiones, por el contrario, induce a todo el mundo, en todas las industrias, a reducir todas sus emisiones siempre que puedan.

Los economistas son partidarios de los impuestos pigovianos por otras dos razones. En primer lugar, como ya se ha dicho, si están bien estructurados, elevan el coste de las externalidades de una persona o empresa (como la contaminación atmosférica de sus actividades) hasta los costes (como las enfermedades pulmonares) que éstas imponen a los demás. En segundo lugar, si los particulares y las empresas tienen que

pagar por la contaminación que causan, ello les disuadirá de hacerlo, lo que redundará en una mejora general del medio ambiente y del bienestar social. También para los gobiernos pueden ser una fuente útil de ingresos.

Sin embargo, los impuestos pigovianos se enfrentan a problemas teóricos y prácticos. El economista británico Ronald H. Coase (1910–2013) sostenía que el factor crítico en problemas como la contaminación son *los costes de transacción* —lo difícil o fácil que es para los contaminadores y los afectados llegar a un acuerdo sobre la cuestión— y los impuestos pueden ser una opción ineficiente (Coase 1960). Además, existen los problemas de cálculo y conocimiento señalados por el economista austriaco Ludwig von Mises (1881–1973), (Butler 2010). Es muy difícil determinar con exactitud cuán elevados son los costes sociales y, por tanto, cuál debería ser el nivel impositivo adecuado. Las estimaciones varían, por ejemplo, sobre la intensidad con que las emisiones de dióxido de carbono afectan al clima. Fijar un impuesto pigoviano de forma incorrecta podría hacer más mal que bien.

Gestión comercial

Otro uso de los impuestos es la política comercial. La mayoría de los países imponen impuestos —*aranceles*— a las mercancías importadas, a menudo para proteger a sus productores locales de los competidores extranjeros. A veces, su objetivo es conseguir que el país sea autosuficiente o dar tiempo a sus nuevas industrias para que crezcan lo suficiente como para competir con productores extranjeros más baratos (el argumento de la "industria incipiente"). Pueden creer que otros están introduciendo injustamente mercancías a precios bara-

tos o incluso por debajo del coste ("dumping"), quizá con la intención específica de socavar a los propios productores del país importador y reforzar su dominio del mercado. Los países también pueden oponerse a las importaciones de países que no comparten sus elevadas normas laborales, medioambientales o alimentarias. O puede preocuparles que gasten más en comprar productos de otros países de lo que éstos les compran a ellos (la "brecha comercial").

El argumento de la industria naciente fue uno de los principales impulsores de la política comercial en los años sesenta y setenta. Los países en desarrollo elevaron los aranceles contra las importaciones y crearon sus propias industrias manufactureras, fabricando acero, automóviles, electrodomésticos, incluso electrónica y aeronaves. Pero los resultados fueron decepcionantes. A menudo, estas industrias no tenían ninguna ventaja comparativa sobre otros productores y, al estar aisladas de los efectos de la competencia mundial, sus productos eran a menudo caros y de mala calidad.

Gravar las importaciones también tiene otros inconvenientes. Las barreras comerciales de un país empeoran la situación de su propia población porque los bienes importados que desean sus consumidores (y que sus productores necesitan para sus procesos de producción) se encarecen o incluso dejan de estar disponibles. Las alternativas producidas localmente pueden no existir o ser de calidad deficiente o insuficiente. Además, la posibilidad de obtener protección contra las importaciones extranjeras lleva a otras industrias nacionales a presionar para conseguirla, restringiendo aún más la competencia en otros mercados. Y los aranceles requieren una costosa burocracia para su administración. Por todas estas razones, los economistas están hoy generalmente de acuerdo en que, sean cuales sean los beneficios temporales para unos pocos

productores, los aranceles y otras barreras comerciales son un error (Butler 2021).

Por qué no se está de acuerdo en materia fiscal

Existe un gran desacuerdo sobre la fiscalidad, en particular sobre cuál debe ser el nivel impositivo general y cómo y de dónde debe obtenerse. Gran parte de este desacuerdo se debe a las diferentes creencias de la gente sobre la naturaleza y la eficiencia del gobierno.

Para algunas personas, el gobierno es un organismo en gran medida benévolo, cuyo objetivo es maximizar el bienestar de la sociedad y que refleja y representa en gran medida las preferencias colectivas de la sociedad. Consideran que la fiscalidad, bien diseñada y al nivel adecuado, es una fuerza potencialmente positiva, un medio necesario para financiar los servicios públicos y la inversión, y que tiene muchos otros fines útiles, como hacer frente a la desigualdad y a las fluctuaciones económicas. Así las cosas, sostienen que los gobiernos deben tener libertad para decidir tanto el nivel general de impuestos como la forma de recaudarlos, por ejemplo, qué actividades deben gravarse más que otras.

Otras personas, sin embargo, son menos optimistas. En el mejor de los casos, consideran que el gobierno es a la vez poco representativo e inepto, un leviatán burocrático plagado de incentivos perversos e incapaz de ofrecer lo que el público desea de forma barata o eficiente. O, en el peor de los casos, podrían considerar al gobierno como una élite egoísta de políticos corruptos y funcionarios perezosos que afirman servir al interés público pero que, en realidad, sólo persiguen el suyo propio. Como prueba, sostienen que las políticas fiscales son a

menudo miopes, irracionales o contraproducentes, y pueden ser fuente de considerables perjuicios económicos y sociales.

No es de extrañar, por tanto, que estos críticos traten de imponer límites a cómo y cuánto puede gravarnos el gobierno. Para ver si tienen razón, vale la pena analizar la realidad de dónde caen los impuestos y qué efectos económicos y sociales (a menudo imprevistos) tienen.

4
IMPACTO E INCIDENCIA

El *impacto* de un impuesto es cómo afecta a la persona de la que se recauda el impuesto (por ejemplo, si la gente vuela menos en respuesta a un impuesto sobre los viajes en avión). Esto es diferente de la *incidencia del impuesto*, que se refiere a quién paga el impuesto en última instancia (por ejemplo, los clientes de las tiendas que pagan en última instancia el impuesto sobre las ventas que recauda el minorista, porque el minorista añade este coste al precio de los productos que compran los clientes).

Impacto de los impuestos

Veamos primero el impacto. Algunos impuestos pretenden deliberadamente influir en el comportamiento de quienes los pagan. Como ya se ha dicho, los impuestos sobre el alcohol, el tabaco o las emisiones de los vehículos pueden estar destinados en parte a incitar a la gente a beber, fumar o contaminar menos encareciendo esas actividades.

Cuando se grava algo, su producción o consumo se encarece. Por tanto, es probable que se produzca o consuma menos. Por ejemplo, un impuesto sobre el plomo en los carburantes, destinado a reducir la contaminación en las emisiones de los

vehículos, aumenta el precio de los carburantes con plomo, lo que lleva a los automovilistas a demandar, y a los productores a suministrar, menos carburantes con plomo y más sin plomo. Dado que este tipo de impuestos ejercen una presión en toda la economía para que todos utilicen o produzcan menos del contaminante gravado, pueden ser muy eficaces: el impuesto sobre los productos químicos que agotan la capa de ozono en Estados Unidos (EE. UU.) bajo la presidencia de George H. W. Bush (1924–2018), por ejemplo, provocó una reducción del 38% en su uso (Hanson y Sandalow 2006).

Con demasiada frecuencia, sin embargo, el impacto de los impuestos no es ni previsto ni deseable. Un impuesto puede estar diseñado únicamente para recaudar ingresos y, sin embargo, producir efectos sociales y económicos que no forman parte de la intención de su diseñador. Por ejemplo, unos impuestos elevados sobre las importaciones hacen más rentable el contrabando, lo que obliga a las autoridades a dedicar mucho tiempo, esfuerzo y dinero a combatirlo para proteger sus ingresos. Los impuestos sobre el tabaco o el alcohol, por su parte, aumentan el incentivo para que las bandas produzcan y suministren versiones ilícitas y no gravadas de estos productos —versiones que pueden ser mucho menos seguras que las marcas legítimas— y, de nuevo, empujan a los consumidores a los brazos de los delincuentes, que bien pueden estar dispuestos a utilizar la violencia para proteger su comercio ilegal.

Incluso dentro de la economía legítima, los impuestos tienen repercusiones imprevistas y a veces indeseables. El coste para los consumidores de un impuesto sobre sus productos favoritos, por ejemplo, no es sólo la suma que pagan por los artículos que consumen; es también la pérdida del disfrute de los artículos adicionales que habrían consumido en un mundo sin el impuesto, pero que ahora no consumen debido al precio más alto.

Conciliación de la vida profesional y familiar

Pero los impuestos no se limitan a las cosas "malas", como la contaminación, que queremos menos. También se imponen a cosas "buenas", como el trabajo productivo y las empresas, de las que, lamentablemente, también podríamos obtener menos. Exactamente si esto es así, y en qué medida, dependerá de la interacción de dos efectos.

Efecto sustitución. La imposición de un nuevo impuesto sobre la renta o un aumento del impuesto sobre la renta, por ejemplo, cambia la forma en que la gente piensa sobre el trabajo y el ocio. El impuesto deja a los trabajadores con menos sueldo por el mismo esfuerzo. Esto hace que el trabajo les resulte menos atractivo y el ocio más. Así que (en lo que se denomina un *efecto de sustitución*), la gente puede optar por trabajar menos y disfrutar más del ocio. Pueden trabajar menos horas extras o menos horas, o pasar a trabajar a tiempo parcial, o incluso dejar de trabajar por completo. Si siguen trabajando, puede que estén menos dispuestos a hacer más de lo mínimo que se espera de ellos. Por lo tanto, hay menos trabajo en la economía, las empresas son menos productivas y la producción económica disminuye.

Además, como el impuesto deja a los trabajadores con menos sueldo neto, es posible que tengan que recortar sus gastos. Y debido a esa menor demanda, las empresas producen y suministran menos. También es posible que los trabajadores ahorren menos, ya que sus gastos diarios absorben ahora una mayor proporción de sus ingresos, lo que deja menos margen para el ahorro. Pero los ahorros son vitales para proporcionar capital para la inversión; con menos ahorros en los bancos, los prestamistas tienen menos dinero disponible para prestar

a las empresas que quieren invertir en equipos y procesos más productivos. Todo ello deprime de nuevo la producción y el crecimiento del país.

Efecto renta. En algunos casos, sin embargo, puede haber una presión en la dirección opuesta, conocida como *efecto renta*. Como el impuesto sobre la renta deja a la gente con menos sueldo neto, algunos (sobre todo los más pobres) podrían verse impulsados a trabajar *más* horas para compensar el dinero que han perdido en impuestos.

Amplio impacto. No siempre es fácil predecir si será mayor el efecto sustitución o el efecto renta, aunque en general el efecto sustitución es más fuerte: cuando se grava algo, se tiende a obtener menos de ello. Lo que ocurra exactamente variará según el impuesto concreto y las reacciones de la gente ante él. Pero los efectos pueden ser amplios: como ya se ha dicho, los impuestos sobre las rentas del trabajo y sobre las empresas pueden afectar a cuánto trabaja la gente, a lo productivos que son en el trabajo, a cuánto ahorran, a cuánto invierten, a cuánto se produce y a cómo y dónde se produce. Pueden afectar a la cantidad de dinero de que disponen los gobiernos para gastar y al equilibrio de rentas entre ricos y pobres, entre otras cosas.

¿Cuál es la magnitud de los efectos? Sin embargo, los economistas y los políticos no se ponen de acuerdo sobre hasta qué punto la gente cambia su comportamiento en respuesta a los impuestos. Algunos sostienen que la gente tiende a seguir su vida sin cambiar gran cosa por el mero hecho de que los impuestos suban o bajen. Otros sostienen que la gente es muy sensible a los cambios fiscales y que incluso pequeños cambios en la política fiscal pueden provocar grandes cambios

—no siempre previsibles o deseables— en las actividades de las personas.

A la luz de los recientes debates sobre la curva de Laffer, las autoridades fiscales han ido modificando gradualmente su postura. En décadas anteriores, muchas autoridades no tenían en cuenta los cambios de comportamiento en sus cálculos. Daban por sentado que una subida de los tipos del impuesto sobre la renta, por ejemplo, conllevaría necesariamente un aumento de los ingresos. Sin embargo, cada vez más han llegado a la conclusión de que las personas modifican sus acciones en respuesta a tipos más altos o más bajos —en el caso de subidas del impuesto sobre la renta, quizá jubilándose antes o trabajando menos y disfrutando más del ocio— y que esto, a su vez, podría afectar al crecimiento económico. Este tipo de modelos "dinámicos" del impacto de los impuestos es ahora una parte normal de la elaboración de presupuestos públicos en, por ejemplo, EE. UU., el Reino Unido y otras economías desarrolladas.[24]

Otros impactos

Desigualdad de ingresos. Estos efectos no siempre son intencionados ni deseables. Por ejemplo, los impuestos progresivos sobre la renta, por los que una mayor proporción de los ingresos de las personas con mayores ingresos se paga en impuestos, pueden ser una estrategia deliberada para hacer que

24. Para una revisión del debate, véase Feldstein, M. (2008) Effects of taxes on economic behaviour. *National Tax Journal* 51(1): 131–9. Véase también Weber, T. O., Fooken, J. y Herrman, B. (2014) Behavioural economics and taxation. Documento de trabajo 41. Documentos de fiscalidad de la Comisión Europea.

el salario neto sea más igualitario, y los ingresos fiscales pueden utilizarse para proporcionar bienes y servicios (por ejemplo, vivienda, sanidad y educación) en beneficio de las personas más pobres, reduciendo aún más la desigualdad. Pero otros impuestos (sobre todo los que gravan los alimentos, el combustible, el alcohol y el tabaco) son regresivos. Tienen un impacto mucho mayor en las familias más pobres, ya que el coste de estos artículos, incluido el impuesto, absorbe una proporción mayor de su presupuesto doméstico que de los presupuestos mucho mayores de las familias ricas. Por tanto, esto empuja de nuevo al alza la desigualdad económica.

Por lo tanto, puede resultar difícil para los responsables políticos equilibrar sus distintos objetivos. Queremos mantener los incentivos a las cosas buenas, como el trabajo productivo, pero es fácil gravar el trabajo de forma que se produzca más igualdad en el salario neto. Queremos desincentivar los "malos", como el alcohol, el tabaco y las emisiones, pero es difícil gravar estas cosas sin perjudicar a los más pobres más que a los demás. Como con todos los impuestos, tenemos que preguntarnos si el daño que causan merece la pena por los beneficios que pueden aportar.

Problemas en cascada. Los impuestos pueden tener otras consecuencias desafortunadas. Los impuestos pueden obligar a los más pobres de los países más pobres, por ejemplo, a recortar gastos en necesidades como la alimentación, haciéndoles menos capaces de trabajar y contribuir económicamente. Del mismo modo, si los impuestos desincentivan el trabajo, el ahorro y la inversión, la consiguiente caída de la productividad perjudica más a los más pobres, ya que se benefician más que los demás de poder comprar productos mejores y más baratos, y de tener más oportunidades de trabajo.

Otros problemas de impacto

Costes de cumplimiento. Otro impacto sobre los contribuyentes, más allá de lo que pagan realmente en impuestos, es lo que les cuesta (no sólo económicamente, sino en tiempo y esfuerzo) cumplir las normas fiscales. Esto incluye el tiempo y los gastos de particulares y organizaciones para estudiar y rellenar los formularios fiscales, llevar los registros adecuados y preparar y conciliar los datos financieros. También incluye el coste de obtener ayuda y asesoramiento sobre estas cuestiones, como el gasto de contratar contables y abogados.

Estos costes recaen con especial dureza sobre las pequeñas empresas y los autónomos, ya que absorben una mayor proporción de su tiempo, energía y dinero. Aunque todas las empresas tienen que hacer frente a las diversas normas sobre los impuestos sobre la renta, las nóminas, el capital y las ventas, una gran empresa puede permitirse departamentos de cumplimiento dedicados llenos de especialistas fiscales con conocimientos. Pero en una empresa muy pequeña, el cumplimiento depende del propietario individual, que puede no ser un experto en contabilidad fiscal. Al favorecer a las empresas grandes y consolidadas frente a las pequeñas y nuevas, los impuestos empresariales pueden desincentivar la competencia y el espíritu emprendedor.[25]

Pérdidas de peso muerto. Los impuestos recaudan ingresos para que los gobiernos los gasten en servicios públicos, en la provisión de infraestructuras, pensiones y prestaciones so-

25. Sobre el efecto de la fiscalidad en la creación de nuevas empresas, véase Butler, E. (2020) *An Introduction to Entrepreneurship*, Institute of Economic Affairs.

ciales, y en los demás fines expuestos en el Capítulo 3. Sin embargo, cuando los gobiernos crean nuevos impuestos o aumentan los existentes, los resultados pueden ser contraproducentes, creando una *pérdida* neta para la sociedad, no una ganancia.

Este fenómeno fue explicado por el economista británico Alfred Marshall (1842–1924) (Marshall 1890). Al aumentar los impuestos sobre determinados bienes o servicios, un gobierno espera recaudar más ingresos, y puede que lo consiga. Pero los impuestos también aumentan los costes para los productores de esos bienes o servicios, haciendo que suban sus precios. El resultado es que los consumidores compran menos y los productores venden menos. La oferta y la demanda se sitúan por debajo del nivel ideal para todos. Esta diferencia entre los volúmenes de producción antes y después de impuestos se conoce como *pérdida de peso muerto* del impuesto. Es una pérdida para la sociedad en general, y no sólo una pérdida financiera, sino una pérdida en términos del disfrute que la gente habría perdido, en un mundo sin impuestos, por consumir más de los productos que desean.

Estas pérdidas pueden extenderse a muy largo plazo. Al reducir el rendimiento de la inversión, el esfuerzo y el espíritu empresarial de los productores, el impuesto disminuye los incentivos de la gente para invertir, trabajar y asumir riesgos empresariales, provocando una ralentización de la productividad y el crecimiento. Y anima a los productores a intentar evitar el impuesto, quizás desviando sus inversiones hacia proyectos y procesos que están menos gravados pero pueden ser menos productivos.

Así pues, aunque el nuevo impuesto produzca mayores ingresos para el gobierno y le permita prestar más servicios financiados con impuestos, es muy posible que siga habien-

do una pérdida neta para la sociedad en su conjunto, que se prolongue en el futuro. Además, el hecho de que los ingresos fiscales totales puedan *disminuir como consecuencia de* la reducción de la actividad económica hace que la posibilidad de una pérdida global sea aún mayor.

Pérdidas imprevisibles. Lo ideal sería que los impuestos se diseñaran para obtener el máximo beneficio con el mínimo coste. Pero como los efectos de los distintos impuestos se transmiten en cascada a través de la economía y a lo largo de los años, la reducción total de la producción puede ser difícil de evaluar.

Como ya se ha señalado, los impuestos sobre los ingresos pueden hacer que la gente pase del trabajo al ocio, que el trabajo sea menos productivo y que el crecimiento económico se ralentice. Los impuestos sobre el capital, por ejemplo, pueden hacer que las finanzas, la tierra y el equipamiento pasen de usos productivos (pero gravados) a otros menos productivos (pero no gravados). Los impuestos sobre el alquiler de viviendas, por su parte, pueden incitar a los propietarios a abandonar el mercado, haciendo que los alquileres sean más escasos y caros, obligando quizá a la gente a desplazarse más lejos para trabajar o a aceptar empleos menos productivos a nivel local. Los impuestos sobre la inversión pueden reducir la disposición de la gente a financiar nuevas empresas, y los impuestos sobre las empresas pueden aumentar los riesgos (ya considerables) que conlleva la puesta en marcha y el crecimiento de una empresa, dando lugar a una menor creación de empleo, innovación y progreso (Butler 2020).

Dada la diversidad de estos efectos y lo difícil que es medirlos, no debería sorprender que muchos impuestos acaben produciendo una pérdida neta para la sociedad.

Elusión y evasión. Un caso especial de coste de peso muerto es el tiempo, el esfuerzo y el ingenio que la gente dedica a *evitar* o *evadir* impuestos.

La curiosa historia de la evasión fiscal en Inglaterra

Inglaterra tiene una larga historia de evasión fiscal. En 1660 se estableció un impuesto sobre las chimeneas. La idea era que los habitantes de casas grandes, con más chimeneas, pagasen más impuestos que los de casas pequeñas. Pero la gente eludía el impuesto tapiando sus chimeneas. Así que los recaudadores se fijaron en las chimeneas, fáciles de contar desde el exterior.

En 1696 se introdujo un impuesto sobre las ventanas, otro indicador del tamaño de la propiedad. En 1797, el Primer Ministro William Pitt (1759–1806), deseoso de inclinar la carga fiscal hacia los que más podían pagar, aumentó el impuesto sustancialmente, pero esto llevó a la gente a tapiar las ventanas para evitar el impuesto, cuyas implicaciones para la salud llevaron a la derogación del impuesto en 1851.

Otro lujo, el papel pintado impreso, se gravó con impuestos a partir de 1712. Pero los constructores evitaban este impuesto colgando papel normal y pintando dibujos en él. También en 1700, cuando se gravaron los ladrillos, los constructores empezaron a utilizar ladrillos más grandes, lo que llevó al gobierno a responder con un impuesto mayor sobre los ladrillos más grandes. El impuesto se mantuvo hasta 1850.

Para evitar un impuesto sobre los sombreros de 1784, los sombrereros se limitaron a llamar a sus productos con otros nombres. En 1804, el gobierno respondió ampliando el impuesto a cualquier forma de tocado, pero finalmente se abolió en 1811.

La elusión fiscal se produce cuando las personas utilizan las normas fiscales, o sus lagunas, para minimizar *legalmente* la cantidad de impuestos que deben pagar, por ejemplo, mediante la creación de fideicomisos familiares para evitar el impuesto de sucesiones, o percibiendo sus ingresos de forma

menos gravada, como dividendos o beneficios en especie, en lugar del salario. La magnitud de este coste de "peso muerto" queda demostrada por el tamaño de las industrias que ayudan a las personas a evitar el pago de impuestos: abogados especializados en fideicomisos, planificadores fiscales y muchas otras.

A diferencia de la elusión, la *evasión* consiste en ocultar o infravalorar *ilegalmente los* ingresos u otras actividades imponibles para pagar menos de lo que corresponde según la ley. Por ejemplo, pueden simplemente mentir en sus formularios fiscales. O los comerciantes y profesionales pueden pedir que se les pague en efectivo en lugar de declarar sus recibos para los impuestos sobre nóminas y ventas. Mientras tanto, los que se dedican a actividades ilícitas, como (en algunos países) los profesionales del sexo y los traficantes de drogas, los vendedores de mercancías falsificadas o los que se dedican al contrabando de productos de alto valor, como los cigarrillos, se ven abocados a la evasión porque no pueden declarar sus ingresos abiertamente sin revelar sus actividades ilícitas (aunque, curiosamente, la Agencia Tributaria estadounidense les exige que hagan precisamente eso).

> *El impuesto sobre la renta ha convertido en mentirosos a más estadounidenses que el golf.*
>
> **Will Rogers**, humorista estadounidense (1878–1935).

Precisamente porque estas actividades no se declaran, es imposible medir la magnitud de lo que se denomina economía *oculta* (o *sumergida*). Según algunas estimaciones, su tamaño medio en todos los países se sitúa en torno al 30% de la economía declarada: más del 60% en países como Bolivia

o Zimbabue, aunque menos del 10% en países con sistemas de recaudación de impuestos más eficientes, como Austria, Suiza y Estados Unidos (Schneider y Williams 2013; Shenfield 1968).

Sin embargo, una consecuencia desafortunada de la elusión y la evasión fiscales es que la respuesta de las autoridades casi siempre consiste en aumentar los costes para los contribuyentes honrados, así como para los ingeniosos evasores y los deshonestos evasores. Pueden imponer normas más estrictas sobre la declaración de la renta —haciendo el código tributario más largo y complejo y, como resultado, más difícil de navegar para los contribuyentes— o pueden instigar inspecciones intrusivas en los asuntos fiscales de la gente, y sanciones más duras para los que no declaran, incluso como un error honesto.

Conclusión. Así pues, los impuestos pueden tener efectos profundos e inesperados en la estructura económica *y* social. Los economistas coinciden en que la mejor política fiscal es la que aborda las externalidades genuinas, preserva los incentivos para trabajar, ahorrar e invertir, y promueve la productividad y la prosperidad, con una distorsión mínima de la vida económica y sin endeudar a los gobiernos a largo plazo. Pero estos ideales suelen estar lejos de la realidad práctica.

Incidencia fiscal: ¿quién paga?

La persona u organización a la que se recauda un impuesto no es necesariamente la persona u organización que lo paga en última instancia. Los comerciantes que se enfrentan a un aumento del impuesto sobre las ventas de sus productos, por

ejemplo, pueden intentar trasladar la carga adicional a sus clientes en forma de precios más altos, en lugar de absorberla ellos mismos. Si lo consiguen, el impuesto lo *pagan* en última instancia los clientes, aunque lo recaude la tienda.

El lugar en el que recae finalmente la carga fiscal (por ejemplo, sobre los comerciantes o los clientes) se denomina *incidencia* del impuesto. La medida en que la persona que recauda el impuesto (por ejemplo, el comerciante) lo repercute a otros (por ejemplo, los clientes) depende de las condiciones del mercado: de los efectos de renta y sustitución descritos anteriormente, del grado de competencia de otros vendedores y de cómo valoren los ciudadanos los bienes y servicios concretos de que se trate.

Un ejemplo

Supongamos que el gobierno impone un impuesto de diez céntimos sobre los libros. Una librería puede intentar cobrar diez céntimos más por cada libro que venda, en lugar de pagar ella misma el impuesto. Sin embargo, el precio diez céntimos más alto puede disuadir a los clientes de comprar tantos libros a ese proveedor. En lugar de pagar el aumento de precio, es posible que decidan leer más por Internet, pedir libros prestados en bibliotecas, leer revistas o desplazarse a librerías más baratas. Por tanto, a la librería le resultará difícil repercutir la totalidad de los diez céntimos a los clientes.

Sin embargo, si los clientes prefieren los libros a las revistas, no les gusta leer en línea o no pueden acceder a una biblioteca local o a otra librería cercana, entonces la librería puede repercutir una mayor parte, quizá la totalidad, del impuesto a los clientes en precios más altos.

Del mismo modo, si la librería no está dispuesta en absoluto a vender a precios más bajos —quizá porque existe una intensa competencia en su mercado y los márgenes de beneficio ya están en el mínimo necesario para sobrevivir—, mayor será la parte del impuesto que intentará repercutir a los clientes. Pero si está dispuesta a aceptar precios más bajos —quizá tiene un monopolio local y sus precios ya son elevados—, acabará soportando la mayor parte del impuesto.

Por tanto, quién paga en última instancia cuánto del impuesto depende de factores de mercado, de la disposición de los clientes a pagar más —lo que los economistas llaman *elasticidad de la* demanda— y de la disposición de los vendedores a aceptar menos —la *elasticidad de la oferta*—.

Lecciones para los gobiernos. Las lecciones importantes para los gobiernos, cuando tratan de recaudar ingresos a partir de los impuestos sobre bienes y servicios, es que cuanto más dispuestos estén los clientes a comprar algo, incluso a precios más altos (es decir, cuanto más *inelástica sea* su demanda), más impuestos pueden extraerse de ellos. Los fumadores de tabaco, por ejemplo, suelen tener dificultades para dejar de fumar, por lo que no les queda más remedio que pagar los precios más altos, que los minoristas competitivos pueden repercutirles íntegramente.

Por eso *los impuestos especiales se aplican* sobre todo a bienes como el tabaco, el alcohol y el combustible, cuya demanda es inelástica y los clientes están más dispuestos a soportar precios altos. Los impuestos no suelen aplicarse a bienes como revistas, alfombras o tableros de ajedrez, cuya demanda es elástica, porque las necesidades de los clientes no son críticas y tienen alternativas fáciles.

Incidencia de los distintos impuestos

Los distintos tipos de impuestos sobre bienes y servicios tienen diferentes efectos sobre la incidencia fiscal, es decir, sobre quién los paga en última instancia. Los impuestos *especiales*, por ejemplo, gravan cada *unidad* de los bienes comercializados, independientemente de su coste. Los *impuestos sobre las ventas*, sin embargo, son un porcentaje del *precio del* producto. Por tanto, los ciudadanos pagan más impuestos por los bienes de mayor precio.

Los impuestos especiales son *regresivos*, por tanto, porque no reflejan la capacidad de pago de las personas (y quizá también porque los bienes gravables, como el combustible, absorben una mayor proporción de los presupuestos domésticos de las familias más pobres). Los impuestos sobre las ventas, por el contrario, hacen recaer una mayor parte de su carga sobre los hogares que pueden permitirse comprar bienes más caros (Snowdon 2018a, 2018b).

El análisis de la relación entre impacto e incidencia revela otros resultados inesperados. Por ejemplo, a menudo se dice que los impuestos sobre el trabajo, como la seguridad social o la seguridad social, los pagan los empresarios. Sin embargo, también afectan a los trabajadores, ya que encarecen la contratación y pueden obligar a reducir la plantilla y ofrecer condiciones menos atractivas. También el impuesto de sociedades lo pagan supuestamente los propietarios de las empresas, pero varios estudios sugieren que los trabajadores soportan la mayor parte del impuesto, quizá incluso más de lo que recauda.[26] Una posible razón es que el impuesto deja a las em-

26. Sobre los costes del impuesto de sociedades para trabajadores y clientes, véase Southwood, B. (2014) Who pays corporation tax. Instituto Adam

presas con menos dinero disponible para invertir en capital productivo, por lo que la productividad de los trabajadores no aumenta y, por tanto, tampoco sus salarios.

Los economistas no se ponen de acuerdo sobre tales efectos. Pero parece sensato que los legisladores analicen y examinen detenidamente las propuestas de nuevos impuestos o de aumento de los ya existentes.

Smith. Véase también Zuluaga, D. (2016) Why corporation tax should be scrapped. Instituto de Asuntos Económicos.

5
IMPUESTOS Y GOBIERNO

La inversión, por parte de particulares y empresas, es esencial para la productividad futura y, por tanto, para el crecimiento económico y el progreso. Sin embargo, los impuestos desplazan recursos de los particulares y las empresas a las administraciones públicas, lo que reduce sus posibilidades de inversión. Pero los impuestos también dan al gobierno más para invertir (y gastar) en nombre de la comunidad, aunque de forma diferente.

Inversión pública frente a inversión privada

Algunos economistas piensan que los gobiernos invertirán *más* que el sector privado porque guardan menos de sus recursos en ahorros ociosos, y que los gobiernos pueden invertir *más eficazmente* porque pueden emprender grandes infraestructuras y otros proyectos socialmente útiles que están fuera del alcance de individuos y grupos privados. Y este tipo de inversión también puede aumentar la eficacia de la inversión privada. Las empresas pueden invertir en la creación de productos innovadores, pero si el gobierno construye mejores redes de carreteras y ferrocarriles, los productores privados pueden llevar más de esos productos al mercado, más rápida

y fácilmente. Los partidarios de este argumento señalan que muchos países con impuestos altos (por ejemplo, Suecia) están muy desarrollados y son ricos, mientras que muchos con impuestos bajos (por ejemplo, Albania y Afganistán) son considerablemente más pobres.

Críticas a la oferta. Los críticos, sin embargo, cuestionan este punto de vista. En primer lugar, argumentan que hay muchas razones por las que algunos países son ricos y otros pobres. Suecia podría ser aún más rica si redujera su presión fiscal. También hay diferencias de confianza: Los suecos suelen estar dispuestos a pagar impuestos más altos que los albaneses porque confían en que su gobierno gaste bien su dinero, mientras que los albaneses no suelen hacerlo. Esto podría explicar por qué, a pesar de un nivel impositivo muy alto, la economía sumergida sueca es relativamente pequeña.

El gasto público, dicen sus críticos, sigue siendo notoriamente ineficiente. Gran parte se malgasta en proyectos de prestigio e inspiración política de escaso valor, que suelen llegar tarde y por encima del presupuesto. Gran parte de lo que los políticos llaman "inversión" no es más que gasto corriente. Y con unas finanzas públicas siempre ajustadas, los gobiernos tienden a ceder a las demandas salariales de los empleados públicos y a posponer el mantenimiento y la renovación del capital, dejando las infraestructuras públicas anticuadas y en ruinas, y los servicios públicos como un lastre ineficiente para el crecimiento.

Por estas razones, los llamados economistas *de la oferta* abogan por mantener los impuestos bajos para fomentar la inversión privada y el crecimiento. Creen que unos tipos impositivos más bajos impulsarán la actividad económica al incentivar a la gente a trabajar e invertir, mientras que unos in-

gresos fiscales más bajos incitarán a los gobiernos a invertir y gastar de forma más eficiente. El resultado, por tanto, es una mayor productividad y crecimiento económico.[27]

Los partidarios de la oferta admiten que puede llevar tiempo que la gente ajuste sus horarios de trabajo y planifique sus nuevas inversiones, por lo que los beneficios de un mayor crecimiento de las políticas de oferta pueden tardar dos o tres años en manifestarse. Mientras tanto, las finanzas públicas pueden verse afectadas, pero esta presión temporal, dicen, merece la pena por los beneficios a largo plazo.

Impuestos y política

Como ya se ha señalado, la fiscalidad tiene muchas finalidades distintas de la financiación del gasto público, como desincentivar actividades nocivas, crear nuevas infraestructuras, impulsar la igualdad o promover industrias como el turismo. Muchos economistas se sienten cómodos con ello, ya que consideran que el gobierno es mejor que el sector privado a la hora de dirigir los recursos en beneficio del interés nacional.

Cuestiones de elección pública. Los críticos no están tan seguros. Señalan que las políticas fiscales siempre se deciden en el hervidero del debate político, y la política de los partidos puede impulsar la política fiscal más que la evidencia. Tal vez se aproximen unas elecciones y el partido en el poder pueda mejorar sus posibilidades recortando los impuestos más visi-

27. Para un resumen de la economía de la oferta, véase Gwartney, J. D. "Supply side economics", *Econlib.org*, 2003 (https://www.econlib.org/library/Enc/SupplySideEconomics.html).

bles, posiblemente trasladando la carga a otros menos visibles o pidiendo préstamos para compensar el déficit. Tal vez haya grupos de interés ruidosos a los que comprar con exenciones fiscales, aunque esto complique el sistema fiscal para todos. Tal vez los políticos tengan la oportunidad de favorecer a sus partidarios e incomodar a sus oponentes.[28]

Jean–Baptiste Colbert (1619–83), Primer Ministro de Estado de Luis IV de Francia (1638–1715), declaró célebremente: "El arte de la fiscalidad consiste en desplumar al ganso de tal manera que se obtenga la mayor cantidad de plumas con el menor silbido".[29] Estas realidades políticas pueden no promover políticas fiscales justas, racionales y transparentes, dicen los críticos. Al contrario: los políticos suelen esforzarse por ocultar la carga real de sus planes fiscales para minimizar la oposición a los mismos. Así, mientras que los tipos generales del impuesto sobre la renta pueden permanecer invariables, los umbrales de renta (por encima de los cuales se paga el impuesto) pueden verse erosionados por la inflación, o pueden reducirse las desgravaciones y exenciones, lo que hace que más personas paguen el impuesto. Estos "impuestos encubiertos" pueden no ser evidentes, pero sus efectos son reales.

Mal uso de los impuestos. La política fiscal puede ser muy fácil de manipular para los políticos. A veces, los ministros pueden cambiar las normas fiscales sin ni siquiera preguntar al poder legislativo, lo que les facilita utilizar la fiscalidad con

28. Para una visión general de estas críticas a la "elección pública", véase Butler, E. (2012) *Public Choice: A Primer*. Instituto de Asuntos Económicos.

29. Atribuida. Una frase similar aparece en una carta del economista francés Anne Robert Jacques Turgot (1727–81) al filósofo escocés David Hume (1711–76): "On cherche, comme on dit, à plumer la poule sans la faire crier…" ("Intentamos, como se dice, desplumar la gallina sin hacerla gritar").

fines políticos en lugar de para el beneficio público, desviando los impuestos hacia grupos minoritarios con poco apoyo político, por ejemplo, banqueros, especuladores, extranjeros o "los ricos".

Este sesgo político puede ser muy sutil. Por ejemplo, un partido gobernante que obtiene la mayor parte de su apoyo de los propietarios de más edad y más ricos, en lugar de los inquilinos más jóvenes y más pobres, puede inclinar el sistema fiscal a favor de la propiedad de la vivienda frente a otras formas de inversión. Pero eso conlleva un exceso de inversión en vivienda residencial y una falta de inversión en empresas productivas, y por tanto un menor crecimiento que beneficiaría a la gente más joven y pobre.

> *Ningún gobierno puede existir sin impuestos. Este dinero debe necesariamente recaer sobre el pueblo; y el gran arte consiste en recaudar para no oprimir.*
>
> **Federico el Grande** de Prusia (1712–86).

Comparaciones mundiales

Según datos del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, las mayores cargas fiscales actuales, medidas por los ingresos fiscales en proporción al producto interior bruto (PIB), se encuentran en Europa. Los impuestos representan más del 30% del PIB en el Reino Unido, España, Polonia, Portugal, Alemania, Noruega, los Países Bajos y Grecia, y más del 40% del PIB en Austria, Italia, Finlandia, Suecia, Bélgica, Dinamarca y Francia (la más alta del mundo). Todos estos países tienen Estados del bienestar amplios y costosos y han desarro-

llado sistemas fiscales extensos y complejos para recaudar la financiación necesaria de diversas fuentes.

Los impuestos más bajos suelen encontrarse en países de Oriente Medio y otros que pueden confiar en la producción de petróleo para obtener sus ingresos. En Irak, Arabia Saudí, Nigeria, Omán, Qatar, Birmania, Baréin y Emiratos Árabes Unidos, los ingresos fiscales son inferiores al 10% del PIB.

Los siguientes países con impuestos más bajos son los del África subsahariana, donde Guinea, Botsuana, Níger, Zambia, Gambia, Malaui, Ghana y Kenia tienen cargas fiscales relativamente bajas, inferiores al 20% del PIB. Esto puede reflejar la *base impositiva* relativamente pequeña (el número de individuos, procesos, bienes y servicios que pueden gravarse) en las economías más agrarias.

Las cargas fiscales de entre el 20 y el 30% son habituales en países de Asia–Pacífico como Nepal, Mongolia, Brunei, Maldivas, Tonga, Fiyi y Corea del Sur. Los países de América, como Chile, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Guyana, Jamaica y Estados Unidos, también se encuentran predominantemente en esta franja.[30]

No hay arte que un gobierno aprenda antes de otro que el de sacar dinero de los bolsillos del pueblo.

Adam Smith, economista escocés (1723–90).

---

30. Véase "Ingresos fiscales (%PIB)". Datos del Banco Mundial. Véase también Fondo Monetario Internacional, Government Finance Statistics Yearbook y estimaciones del PIB del Banco Mundial y la OCDE. Véase también Rogers, J. y Marques, N. (2021) The tax burden on global workers: A comparative index. Institut Économique Molinari y Americans for Tax Reform Foundation. Véase también OCDE (2020) 1. Tax Revenue. Trends 2019, Revenue Statistics 2020, OCDE *iLibrary*.

Día de la Liberación Fiscal. La Tax Foundation, un grupo de reflexión con sede en EE. UU., desarrolló una cruda forma de concebir la presión fiscal, expresándola como el número de días que el contribuyente medio tiene que trabajar para pagar sus impuestos —no sólo los impuestos sobre la renta, sino todos los impuestos sociales, impuestos sobre las ventas, impuestos especiales y todo lo demás que recaudan los gobiernos—. La idea fue adoptada posteriormente por grupos de otros países.[31]

Así, una persona media que empezara a trabajar el 1 de enero estaría trabajando únicamente para pagar impuestos hasta principios de marzo en Sudáfrica; abril en EE. UU. y Canadá; mayo en el Reino Unido, Japón, Australia e Irlanda; junio en España, Portugal, Países Bajos y Suecia; y julio en Alemania, Italia, Francia y Austria. Sólo a partir de esas fechas se trabajaría por cuenta propia.[32]

Día del Coste del Gobierno. Sin embargo, el Día de la Liberación Fiscal no tiene en cuenta el hecho de que algunos gobiernos pueden mantener baja su presión fiscal actual endeudándose para financiar el gasto corriente, lo que aumenta la carga potencial sobre las generaciones futuras. Teniendo en cuenta esta carga, la Tax Foundation genera un "Día del Coste del Gobierno" que, dado el importante endeudamiento de la mayoría de los países desarrollados, se celebra mucho más tarde, en julio para EE.UU., Canadá, Alemania, Países

31. Por ejemplo, el Centre for Civil Society (India), el Lithuanian Free Market Institute (Lituania), el Adam Smith Institute (Reino Unido), el Liberální Institut (República Checa) y el Austrian Economics Center (Austria).

32. Véase Rogers, J. y Marques, N. (2021) The tax burden on global workers: A comparative index. Institut Économique Molinari y Americans for Tax Reform Foundation.

Bajos, Reino Unido, España y Portugal, y a finales de agosto para Francia y Suecia.

Competencia fiscal

Un sistema fiscal bien estructurado es aquel que no desincentiva la actividad empresarial y la inversión, sino que fomenta la empresa nacional y la inversión interna, impulsando así el crecimiento económico. Debe recaudar los ingresos necesarios para los servicios públicos con la menor distorsión posible de las decisiones económicas. Debe ser *neutral*, es decir, no favorecer determinadas actividades (por ejemplo, el consumo) en detrimento de otras (por ejemplo, la inversión). Debe ser fácil de cumplir, sencillo e igualitario en su aplicación (es decir, sin concesiones a grupos particulares).

Basándose en estos principios, la Tax Foundation publica anualmente el Índice de *Competitividad Fiscal Internacional*[33], que clasifica los códigos fiscales de los distintos países en función de su atractivo para los contribuyentes y los creadores de riqueza.

Uno de los factores más importantes de la competitividad fiscal, según descubre la Fundación, es *la fiscalidad del capital*. El capital es muy móvil, y si se grava mucho, los inversores (tanto extranjeros como nacionales) buscan otros lugares para invertir. La mano de obra es menos móvil que el capital, pero con el abaratamiento de los viajes está aumentando, y unos

33. Véase Bunn, D. y Hogreve, L. "International tax competitiveness index 2022", *The Tax Foundation*, 17 de octubre de 2022 (https://taxfoundation.org/research/all/global/2022-international-tax-competitiveness-index/). Véase también Teather, R. (2005) *The Benefits of Tax Competition*. Instituto de Asuntos Económicos.

impuestos personales elevados pueden inducir igualmente a las personas con talento a trasladarse a otro lugar (la "fuga de cerebros"). Consciente de ello, la Fundación considera que la *competencia fiscal* entre países ha reducido los tipos del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre el capital.

Clasificación de los países. La Tax Foundation basa su análisis en 40 variables, entre ellas la fiscalidad de las empresas (otro factor muy importante) y la de las rentas, el consumo, la propiedad y los ingresos en el extranjero. Llega a la conclusión de que Estonia tiene el sistema fiscal más competitivo, gracias en gran parte a que el impuesto de sociedades del país, del 20%, grava los beneficios sólo cuando se distribuyen, a su impuesto del 20% sobre la renta (pero no sobre los dividendos), a su impuesto sobre el valor del suelo y a que evita la doble imposición al eximir los beneficios que las empresas obtienen en el extranjero.

Por detrás de Estonia en la clasificación de competitividad fiscal se sitúan otros países pequeños como Letonia, Nueva Zelanda, Suiza, la República Checa, Luxemburgo e Israel. También se sitúan en la parte alta Australia, Suecia, Eslovaquia, Países Bajos y Alemania. EE. UU. y el Reino Unido se sitúan más o menos en la mitad de la liga.[34]

Sistemas federales

Es posible que exista competencia fiscal incluso dentro de un mismo país, dependiendo del nivel de gobierno al que se recauden los distintos impuestos. Algunos países, como el Reino Unido, tienen sistemas fiscales muy centralizados, lo que deja

34. Ibid.

a las autoridades locales o regionales muy poco poder para crear o suprimir impuestos o modificar los tipos que se recaudan. Otros, como Suiza y, en cierta medida, Estados Unidos, tienen un sistema mucho menos centralizado en el que una gran proporción de los ingresos fiscales totales se recauda localmente, por los cantones en el caso de Suiza y los estados individuales en el caso de Estados Unidos.

Los sistemas localizados permiten en cierta medida lo que los economistas denominan "clasificación de Tiebout", en honor al economista estadounidense Charles M. Tiebout (1924–68). Si algunas regiones optan por ofrecer una gama de servicios públicos más generosa que otras, y el coste se refleja en los impuestos locales que recaudan, los ciudadanos pueden elegir qué mezcla prefieren. Los que estén dispuestos a pagar más por unos servicios públicos más amplios se trasladarán a esas zonas, mientras que los que prefieran impuestos más bajos y servicios públicos menos generosos podrán trasladarse a otro lugar.

(Un aspecto interesante es que ofrece una solución no política al problema del parasitismo. No hay que obligar a pagar por los servicios a quienes no están dispuestos a hacerlo. Simplemente pueden emigrar a una zona con impuestos más bajos).

Por supuesto, puede haber obstáculos a esta migración: los miembros de la familia pueden estar contentos en sus trabajos, hogares y escuelas y no estar dispuestos a mudarse, y en lugares como Suiza, el idioma puede ser una restricción. Pero cada vez hay más personas móviles que pueden trasladarse, y de hecho lo hacen, en respuesta a los impuestos y los servicios, como demuestran las recientes migraciones de California a estados con impuestos más bajos, como Texas y Florida.[35]

35. Véase, por ejemplo, Ramaswamy, S. V. "Moving from California to Texas: Why so many are eager", *USA Today*, 4 de julio de 2023 (https://

Paraísos fiscales

Algunos territorios se empeñan en que sus sistemas fiscales sean altamente competitivos. Se trata de las *jurisdicciones de baja tributación* (JBI), comúnmente conocidas como *paraísos fiscales*.

Imagen y realidad. Cuando se menciona la expresión "paraíso fiscal", la mayoría de la gente se imagina a multimillonarios que blanquean dinero tomando cócteles en superyates mientras el sol caribeño se oculta tras las palmeras. Pero, ¿existe otra cara de la moneda?

Un JBI no es más que un lugar que puede determinar sus propias políticas fiscales —aunque sea una dependencia de otro país— y opta por fijar algunos de sus impuestos (por ejemplo, los que gravan la renta, las inversiones, las sociedades y el capital) lo suficientemente bajos como para convertirlo en un lugar atractivo para que vivan personas con riqueza o altos ingresos, y para que los ahorradores mantengan sus inversiones. La isla de Jersey, por ejemplo, es una dependencia de la Corona británica, defendida y representada internacionalmente por el Reino Unido. Pero tiene un impuesto sobre bienes y servicios del 5%, en lugar del IVA del 20% del Reino Unido, y un tipo máximo del impuesto sobre la renta de las personas físicas del 20%, aproximadamente la mitad del Reino Unido. Y, a diferencia del Reino Unido, no grava las plusvalías ni las herencias.

Los tipos impositivos y las leyes de algunos paraísos fiscales, como Bahamas, se aplican tanto a residentes como a

www.usatoday.com/story/money/2023/07/04/california-to-texas-move-rising-popularity/70374012007/).

extranjeros. En otros, sólo se aplican a los extranjeros, lo que hace que los mayores paraísos fiscales del mundo no sean islas tropicales, sino la fría Manhattan y la lluviosa Londres. En el Reino Unido, por ejemplo, el estatus de *no domiciliado* ("non–dom") permite a los extranjeros ricos tributar en el Reino Unido sólo por sus ingresos británicos, disfrutando así de las ventajas de vivir en el Reino Unido pero pagando pocos impuestos porque la mayor parte de sus ingresos procede del extranjero.[36] A veces, los no domiciliados pueden organizar sus asuntos de modo que vivan en el Reino Unido pero no paguen ningún impuesto. Por su parte, los fabricantes que invierten en EE. UU. pueden beneficiarse de incentivos tales como tipos reducidos del impuesto de sociedades, vacaciones fiscales, amortización acelerada de las instalaciones y el equipo, exención de derechos de importación, subvenciones públicas, préstamos subvencionados, garantías de préstamos, sociedades de capital riesgo financiadas con fondos públicos y seguros públicos a tipos preferentes.[37]

Críticas. Los paraísos fiscales son objeto de numerosas críticas, sobre todo por parte de los gobiernos con elevados im-

36. Véase Palan, R. "What is a non–dom?" *City University* news article, 8 de abril de 2022 (https://www.city.ac.uk/news-and-events/news/2022/04/what-is-a-non-dom-an-expert-answers-questions-about-the-tax-status-claimed-by-rishi-sunaks-wife-and-other-wealthy-people).

37. Para más detalles, véase, por ejemplo, "Resúmenes fiscales mundiales: Créditos e incentivos fiscales, Estados Unidos: Corporate: tax credits and incentives", *PWC*, 8 de agosto de 2023 (https://taxsummaries.pwc.com/united-states/corporate/tax-credits-and-incentives). Véase también Dadush, U. "Incentives to attract FDI", *Carnegie Endowment Global Agenda Council on Global Trade and FDI*", 1 de mayo de 2013 (https://carnegieendowment.org/2013/05/01/incentives-to-attract-fdi-pub-52270).

puestos. La OCDE, por ejemplo, quiere abolir los JBI y exigir que todos los países apliquen tipos impositivos mínimos acordados.

Los argumentos en contra de los JBI son, en primer lugar, que facilitan la evasión fiscal y la elusión fiscal agresiva. Permiten a particulares y empresas trasladar artificialmente sus ingresos y beneficios a los JBI, reduciendo así la base imponible y el potencial de recaudación de sus países de origen. Un segundo argumento es que los JBI aumentan la desigualdad porque, por lo general, son las personas y empresas más ricas las que pueden explotar estos mecanismos, y que la pérdida de ingresos fiscales de otros países significa que sus gobiernos tienen menos dinero para gastar en programas de bienestar social. En tercer lugar, se argumenta que los JBI carecen de transparencia y facilitan el blanqueo de dinero al permitir que personas y organizaciones corruptas oculten ingresos corruptos. En cuarto lugar, preocupa que la creciente movilidad de las personas, los ingresos y el capital, y la práctica de trasladar beneficios y ganancias a jurisdicciones con impuestos más bajos distorsionen la competencia mundial.

La transparencia es a veces un problema, aunque por estos motivos, Manhattan y Londres (dos capitales de la OCDE) tendrían que ser sancionadas, ya que permiten a los extranjeros invertir en sus mercados sin informar de ello a sus gobiernos de origen. Muchos de los más de setenta JBI del mundo afirman que, en realidad, están más regulados que Manhattan y Londres, como debe ser para atraer a los inversores lejos de los mercados más grandes y resistir el escrutinio internacional. El blanqueo de dinero, afirman, es menos problemático en los PJL que en los de alta fiscalidad, y es peor en los países de renta baja con instituciones débiles que permiten a la gente adquirir riqueza de forma corrupta.

Los partidarios de los JBI argumentan que los gobiernos con impuestos altos simplemente temen la competencia de los impuestos bajos. Les obliga a esforzarse más para gestionar sus finanzas públicas de forma eficiente: no pueden gastar de forma extravagante y repercutir el coste en los contribuyentes, o el capital de sus ciudadanos se trasladaría al extranjero. Pero, dicen, la competencia fiscal funciona, y la existencia de los JBI ha impulsado a los gobiernos a frenar su doble imposición del ahorro y a recortar los impuestos de sucesiones y sobre el capital, que se encuentran entre los impuestos más perjudiciales (Whyte 2019).[38]

Otras ventajas económicas. Los partidarios de la JBI sostienen también que fomentan el ahorro y la inversión, ya que permiten a particulares y empresas conservar y ahorrar una mayor parte de sus ingresos, e invertir ese dinero sabiendo que no será gravado. Las JBI también promueven el uso eficiente de esos ahorros. Jersey, por ejemplo, desempeña un papel importante en la consolidación de capital para inversiones a gran escala en los principales mercados internacionales.

Las políticas de los JBI también promueven el crecimiento económico, lo que explica en parte que a menudo se conviertan en lugares ricos, a pesar de que la mayoría tiene pocos recursos naturales. Esto, dicen sus partidarios, promueve el crecimiento a escala internacional porque demuestra la importancia de las políticas que fomentan el ahorro, la inversión y el espíritu empresarial.

38. Véase Mitchell, D. J. "Why tax havens are a force for good", *Forbes*, 4 de septiembre de 2011 (https://www.forbes.com/sites/beltway/2011/09/04/why-tax-havens-are-a-force-for-good/).

Argumentos morales a favor de los paraísos fiscales. También hay argumentos morales. Los JBI ofrecen protección contra el robo, la corrupción y la persecución de sus gobiernos nacionales, así como contra bancos poco fiables, la hiperinflación y la expropiación. Una ilustración clásica es el papel que desempeñó Suiza al proporcionar un hogar seguro a los activos de los judíos alemanes perseguidos por su gobierno en la década de 1930.

Hoy en día, los JBI son vitales para los ciudadanos de países con gobiernos menos democráticos, como Rusia, China y los países del Golfo, no tanto para ocultar el dinero obtenido de forma corrupta, sino para proteger las ganancias honestas de gobiernos que podrían confiscarlas. Cuando la gente pide que los JBI sean "más transparentes", dicen sus partidarios, pueden estar ayudando a gobiernos de dudosa reputación a rastrear y confiscar el dinero de sus ciudadanos, sin dejar ningún lugar a salvo de la corrupción o la opresión. Y los JBI son vitales para los creadores de riqueza y para quienes gestionan el dinero (por ejemplo, los gestores de fondos de pensiones) en países profundamente desfavorables para los negocios, el capital, el ahorro y la inversión.

6
GESTIÓN FISCAL Y ECONÓMICA

¿Pueden las políticas fiscales ayudar a los gobiernos a alcanzar sus objetivos de pleno empleo, precios estables y crecimiento económico? Tal vez, pero sigue habiendo controversia sobre cómo.

Gestión de la demanda agregada

El enfoque dominante se basa en la idea de Keynes (1936) de que el nivel de la *demanda agregada* es crucial para el rendimiento de una economía, y que las políticas fiscales y de gasto del gobierno influyen mucho en ello.[39]

La política fiscal. Desde este punto de vista, los principales componentes de la demanda agregada son *el gasto de los consumidores*, la inversión, el *gasto público* y la *balanza de exportaciones e importaciones*, y todos ellos se ven afectados por las políticas fiscales. Esto convierte a los impuestos y al gasto (*política fiscal*) en un factor fundamental de la gestión de la demanda agregada y, por tanto, de la estabilidad económica.

39. Para un resumen, véase Hansen, A. H. (1953) *A Guide to Keynes*. McGraw–Hill.

En una recesión económica, este pensamiento prescribe *una política fiscal expansiva.* El Gobierno debe reducir los impuestos y aumentar el gasto público. Los hogares disponen así de más dinero para gastar, lo que impulsa su demanda. La demanda adicional de los consumidores induce a las empresas a aumentar la producción y contratar a más trabajadores. El desempleo disminuye, la mayor competencia por los trabajadores hace subir los precios y la economía se reactiva.

Si los individuos y las empresas se vuelven demasiado optimistas y confían demasiado en sí mismos, lo que lleva a un gasto excesivo y a un aumento de los precios, se necesita *una política fiscal contractiva.* El Gobierno debería subir los impuestos y reducir el gasto público, dejando a los hogares con menos dinero para gastar, "enfriando" la demanda y volviendo a estabilizar las cosas.

Déficit y endeudamiento

Los críticos, sin embargo, ven problemas en estas recomendaciones políticas.

El trinquete expansivo. Por ejemplo, ¿cómo pueden los gobiernos reducir los impuestos para estimular la actividad económica cuando rara vez tienen dinero de sobra? Por lo general, lo hacen a través *del gasto deficitario*, es decir, recaudando menos impuestos de los que gastan y pidiendo prestado para cubrir el déficit. Pero acumular deuda pública, dicen los críticos, es una política peligrosa.

Además, la mezcla expansiva de recortes fiscales y gasto elevado es, por supuesto, *popular*: la gente tiene más dinero

en el bolsillo *y* disfruta también de mejores servicios públicos. Pero cuando se exigen más impuestos y menos gasto, esa parte de la política es muy *impopular*. Esta diferencia, dicen los críticos, significa que los políticos del mundo real son mucho más propensos a recurrir a *una* política fiscal *expansiva* (aunque *no sea* estrictamente necesaria) que a una política fiscal *contractiva* (aunque *sea* necesaria). Y a medida que la gente se acostumbra a los impuestos bajos y al gasto público elevado, resulta aún más difícil frenar la política una vez que ha pasado la necesidad de aplicarla. Se convierte en un trinquete unidireccional hacia el "sobrecalentamiento", el aumento de la inflación y la deuda pública, lo que explica por qué en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, cuando estas políticas se practicaron ampliamente, se produjeron déficits públicos crecientes y una inflación elevada y duradera.

Afirmamos que una nación que trata de alcanzar la prosperidad a base de impuestos es como un hombre que se mete en un cubo y trata de levantarse por el asa.

Winston S. Churchill, primer ministro británico (1874–1965).

Desplazamiento. Los críticos argumentan además que este *gasto deficitario* crónico no funciona, porque *desplaza la* inversión privada de varias maneras.

En primer lugar, la gran magnitud del endeudamiento público absorbe capital y hace subir los tipos de interés, lo que dificulta y encarece el endeudamiento de las empresas para invertir en proyectos comerciales a largo plazo.

En segundo lugar, un mayor gasto público en actividades como la sanidad, la educación o la vivienda dificulta que los

proveedores privados compitan con la oferta estatal (a menudo gratuita o de bajo coste).

En tercer lugar, los críticos afirman que los proyectos gubernamentales rara vez están tan bien gestionados o son tan productivos como los del sector privado. Suelen tardar mucho más en planificarse y construirse; llegan tarde y por encima del presupuesto; su diseño hace que requieran más mano de obra y sean más costosos de ejecutar; y a veces su principal motor es su beneficio político más que su beneficio social.

Todos estos efectos de exclusión dejan a la economía y a los ciudadanos, en general, en peor situación.

Burbujas de activos. Otro problema son *las burbujas de activos*. La política expansiva hace que los particulares y los empresarios tengan un exceso de confianza, creyendo con optimismo que el aumento "nuevo normal" del gasto, los salarios y el crecimiento continuará indefinidamente. Activos como las acciones y los bonos, la tierra y la propiedad se revalorizan a medida que la gente espera ganancias futuras. Y la subida de los precios de los activos alimenta la especulación, que hace que los precios suban aún más. Un ejemplo clásico es el mercado bursátil estadounidense de la década de 1920, en el que un gran número de personas se apresuraron a comprar acciones que no dejaban de subir.

Pero al igual que aquella experiencia, que terminó con el crack de Wall Street de 1929, las burbujas de activos no pueden durar. Al final, la realidad se impone y los precios de los activos se revelan muy por encima de su valor real. La gente se apresura entonces a vender y salir de la burbuja especulativa con lo que puede, dejando tras de sí una serie de pérdidas: inversiones fallidas, empresas en quiebra, cadenas de suministro rotas y despidos de trabajadores.

Otras explicaciones

Otros críticos del enfoque de gestión de la demanda sostienen que, si bien la política fiscal expansiva puede dar un impulso económico a corto plazo, tiene poco efecto a largo plazo, más allá de desencadenar un auge falso e insostenible que sólo produce inflación y burbujas de activos, seguido de una quiebra real y destructiva.

Los críticos *monetaristas*, como el Premio Nobel de Economía estadounidense Milton Friedman (1912–2006), sostienen que la principal herramienta para crear un crecimiento estable y sostenible no son los impuestos, sino la oferta *monetaria*, es decir, toda la moneda y otras tenencias líquidas, incluidas las cuentas bancarias, que existen en la economía. La oferta monetaria varía porque los gobiernos pueden emitir mayores o menores cantidades de monedas y papel moneda, y los reguladores financieros ajustan cuánto pueden prestar los bancos comerciales a sus clientes y, por tanto, cuánto dinero hay en sus cuentas.

Para Friedman, la mejor política es hacer que la oferta monetaria crezca a un ritmo constante, al ritmo del crecimiento de la producción. Entonces, los precios se mantendrán estables. Pero si los gobiernos crean demasiada moneda y los reguladores permiten que los bancos presten demasiado a sus clientes, la gente tendrá más dinero para gastar y (sin un aumento equivalente de la producción) los precios subirán, provocando una inflación galopante. Por otra parte, si el crecimiento de la masa monetaria es inferior al de la producción, los precios se reducirán y la economía entrará en una espiral de recesión.[40]

40. Sobre el análisis monetarista de Milton Friedman, véase Butler, E.

Otra explicación la dan los economistas de *la Escuela Austriaca,* como el Premio Nobel de Economía anglo–austriaco F. A. Hayek (1899–1992). Para ellos, el problema clave es que los bancos centrales mantienen los tipos de interés demasiado bajos durante demasiado tiempo. Los bajos tipos de interés sobre los préstamos animan a las empresas a pedir prestado para invertir en nueva producción, y a los particulares a pedir prestado para gastar. Al sentirse mejor, los clientes demandan más bienes de lujo, por lo que las empresas dirigen la producción hacia productos más sofisticados y los procesos más complejos necesarios para crearlos.[41]

Lamentablemente, como los tipos de interés son bajos, los ahorradores obtienen menores rendimientos, por lo que empiezan a ahorrar menos. Esto deja a los bancos con un problema: los particulares y las empresas piden préstamos, pero no ingresan suficientes ahorros para financiarlos. El resultado es que los bancos tienen que restringir el crédito. Entonces, muchos de los nuevos procesos de producción en los que han invertido las empresas ya no pueden costearse y tienen que amortizarse, de nuevo, con despidos reales, cierres y otros perjuicios.

Inflación: el impuesto oculto

Diferentes economistas tienen distintas explicaciones para la inflación (en el sentido de subida general de precios). Pero

(2012) *Milton Friedman: A Concise Guide to the Ideas and Influence of the Free–market Economist.* Harriman Economic Essentials.

41. Para el enfoque austriaco y la teoría de los ciclos económicos, véase Butler, E. (2010) *Austrian Economics: A Primer.* Instituto Adam Smith.

muchos coinciden en que funciona como un impuesto, aumentando los ingresos públicos a costa de los ciudadanos.

Por ejemplo, si un gobierno pide prestado para cubrir su déficit presupuestario de la forma habitual, es decir, emitiendo pagarés a largo plazo (bonos del Estado o "gilts"), sabe que cuando tenga que devolver esas deudas (dentro de, digamos, diez años), lo hará en una moneda que para entonces habrá perdido su valor debido a la inflación. Puede devolver el mismo número de dólares o euros que tomó prestados, pero cada dólar o euro comprará menos, con lo que los inversores que han prestado dinero al gobierno se verán perjudicados.

Si los inversores *esperaban* esto, podrían insistir en que se les devolvieran más dólares o euros cuando venciera el plazo de amortización. Podrían exigir que el reembolso estuviera *indexado*, es decir, que se aumentara para reflejar el aumento del coste de la vida. Pero a los prestamistas les puede pillar por sorpresa: la inflación suele ser imprevista, y los gobiernos suelen insistir en que se controlará rápidamente. (También se resisten a la indexación a menos que se les obligue: sólo una fracción del endeudamiento de los países desarrollados está vinculada a los precios).[42]

Arrastre fiscal. Los gobiernos también se benefician *del lastre fiscal*. Cuando los salarios suben para compensar los aumentos del coste de la vida, los trabajadores entran en tramos de renta más altos, donde los tipos impositivos progresivos son más altos. Puede que el valor real de sus ingresos —lo que real-

42. En el Reino Unido, por ejemplo, es del 25%, según la Oficina Nacional de Auditoría. "Press release: managing government borrowing", *National Audit Office*, 5 de julio de 2023 (https://www.nao.org.uk/press-releases/managing-government-borrowing/).

mente compran— no sea mayor, pero ahora una parte mayor de ellos se deduce de los impuestos sobre la renta y la seguridad social. El mismo juego de manos ocurre con los impuestos sobre el ahorro y las plusvalías. Un activo comprado por 100 dólares puede venderse por 150 después de un episodio de inflación en el que los precios hayan subido un 50%, pero el inversor puede tener que pagar impuestos por la "ganancia" de 50 dólares, aunque el valor real del activo no haya subido y los 50 dólares adicionales sean simplemente el efecto de la inflación.

Por lo tanto, es bastante razonable considerar la inflación como un *impuesto* sobre los asalariados, los ahorradores y los inversores, que acaban pagando más al Estado simplemente por la caída del valor de la moneda.

Efectos más amplios. La inflación tiene efectos más amplios que estas distorsiones. Por ejemplo, las personas que se enfrentan a una subida de precios pueden pasar a comprar productos más baratos y de menor calidad, lo que afecta negativamente a los proveedores de productos de mayor calidad y provoca despidos o quiebras. La subida de precios también perjudica a las personas con ingresos fijos, como los pensionistas o los trabajadores con contratos fijos. Las familias más pobres también se ven gravemente afectadas, ya que el aumento del coste de los productos básicos afecta a sus presupuestos domésticos mucho más que a los de las familias más ricas. Y la alta inflación puede hacer que la gente en general retire su dinero de los bancos y lo invierta en bienes duros que mantengan su valor: reservas de comida enlatada, quizás, o incluso ladrillos. Eso puede proporcionar seguridad, pero difícilmente contribuye al crecimiento económico.

Puntos de vista alternativos

Teniendo en cuenta todas estas críticas y problemas, ¿puede haber alguna vez una política fiscal óptima? ¿Una que estabilice la economía y maximice el bienestar social con la menor pérdida de peso muerto? Muchos críticos piensan que no.[43]

Cuestiones de bienestar social. Para empezar, dicen, ¿cómo podemos orientar la política fiscal a maximizar el bienestar social cuando la gente tiene opiniones diferentes de lo que significa "bienestar social"? ¿Significa mejorar la situación económica de los más pobres o de todos? ¿Significa mejorar la situación actual de las personas o invertir para mejorar su prosperidad en el futuro? ¿Hay otros elementos vitales para el bienestar social además de la riqueza o los ingresos, como el acceso a los libros, el arte, la educación, la sanidad, los espacios abiertos, el ocio o el disfrute del trabajo? En caso afirmativo, ¿cuáles son los más importantes? Dado que todo el mundo tiene opiniones diferentes sobre estas cuestiones, ¿qué deberían perseguir los diseñadores de la política fiscal?

Contribuyentes diversos. También hay problemas para minimizar la pérdida de peso muerto de los impuestos, porque los contribuyentes tienen actitudes diversas ante el trabajo y los impuestos. La gente puede tener la *capacidad* de pagar impuestos más altos, pero ¿están *dispuestos* a hacerlo? Sus diferentes actitudes hacen que la pérdida de peso muerto sea difícil de predecir.

43. Sobre la dificultad de crear una política fiscal "óptima", véase Mankiw, N. G. et al. (otoño de 2009) Optimal taxation in theory and practice. *Journal of Economic Perspectives*, 23(4): 147–74.

Pero entonces es difícil incluso identificar la *capacidad* de pago de las personas. Su patrimonio puede estar inmovilizado en inversiones a largo plazo que no pueden liquidarse inmediatamente para pagar una factura fiscal. Y sus empresas pueden perder valor si hay que vender elementos clave para pagar impuestos.

Demos gracias por no tener todo el gobierno que estamos pagando.

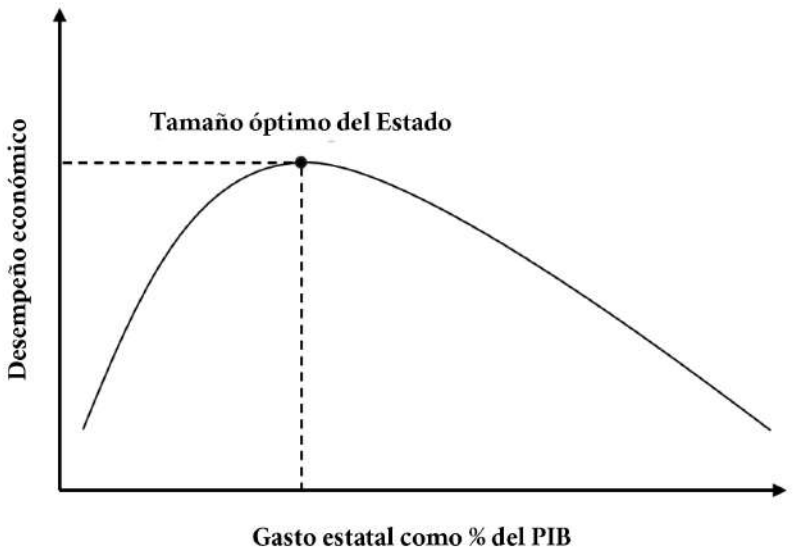
Will Rogers, humorista estadounidense (1879–1935).

Economía de la oferta. Dados estos problemas para los diseñadores fiscales, los economistas del lado de la oferta sostienen que, en lugar de intentar utilizar la política fiscal para estabilizar la actividad económica, deberíamos impulsar el crecimiento simplemente manteniendo los impuestos bajos y evitando los déficits. Y deberíamos respetar la Curva de Laffer, y desde luego no fijar tipos impositivos por encima del nivel máximo de ingresos. De hecho, para mantener los incentivos y minimizar los daños, probablemente deberíamos fijarlos muy por debajo.

Otro argumento a favor de la restricción fiscal es la Curva de Rahn, llamada así por el economista estadounidense Richard Rahn (1942–). Esta sugiere que la relación entre el crecimiento económico y el gasto público es también una curva en joroba. Parte del gasto público puede ser necesario para proporcionar las infraestructuras e instituciones básicas (por ejemplo, defensa y justicia) que hacen viable la vida económica. Pero a medida que los gobiernos gastan una mayor proporción de la renta nacional, el crecimiento económico se ralentiza. Una razón importante, dicen los partidarios de la oferta, es la constatación de que los impuestos más altos deprimen significativamente la innovación: un aumento del 1% en los tipos máxi-

mos del impuesto sobre la renta y de sociedades conduce a una caída del 4% o más en las patentes y a una escasez del 8% o más en los "inventores superestrella".[44]

La curva de Rahn



El pueblo tiene hambre: Es porque los que tienen autoridad se comen demasiado en impuestos.

Lao Tzu, filósofo chino (n. 571 a.C.).

44. Véase Akcigit, Ufuk, Baslandze, Salomé, y Stantcheva, Stefanie "Taxation and the international mobility of inventors", *American Economic Review* Vol. 106 n.º 10, octubre de 2016 (2930–81). Véase también Akcigit, U., Grigsby, J., Nicholas, T. y Stancheva, S. (2019) Taxation and innovation in the twentieth century. NBER Working Paper n.º 24982, y Akcigit, U., Grigsby, J., Nicholas, T. y Stancheva, S. "Higher taxes tend to suppress innovation", blog *de la London School of Economics*, 6 de julio de 2019 (https://blogs.lse.ac.uk/usappblog/2019/07/06/higher-taxes-tend-to-suppress-innovation/).

Conclusión

Mientras que algunos economistas creen que la fiscalidad tiene un papel importante en la gestión económica, otros creen que es una herramienta demasiado débil y contundente para esa tarea. De hecho, argumentan, a menudo tiene el efecto contrario al deseado. Crea desincentivos que conducen al estancamiento y al desempleo. Incita a un gasto deficitario que alimenta la inflación, perjudicando gravemente a los mercados. Deprime la inversión y, por tanto, los beneficios futuros. Y todo ello sin contar con que la gente no se pone de acuerdo sobre cuáles deberían ser los objetivos económicos y de bienestar social de una política fiscal activa.

De ahí la opinión del lado de la oferta de que la fiscalidad debe limitarse al mínimo necesario para financiar los servicios públicos y promover la prosperidad, y que los gobiernos deben tratar de recaudar los ingresos que necesiten mediante los impuestos que menos perjudiquen.

7
IMPUESTOS MÁS Y MENOS PERJUDICIALES

Los gobiernos modernos tienen que recaudar considerables cantidades de ingresos fiscales para financiar sus amplias actividades públicas. Para ello, suelen depender en gran medida de los impuestos sobre la renta, las cotizaciones a la seguridad social, los impuestos sobre las ventas y los impuestos de sociedades, y de otros impuestos en menor medida. Todos tienen sus desventajas, pero dada la necesidad de recaudar ingresos, merece la pena explorar cuáles de estos impuestos son los más perjudiciales y cuáles los menos.[45]

Impuestos sobre las empresas y el capital

Aunque los impuestos sobre las empresas y el capital pueden generar grandes ingresos, se puede decir que son los impuestos más perjudiciales, ya que gravan la capacidad producti-

45. Para una revisión de la investigación sobre los efectos perjudiciales de diferentes impuestos, véase Durante, A. "Reviewing recent evidence of the effect of taxes on economic growth", *Tax Foundation* blog, 21 de mayo de 2021 (https://taxfoundation.org/research/all/federal/reviewing-recent-evidence-effect-taxes-economic-growth/).

va de la nación y deprimen la inversión que podría producir prosperidad en el futuro.

Impuesto de sociedades. Parece una idea natural que las empresas que obtienen grandes beneficios o tienen ventas masivas paguen impuestos por ellos. Y se sugiere que, a cambio de sus grandes beneficios, las empresas y sus propietarios deberían "devolver algo" a la sociedad.

Pero las empresas y sus propietarios ya contribuyen a la sociedad. Su contribución es el beneficio que todos obtenemos de la enorme variedad de productos útiles que crean. Además, algunos investigadores creen que alrededor de una quinta parte del impuesto de sociedades recae en última instancia sobre los trabajadores, y no sobre los propietarios de las empresas.[46] Esto se debe a que el impuesto deja a las empresas con menos dinero para invertir en nuevas instalaciones, equipos y procesos. Esto hace que los trabajadores sean menos productivos de lo que podrían haber llegado a ser, y como los salarios reflejan la productividad, los salarios no aumentan tan rápido como lo harían en otras circunstancias.

Además, el impuesto de sociedades puede resultar costoso de contabilizar para las empresas, ya que no siempre se recauda sobre las ventas o los beneficios publicados de una empresa, sino sobre diferentes medidas, especificadas por las autoridades fiscales. Esto puede estar pensado para limitar el margen de evasión de las empresas, pero les obliga a presentar otra serie de cuentas. Además, la deuda tributaria final de-

46. Véase Nunns, J. R. (2012) Cómo distribuye el TPC el impuesto de sociedades. Informe. Tax Policy Center. (El Tax Policy Center está formado por el Urban Institute y Brookings Institution).

pende de cómo establezcan las autoridades esas normas; por ejemplo, con qué rapidez permiten a las empresas "depreciar" el coste de los bienes de equipo en sus cuentas.

Estas normas pueden ser arbitrarias, pero son cruciales para que el impuesto sea perjudicial (o no). En algunos sistemas fiscales, por ejemplo, las normas distorsionan la actividad empresarial al favorecer la financiación mediante deuda frente a la financiación por los accionistas, o las sociedades limitadas frente a las empresas familiares. Y como el régimen del impuesto de sociedades de un país rara vez coincide con el de otros, las empresas que operan en más de una jurisdicción se enfrentan a costes contables adicionales.

Los gobiernos suelen depender de los impuestos de sociedades para una gran parte de sus ingresos, pero un estudio de la OCDE de 2008 los clasificó como los más perjudiciales para el crecimiento económico (siendo los otros grandes generadores de ingresos, los impuestos sobre la renta y luego los impuestos sobre el consumo, los siguientes más perjudiciales) (Johansson et al. 2008). Además, como ya se ha mencionado, el capital es muy móvil, y unos impuestos elevados pueden incitar a las empresas a trasladarse a jurisdicciones con impuestos más bajos, reduciendo la base impositiva de sus países de origen, los ingresos fiscales y el crecimiento económico (Goodspeed 2022).

Impuestos sobre las plusvalías. Por razones similares, los impuestos sobre las plusvalías y los dividendos pagados por las empresas también son muy perjudiciales para el crecimiento económico. Los creadores de modelos de la Tax Foundation descubrieron que el aumento de los tipos en los tramos superiores del impuesto sobre las plusvalías de EE. UU. en realidad

reduciría el PIB y, por tanto, el Gobierno no obtendría ingresos netos *revenue*.[47]

Una explicación puede ser que la cantidad de capital creado en una economía es muy elástica, es decir, muy sensible a los cambios en el rendimiento que la gente espera obtener de su capital. Una pequeña subida de los impuestos sobre las plusvalías puede suponer una gran diferencia a la hora de decidir si la gente construye bienes de capital, como fábricas y equipos, o si, por el contrario, dedica su dinero al consumo actual.

El capital genera renta y riqueza *futuras*, e impulsa la productividad y el progreso. Los impuestos sobre el capital, por tanto, reducen nuestro consumo futuro porque gravan lo que lo genera. Y al reducir los ingresos futuros, dejan a las generaciones venideras con menos para invertir en la producción en un futuro más lejano, agravando las pérdidas con el paso del tiempo.

Además, los impuestos sobre las plusvalías no sólo desincentivan la formación de capital, sino que distorsionan gravemente las decisiones de inversión de la gente. La gente persiste en inversiones antiguas y menos productivas, dudando en abandonarlas por la posible factura fiscal. Y (como se ha explicado antes, al hablar de la inflación) podrían incluso verse gravados por los aumentos inflacionistas, así como por las

47. Véase McBride, W. "What is the evidence on taxes and growth?", *Tax Foundation*, 18 de diciembre de 2012 (https://taxfoundation.org/research/all/federal/what-evidence-taxes-and-growth/). Para el cálculo de la Tax Foundation del efecto sobre el PIB del impuesto sobre las plusvalías en Estados Unidos, utilizando el modelo de equilibrio general de la Tax Foundation (2021), véase Watson, G. y York, E. (2021) "Top combined capital gains tax rates would average 48 percent under Biden's tax plan", *Tax Foundation*, 23 de abril de 2021 (https://taxfoundation.org/blog/biden-capital-gains-tax-rates/).

ganancias reales. El modelo de inversión subóptimo resultante es una pérdida para toda la economía (Bracewell–Milnes 1995a).

Estas distorsiones son una buena razón para que los impuestos sobre el capital sean bajos o nulos. Pero las autoridades obtienen considerables ingresos de los impuestos sobre el capital, y también les preocupa que si los tipos impositivos sobre las plusvalías se fijan por debajo de los tipos del impuesto sobre la renta, algunas personas podrían eludir el impuesto contabilizando sus ganancias como plusvalías (menos gravadas) en lugar de como ingresos (más gravados). Sin embargo, aunque unas pocas personas, en su mayoría ricas, podrían eludir los impuestos reorganizando sus asuntos, algunos economistas sostienen que, frente a las grandes distorsiones causadas por los impuestos sobre el capital, la elusión por parte de unos pocos es poco preocupante (por ejemplo, Bracewell–Milnes 1992). Además, dicen los críticos de la equiparación de tipos, las rentas salariales tienden a ser mucho más seguras que las ganancias empresariales, que son intrínsecamente más arriesgadas. Igualar los tipos del impuesto sobre la renta y de las plusvalías disuadiría a la gente de asumir riesgos, como la creación de nuevas empresas.[48]

Impuestos sobre las transacciones. Los impuestos sobre las transacciones, como las transferencias financieras o inmobiliarias, también son muy perjudiciales. No suelen generar grandes ingresos, pero ralentizan el buen funcionamiento de los mercados y perjudican los planes de ahorro, inversión y

48. Para más información sobre el impacto de la fiscalidad en el espíritu empresarial, véase Butler, E. (2020) *An Introduction to Entrepreneurship*. Instituto de Asuntos Económicos.

comercio de los ciudadanos. El perjuicio puede ser muy importante: un economista británico ha argumentado que los efectos de los impuestos sobre las transferencias inmobiliarias (por ejemplo, el impuesto de actos jurídicos documentados sobre la venta de viviendas) hacen que los impuestos sobre las transacciones inmobiliarias sean cuatro veces más perjudiciales que el impuesto sobre la renta, y ocho veces más perjudiciales que los impuestos sobre el consumo (Southwood 2017).

Como ya se ha mencionado, la UE propone un impuesto sobre *las transacciones financieras (*ITF) para financiar su burocracia central. Bautizada como "Tasa Robin Hood", la idea es extraer miles de millones de euros de los inversores ricos y las instituciones financieras sin que nadie sufra demasiado, y desviar el dinero a grupos más necesitados.[49]

Pero aparte de cuestionar si la burocracia gastaría realmente esos miles de millones en personas necesitadas en lugar de en sus propios proyectos favoritos, debemos considerar la *incidencia real* de tales impuestos. Puede que los *recauden las* grandes instituciones, pero, en última instancia, los pagan los clientes de esas instituciones: personas corrientes que ahorran para sus pensiones, por ejemplo, o veraneantes que compran divisas, o los clientes cotidianos de los bancos. Lejos de robar a los ricos para mantener a los pobres, un ITF recae en gran medida sobre la gente corriente (Worstal 2011).

49. "Historia de la propuesta sobre el impuesto sobre las transacciones financieras", *Comisión Europea: Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera,* 2013 (https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2018-04/history-proposal-financial-transaction-tax_en.pdf). Véase también "Empresa, Economía, Euro: Fiscalidad y Unión Aduanera: Inicio: Impuesto sobre las transacciones financieras: Fiscalidad del sector financiero", Comisión *Europea,* 2013 (https://taxation-customs.*ec.europa.eu/financial-transaction-tax_en.).*

Impuestos sobre las personas físicas

El impuesto sobre la renta. El siguiente en la lista de los impuestos más perjudiciales es el impuesto sobre la renta —en particular, los elevados tipos máximos del impuesto sobre la renta—. Aunque pueda parecer obvio que los que más ganan pueden permitirse pagar más impuestos, el efecto de sustitución es fuerte en ellos. Tienen el colchón financiero para trabajar menos y disfrutar más del ocio. Tienen movilidad y pueden trasladarse ellos mismos o sus empresas a jurisdicciones con impuestos más bajos. Pueden permitirse asesores que les ayuden a evitar el impuesto.

De nuevo, la Tax Foundation descubrió que una subida del tipo máximo del impuesto sobre la renta reduciría el PIB total de EE. UU. en casi tres veces lo que recaudaría.[50] La experiencia lo confirma: en las diversas ocasiones en las que se han reducido los tipos máximos del impuesto sobre la renta en EE. UU. y el Reino Unido, las rentas más altas (como se señala en el capítulo 1) contribuyeron en realidad en *mayor medida* a la recaudación del impuesto sobre la renta (Grecu 2004).

El estudio de la OCDE *Taxation and Economic Growth* (*Fiscalidad y crecimiento económico*) de 2008 sugería que el régimen del impuesto sobre la renta que más aumentaría el PIB sería uno con tipos bajos y pocas exenciones para que lo pagara más gente. De hecho, "tipos bajos, base imponible amplia" parece ser la mejor política para muchos tipos de impuestos. Los tipos bajos —de los impuestos en general, no sólo del impuesto sobre la renta— son menos resentidos

50. Véase Vermeer, T. "The impact of individual income tax changes on economic growth", *Tax Foundation*, 14 de junio de 2022 (https://taxfoundation.org/research/all/state/income-taxes-affect-economy/).

(y menos evitados) por los contribuyentes y causan menos daño económico. Además, eliminar complejidades y exenciones del código fiscal ayuda a repartir la carga fiscal entre más personas, al tiempo que reduce los costes contables de los contribuyentes y hace innecesaria la enorme industria de la "planificación fiscal" que ayuda a la gente a minimizar sus obligaciones fiscales.

Hay indicios de que los gobiernos del mundo, quizá enfrentados a la creciente movilidad de los que más ganan, han aceptado (hasta cierto punto) esta idea, ya que los tipos del impuesto sobre la renta se han vuelto menos progresivos desde los años 60: pocos países imponen ahora tipos superiores al 50%.[51] Sin embargo, el impuesto sobre la renta más óptimo podría ser un impuesto fijo, es decir, un tipo impositivo único para todos los niveles de renta, sin exenciones, salvo, quizás, la exención total de los que menos ganan, y varios países han avanzado en esta dirección.[52]

Impuestos sobre las nóminas. Los impuestos sobre las nóminas, a menudo presentados como contribuciones a sistemas de seguros gestionados por el gobierno, como pensiones, subsidios de desempleo o asistencia sanitaria, son recaudados por los empresarios, pero son pagados en última instancia por los trabajadores. En consecuencia, aumentan el coste, para los empresarios, de emplear a trabajadores. Una vez más, esto hace que valga la pena evitar estos impuestos combinados, lo

51. Ortiz–Espina, E. y Roser, M. Fiscalidad: "Tipos marginales del impuesto sobre la renta desde una perspectiva histórica", *Our World in Data*, 20 de septiembre de 2016 (https://ourworldindata.org/taxation).

52. Véase "The case for flat taxes", Informe Especial, *The Economist*, 14 de abril de 2005 (https://www.economist.com/special-report/2005/04/14/the-case-for-flat-taxes).

que se añade a los efectos distorsionadores del impuesto sobre la renta.

Impuesto de sucesiones. El argumento a favor del impuesto de sucesiones es que quienes heredan grandes patrimonios, a menudo de sus padres, no hacen nada para ganárselo. Después de heredar, siguen estando en mejor situación, incluso si parte de sus ganancias inesperadas son gravadas. Y esos impuestos son otro medio de transferir riqueza de los ricos a los pobres.

Pero también hay objeciones morales y económicas. Para empezar, los impuestos de sucesiones no están en consonancia con la naturaleza humana: la mayoría de los padres desean dejar sus bienes a sus hijos. Y, de hecho, ha surgido una vasta industria de "planificación fiscal de herencias" para ayudarles a hacerlo (Bracewell–Milnes 2002).

No sólo el coste de la planificación del patrimonio es un lastre para la economía, sino que además el impuesto induce a la gente a mantener su riqueza en activos que escapan a él, o que tributan a un tipo más bajo, pero que pueden no ser tan productivos como otras oportunidades. En algunos lugares, por ejemplo, las tierras de labranza están exentas del impuesto de sucesiones o se benefician de desgravaciones, lo que lleva a los ricos (sobre todo en la jubilación) a comprar tierras de labranza, aunque no necesariamente las cultiven de forma muy eficiente. Al igual que ocurre con el impuesto sobre las plusvalías, el resultado es que el capital (tierras y equipos agrícolas) se utiliza de forma menos productiva y toda la economía se resiente. La Tax Foundation calcula que los impuestos de sucesiones reducen el PIB estadounidense más de lo que recaudan.[53] En el Reino Unido, el consul-

53. Cole, A. "Estate and inheritance taxes around the world", *Tax Foun-*

tor económico británico Barry Bracewell–Milnes (1931–2012) calculó que los impuestos de sucesiones habían producido ingresos negativos todos los años de su siglo de existencia (Bracewell–Milnes 1995b). La impopularidad de los impuestos de sucesiones y su escasa recaudación han llevado a varios países a derogarlos.[54]

Opciones menos perjudiciales

Impuestos sobre el consumo. Aunque los impuestos sobre el consumo pueden generar grandes ingresos, los economistas suelen creer que son menos perjudiciales que otros impuestos. No desincentivan el trabajo, como los impuestos sobre la renta, ni el empleo, como los impuestos sobre sociedades y el lugar de trabajo. Tampoco producen el daño estructural a largo plazo a la productividad que producen los impuestos sobre el capital. En cambio, los impuestos sobre lo que gastan los ciudadanos les animan a gastar menos y ahorrar más, dejando más fondos disponibles para la inversión y, por tanto, fomentando la eficiencia productiva del sector empresarial.

Los críticos, sin embargo, sostienen que los impuestos sobre el consumo suelen ser regresivos. Afectan más a los pobres porque los hogares más pobres tienen menos capacidad para pagar los precios más altos que resultan de los impuestos sobre lo que compran; el impacto en los hogares más ricos es

dation, 17 de marzo de 2015 (https://taxfoundation.org/research/all/eu/estate-and-inheritance-taxes-around-world/).

54. Enumerado en Cole, "Impuestos sobre el patrimonio y las sucesiones", *Tax Foundation*, 2015 (https://taxfoundation.org/research/all/eu/estate-and-inheritance-taxes-around-world/).

menor. Además, los más pobres gastan una proporción mayor de su presupuesto familiar que los más ricos, y su capacidad de ahorro ya es menor. Y, como hemos visto, los impuestos sobre el consumo en forma de impuestos especiales representan una mayor proporción del precio de los productos más baratos, que los hogares más pobres tienen más probabilidades de comprar. Por último, si los impuestos sobre el consumo hacen que la gente compre menos, esa menor demanda tendrá un efecto depresivo sobre la producción y el crecimiento económico.

Los impuestos sobre el consumo también pueden causar otras distorsiones. Algunos, como el Impuesto General sobre las Ventas (un impuesto sobre los bienes y servicios adquiridos por los consumidores, calculado como un porcentaje del precio de venta al público y añadido al precio final de compra pagado por el consumidor) pueden ser relativamente fáciles de calcular para los minoristas, pero otros, como el IVA, son difíciles de computar. Esto impone costes contables a las empresas, sobre todo a las pequeñas, que pueden carecer de conocimientos contables especializados. Pero las pequeñas empresas son responsables de la mayor parte del comercio y el empleo, lo que hace que este coste para ellas sea también una carga para la economía en general.

Impuesto sobre el valor de la tierra. El economista estadounidense Henry George (1839–97) abogaba por un impuesto único sobre la tierra, que tiene una oferta (casi) fija y no se crea por el esfuerzo individual. Así pues, un impuesto de este tipo no desincentivaría la producción y el crecimiento económico. Al contrario, incentivaría un uso más eficiente de este recurso clave y proporcionaría a los gobiernos una fuente de ingresos estable y predecible.

Sin embargo, el paso a un sistema de este tipo parece políticamente difícil. Los terratenientes constituyen un importante grupo de interés, que podría cuestionar tanto el impuesto como las valoraciones individuales del suelo que exigiría. Además, el impuesto provocaría cambios económicos muy importantes, sobre todo en el uso del suelo, que podrían poner a prueba las infraestructuras y los servicios públicos existentes. Y en cualquier caso, los políticos prefieren tener una variedad de impuestos, en lugar de uno solo, porque así la magnitud real de la carga fiscal es menos evidente y pueden favorecer actividades y grupos concretos.

Ampliación de la base. A menudo, los gobiernos intentan aumentar sus ingresos *ampliando la base* imponible, es decir, incluyendo a más personas o actividades en el ámbito del impuesto. Esto puede tener efectos positivos. Por ejemplo, recortar las exenciones y deducciones (por ejemplo, en los impuestos sobre la renta o de sociedades o sobre el consumo) y simplificar las normas fiscales sobre las inversiones (por ejemplo, los ahorros personales para pensiones) puede tener el efecto positivo de reducir los costes de cumplimiento para los contribuyentes y los costes administrativos para el gobierno.

Pero al hacer que más personas y actividades estén sujetas a impuestos, las políticas de ampliación de la base pueden encontrar una gran oposición. Las exenciones, desgravaciones y deducciones fiscales suelen existir porque algún grupo de interés ha hecho campaña a favor de ellas, y mucha gente se beneficia de que existan esas desgravaciones. Eliminar la exención fiscal de los planes de seguro médico en el lugar de trabajo en EE. UU., por ejemplo, o de la ropa infantil en el Reino Unido, o de las escuelas y organizaciones benéficas en

muchos otros países, provocaría la indignación y la oposición política de quienes se benefician de estas diversas exenciones.

Otra idea para ampliar la base sería garantizar que los funcionarios paguen los mismos impuestos que el público en general. Por ejemplo, los funcionarios de la OCDE no pagan impuestos sobre la renta, mientras que los trabajadores de la Administración estadounidense se libran de pagar impuestos por los subsidios y prestaciones en el lugar de trabajo. Acabar con estos privilegios y someter a los empleados públicos al mismo régimen fiscal que el resto de la población parecería justo, y sin efectos perjudiciales —aunque, de nuevo, se resistiría ferozmente, y las ganancias de ingresos podrían no ser lo suficientemente grandes como para que los políticos asumieran esa oposición—.

Impuestos menos perjudiciales

Copagos por servicios. Entre los impuestos menos perjudiciales están los que en realidad son una *tasa* por un servicio específico, como los pagos por pasaportes, destinados a cubrir el coste burocrático que conllevan. Sin embargo, a diferencia de los impuestos, las tasas no siempre son obligatorias. Puede que haya que pagar una entrada para entrar en un museo o un peaje para utilizar un puente, por ejemplo, pero no se obliga a la gente a visitar museos o utilizar determinadas rutas: tienen otras opciones.

Algunas tasas, sin embargo, *son* obligatorias como los impuestos: el particular o la empresa no pueden eludirlas. Entre ellas figuran, por ejemplo, las tasas reguladoras para cubrir las inspecciones de seguridad de cafeterías y restaurantes. Desde el punto de vista de los daños potenciales, hay dos cuestiones

clave: si la tasa refleja sólo el coste burocrático que conlleva y si tiene un efecto económico sustancial, como que el propietario de la cafetería decida dejar de vender helados o alcohol, para lo que se necesitan licencias adicionales, o incluso cerrar el negocio por completo. Lo ideal sería minimizar estos efectos y limitar las tasas al coste real del bien o servicio.

Los gobiernos rara vez pueden recaudar ingresos significativos con las tasas a los usuarios. El argumento a favor de ellas es más bien que imponen el coste de los bienes públicos a quienes los utilizan y, por tanto, evitan daños a terceros.

Impuestos pigovianos. Los menos perjudiciales de todos son los impuestos pigovianos, es decir, los que gravan las actividades que generan externalidades negativas. Estos impuestos simplemente alinean el coste privado de una actividad con el coste social (como la contaminación del aire o del agua) que impone a los demás. Son, por tanto, más parecidos a precios que a impuestos, ya que aplican un precio a recursos escasos (por ejemplo, aire o agua limpios) que antes no tenían precio. Así se fomenta un uso económicamente más eficiente de los recursos. Pero para que los impuestos pigovianos no sean perjudiciales, deben reflejar únicamente los costes reales impuestos a los demás. Por lo tanto, nunca es probable que sean una fuente de ingresos muy significativa para los gobiernos.

8
CUESTIONES MORALES EN LA FISCALIDAD

Argumentos morales a favor de la fiscalidad

Los argumentos morales a favor de los impuestos son bien conocidos. Para empezar, los impuestos son necesarios para financiar el objetivo principal para el que se crean los gobiernos: defender a los ciudadanos de la agresión exterior y de la delincuencia interna. Financian la defensa, la policía y el sistema judicial, proporcionando la seguridad dentro de la cual los ciudadanos pueden vivir en paz para perseguir la vida que consideren mejor para ellos y sus familias. Sólo entonces es posible la vida moral. Los impuestos pueden incluso financiar el acceso universal a los servicios jurídicos para que todo el mundo tenga acceso a la justicia personal, independientemente de sus medios.

Los impuestos también benefician a los ciudadanos de otras maneras. Paga infraestructuras como carreteras y puertos, que facilitan el intercambio y el comercio, haciendo que la economía privada sea más eficiente, ahorrando así esfuerzo humano y ayudando a extender la prosperidad por toda la comunidad. La política fiscal puede ayudar a dirigir la economía hacia la estabilidad y el crecimiento a largo plazo, proporcionando una base más predecible para la vida cotidiana y haciendo que el trabajo sea más productivo y gratificante.

Los impuestos permiten la provisión de otros bienes y servicios públicos como parques, museos, orquestas, galerías y exposiciones, que son importantes para la cultura y el florecimiento humanos. Pueden ayudar a corregir fallos del mercado —situaciones en las que los incentivos para la acción individual no producen resultados socialmente beneficiosos—, desviando los incentivos, por ejemplo, de la contaminación indiscriminada del aire y el agua o del agotamiento de los recursos naturales. Pueden fomentar la investigación y el desarrollo que proporcionen beneficios a largo plazo para toda la comunidad.

La fiscalidad (en este caso) puede incitarnos a tomar decisiones de estilo de vida que nos beneficiarían pero que quizá no nos resulten naturales. Por ejemplo, puede incitarnos a prever nuestros ingresos en la jubilación y otras formas de seguridad, como la previsión para el desempleo o la discapacidad, o a evitar opciones de estilo de vida potencialmente perjudiciales, como fumar. Puede ayudar a garantizar que los niños reciban una educación adecuada, preparándoles para la vida futura, y proporcionar servicios sociales para proteger a los niños que sufren abusos o abandono. Puede financiar servicios sociales, como ayudas a la renta y viviendas sociales, para que incluso los más pobres puedan tener un nivel de vida decente, pues sólo entonces podrán tomar decisiones y actuar de forma que satisfagan sus necesidades y aspiraciones fundamentales. Los impuestos pueden utilizarse para proporcionar seguridad social en caso de discapacidad, desempleo y asistencia sanitaria, garantizando que nadie tenga que sufrir privaciones y penurias por causas ajenas a su voluntad. Yendo más lejos, los impuestos también pueden utilizarse para crear una sociedad más igualitaria y más justa redistribuyendo la renta y la riqueza de los ricos a los pobres.

En su nivel más profundo, la fiscalidad encarna la idea del contrato social. Permite tomar decisiones colectivas sobre las prioridades públicas y ponerlas en práctica, garantizando que se tengan en cuenta las necesidades y preferencias de todos. Y recuerda a la gente sus obligaciones para con los menos afortunados, y que el éxito personal depende en gran medida del apoyo colectivo de la comunidad y no del esfuerzo individual y la suerte.

Los impuestos no son más que contribuciones exigidas a los ciudadanos como parte de los gastos del gobierno.

Paul Leroy Beaulieu, economista francés (1843-1916).

Tales son los argumentos morales a favor de los impuestos. Los argumentos morales *contra los* impuestos se escuchan mucho menos, aunque son sorprendentemente numerosos y sólidos.[55]

Fuerza y moralidad

En primer lugar, los impuestos pueden ser necesarios, pero siguen dependiendo del uso de *la fuerza*. Los niveles históricamente altos de impuestos actuales sólo son posibles porque los que no pagan se enfrentan a multas o penas de cárcel. Para evitar un mal mayor (como una invasión o el terrorismo), esa coacción podría estar justificada. Pero la fuerza es un mal

55. Este capítulo se basa en Butler, E. (2020) The moral case for lower taxes. En *The Single Income Tax: The* 2020 *Tax Commission Final Report (*Heath, A. et al.). Alianza de Contribuyentes.

moral: ¿puede justificarse para facilitar *todo lo* que hacen los cargos electos?

Además, los impuestos obligan a la gente a pagar por cosas a las que pueden tener objeciones morales fundamentales, como el aborto financiado por el Estado, las guerras en el extranjero o las escuelas mixtas. Sin embargo, les obligamos a vivir con la triste idea de que están financiando cosas que consideran perversas, incluso asesinas.

¿Y cómo sabemos que la sociedad se beneficia realmente de las actividades financiadas con impuestos? La ganancia para los que se benefician y la pérdida para los que pagan son sentimientos personales *subjetivos*. No podemos medirlos *objetivamente,* así que ¿cómo sabemos que el balance merece la pena?

Aunque la gente acepte que su contribución fiscal hace algún bien, puede seguir creyendo que la burocracia, la política o la corrupción malgastan demasiada parte de ella. ¿Podemos justificar *que se les obligue* a pagar por un sistema que creen que les falla?

Obligar a un hombre a proporcionar fondos para la propagación de ideas en las que no cree y que aborrece es pecaminoso y tiránico.

Thomas Jefferson, presidente de Estados Unidos (1742–1826).

El Estado y el individuo

Los impuestos reducen la capacidad de las personas para utilizar sus propios recursos como crean que es correcto y adecuado para ellas y sus familias. Eso les convierte en seres morales incompletos, menos capaces de asumir la responsabilidad de

sus propios actos. Las personas sólo pueden considerarse morales o inmorales si controlan lo que hacen. Los impuestos les niegan gran parte de ese control personal.

No hay peor tiranía que obligar a un hombre a pagar por lo que no quiere simplemente porque crees que sería bueno para él.

Robert A. Heinlein, escritor estadounidense (1907–88).

Puede haber razones para que los gobiernos electos tomen *algunas* decisiones en nombre de los ciudadanos, pero se trata de una pendiente resbaladiza. Si concedemos al Estado autoridad moral sobre algunas de las decisiones de los ciudadanos, ¿dónde acaba eso? No parece haber un límite lógico. Y recuerden que sólo *los individuos* tienen valores; las *instituciones* como el Estado no tienen valores. Las personas pueden asociarse para proyectos colectivos como la defensa, pero su asociación no es una entidad sobrehumana con valores propios que puedan anular los de los *individuos* que la componen. Sólo *ellos* tienen valores y moral. La fiscalidad, sin embargo, intenta poner por encima de ellos una supuesta moral "colectiva".

La responsabilidad personal. La fiscalidad (continúa la crítica) socava la responsabilidad personal. La gente puede querer cuidar de sus parientes ancianos, por ejemplo, o proporcionar una mejor educación a sus hijos. Pero los servicios financiados con impuestos sustituyen esas opciones por las prioridades de otra persona.

Además, pagar impuestos puede convencer a la gente de que no tiene más obligaciones sociales. Se les dice que sus impuestos financian servicios vitales como la educación, el bien-

estar y la policía. Por tanto, es posible que no sientan ninguna obligación moral de intervenir cuando ven niños desatendidos o actos de vandalismo, creyendo que son responsabilidad de las diversas autoridades por las que pagan impuestos.

La fiscalidad desplaza las donaciones privadas

Las donaciones benéficas son importantes para buenas causas como escuelas, hospitales, bibliotecas, galerías de arte, orquestas, investigación médica y residencias de ancianos, pero los altos impuestos dejan a los donantes potenciales con menos dinero para apoyar estas actividades. Y cuando la gente cree que el Estado proveerá, ve menos razones para contribuir por sí misma: ¿por qué apoyar la educación, la investigación médica o la asistencia social cuando el Gobierno ha asumido estas responsabilidades? ¿Qué diferencia puede marcar una persona en comparación con los ingentes recursos del Estado?[56]

Los estadounidenses tienen una larga tradición filantrópica. El escocés Andrew Carnegie, por ejemplo, vendió su empresa siderúrgica en 1901 por 480 millones de dólares y empleó la mayor parte de ese dinero en financiar la investigación científica, escuelas, bibliotecas y universidades.[57] Y hoy, Bill

56. Un ejemplo clásico es la Royal National Lifeboat Institution (RNLI) británica, que se creó de forma independiente en 1824, pero luego pasó apuros. Así, en 1854 aceptó 2.000 libras en subvenciones del gobierno. Pero por cada libra que aportaba el gobierno, la RNLI perdía 1,50 libras en donaciones voluntarias. En 1869, se liberó de nuevo y desde entonces ha prosperado gracias a las donaciones privadas.

57. Véase "Andrew Carnegie: Pioneer. Visionary. Innovator", *Carnegie Corporation of New York*, sin fecha (https://www.carnegie.org/interactives/foundersstory/#!/).

y Melinda Gates destinan casi toda su fortuna al software en educación, sanidad y erradicación de la malaria.[58] Parte de la razón por la que los ciudadanos estadounidenses donan mucho más a causas benéficas que otros países es que Estados Unidos grava mucho menos el dinero de sus ciudadanos e incentiva las donaciones privadas.[59] En los países con impuestos más altos, las donaciones caritativas de los ciudadanos se ven mermadas por la imposición de impuestos más elevados.

Conflictos de intereses

Otro problema es que los contribuyentes tienen muy poco que decir sobre el destino de su dinero. Las elecciones se celebran con años de diferencia. Cuando llegan, se pide a los ciudadanos que voten, no sobre programas de gasto individuales, sino sobre todo un paquete de gastos, tan diversos como educación, bienestar, transporte y defensa. Esto da a los legisladores una idea equivocada de las prioridades de los contribuyentes, y los electores acaban votando por partidas del paquete a las que se oponen moralmente.

Además, como señalan los economistas de la Escuela de la Elección Pública, se supone que los impuestos se gastan en interés público. Pero las decisiones de política pública están plagadas de intereses personales, como los intereses partidistas de los políticos y los intereses personales de los funciona-

58. "Bill Gates promete donar 'prácticamente toda' su fortuna de 113.000 millones de dólares a su fundación", *The Guardian*, 15 de julio de 2022 (https://www.theguardian.com/us-news/2022/jul/15/bill-gates-billions-fotune-donate-foundation).

59. International comparisons of charitable giving, *Charities Aid Foundation*, 2006.

rios. Difícilmente se trata de una base moral para los impuestos (Butler 2012).

Política de grupos de interés. Cuanto más crece el sector público, mayor es el número de personas (por ejemplo, los trabajadores de la Administración y los beneficiarios de pensiones y prestaciones estatales) que pueden beneficiarse votando a favor de que siga creciendo. Así pues, el Estado crece, no por necesidad, ni por interés público, ni por justificación moral, sino por simple interés propio. Y cuanto más crece el Estado, menos piensa la gente en el bien público y más cree que una mayor parte del gasto estatal debe ir a parar a sus manos.

Y cuanto más dinero circula por el proceso político, más oportunidades tienen los políticos, funcionarios y grupos de presión de promover sus propios intereses a costa de los contribuyentes. Hay más oportunidades de comprar votos, con ayudas y subvenciones dirigidas a los partidarios, y las industrias presionan para obtener un trato especial, a veces a cambio de la financiación de los partidos o incluso de sobornos. Cuanto mayor sea la recaudación fiscal, más se la disputarán los grupos de interés y más se desviará de causas moralmente más meritorias.

Las elecciones son subastas anticipadas de bienes robados.

H. L. Mencken, escritor satírico estadounidense (1880–1956).

Como señaló F. A. Hayek (1976), esto fomenta el conflicto entre grupos sociales.[60] En el mercado, personas diferen-

60. Para un resumen, véase Butler, E. (2012) El mito de la justicia social (capítulo 8). En *Friedrich Hayek: Las ideas y la influencia del economista libertario*. Harriman House.

tes pueden elegir productos diferentes: que tú compres un iPhone no impide que yo compre un Android. En política, sin embargo, el poder legislativo decide por *todos*: por ejemplo, cuánto debe gastarse en defensa en lugar de en arte, o si los salarios de los médicos deben ser más altos que los de los profesores. Así, diferentes grupos, con diferentes valores, se enfrentan entre sí en la lucha por asegurarse la financiación del gobierno. Esta rivalidad entre facciones socava la moralidad de la sociedad.

Ineficiencia del gasto fiscal

La mayoría de la gente cree que puede gastar su propio dinero mejor que el Gobierno. Y puede que tengan razón. Como dijo Milton Friedman, cuando uno compra algo para su propio uso, busca obtener buena calidad a buen precio. Cuando compras algo para otra persona (por ejemplo, un regalo de cumpleaños), te centras más en el precio que en la calidad. Cuando gastas el dinero de otra persona en ti mismo (por ejemplo, una comida a cuenta de gastos), te centras más en la calidad que en el precio. Cuando gasta el dinero de otra persona en otra persona (por ejemplo, el sector público), se centra menos en el precio o en la calidad.[61]

Las organizaciones benéficas y los grupos de voluntarios pueden gastar el dinero de los demás mejor que los gobiernos (dicen los críticos) porque son más capaces de tratar a las personas como individuos y adaptar la ayuda de forma innovado-

61. Friedman, M., entrevista *en Fox News*, 15 de mayo de 2004 (https://www.foxnews.com/story/your-world-interview-with-economist-milton-friedman).

ra a sus necesidades, mientras que los funcionarios tienen que seguir normas rígidas. Así, una organización benéfica puede ayudar más eficazmente a un desempleado con un curso de técnicas de entrevista, mientras que un funcionario puede limitarse a pagarle prestaciones en metálico.

Los políticos dicen que "no" podemos permitirnos una bajada de impuestos. Quizá no podamos permitirnos a los políticos.

Steve Forbes, editor y activista estadounidense (1947–).

Escepticismo y corrosión moral

Cuanto más suban los impuestos, más los ciudadanos los considerarán confiscaciones injustas en lugar de pagos por servicios, y más se verán explotados por las élites y no contribuyentes voluntarios a las funciones públicas esenciales. Y más pueden creer que su dinero se gasta en actividades marginales, inútiles o incluso indeseables.

Las autoridades suelen responder a esta resistencia de los contribuyentes de dos maneras. En primer lugar, pueden endurecer las normas y aumentar las sanciones por incumplimiento, es decir, *aumentar* la coacción. Pero esto genera más resentimiento y acelera la espiral ética descendente.

En segundo lugar, pueden intentar recaudar los mismos ingresos de formas menos evidentes: los "impuestos encubiertos" mencionados anteriormente. Esto, sin embargo, equivale a engaño. Una empresa comercial que ocultara sus cobros de la misma forma que lo hacen los gobiernos pronto se enfrentaría a un proceso penal. Y a nivel moral, es sencillamente deshonesto.

Impuestos y naturaleza humana

Existe un sólido argumento moral para que las personas que crean cosas y alcanzan el éxito disfruten de los frutos de su creatividad y su duro trabajo. Eso fomenta una actividad productiva que, en última instancia, beneficia a toda la comunidad.

Pero los impuestos sobre la renta, el ahorro y las donaciones, dicen los críticos, entran en conflicto con nuestra naturaleza humana esencial. El poderoso impulso humano de mantener a los propios hijos, por ejemplo, se ve frustrado por el impuesto de sucesiones, un impuesto que afecta a las familias en el peor momento de sus vidas (tras un fallecimiento) y que es tan resentido que se hace un gran esfuerzo por evitarlo (Bracewell–Milnes 1994).

> *Cuando las cargas fiscales y los impuestos sobre los súbditos son bajos, éstos tienen energía y ganas de hacer cosas. Las empresas culturales crecen y aumentan, porque los bajos impuestos aportan satisfacción.*
>
> **Ibn Jaldún**, sociólogo, filósofo e historiador árabe (1332–1406).

¿Los impuestos son un robo? ¿Son los impuestos un robo? El término está cargado, por lo que quizá no sea apropiado para un debate moral. A diferencia del robo, los impuestos tienen la justificación de que (al menos en principio) sólo se imponen por decisión de una mayoría, tras un debate público, y con fines públicos y no privados.

Sin embargo, dicen los críticos, si dos personas fuertes le quitasen dinero a una tercera por la fuerza y se lo gastasen en ellas mismas, sin duda lo llamaríamos robo. Si el 51% quita dinero por la fuerza judicial al otro 49% y se lo gasta como le parece, ¿hay realmente tanta diferencia?

> *Recaudar más impuestos de los absolutamente necesarios es un robo legalizado.*
>
> **Calvin Coolidge**, presidente de Estados Unidos (1872–1933).

Conclusión

La fiscalidad, por tanto, no debe considerarse el distintivo de una sociedad moral generosa. Se basa en la coacción, socava la responsabilidad personal, desplaza la caridad, siembra la división, recompensa el poder y desalienta el trabajo, el ahorro y la creatividad. Algunos impuestos pueden ser necesarios para el buen y seguro funcionamiento de la sociedad, pero eso no debería eximirlos del escrutinio moral.

9
¿IMPUESTOS MEJORES Y MÁS SENCILLOS?

Se queda corto

Los impuestos desempeñan un papel importante en el funcionamiento de las economías mundiales. En la mayoría de las economías desarrolladas, representan entre un tercio y la mitad de la renta nacional. La forma en que se recaudan y gastan estas enormes sumas tiene enormes consecuencias para la equidad, los incentivos, la producción, la eficiencia y la prosperidad.

Como tales, cabría esperar que los sistemas fiscales estuvieran cuidadosamente diseñados, basados en la visión y los principios, y en minimizar cualquier distorsión y desincentivo. Pero eso dista mucho de la realidad. A menudo, quizá normalmente, no son el producto coherente de mentes racionales, sino el resultado incoherente de miles de iniciativas políticas inconexas e irreflexivas, que van en una dirección y luego en otra, a lo largo de años y décadas. Se vuelven excesivamente complicadas y a menudo obsoletas. Pueden tener dificultades para alcanzar los objetivos (a veces contrapuestos) de pleno empleo, precios estables, crecimiento y comercio. En muchos casos, los sistemas fiscales no cumplen los principios básicos de Adam Smith de equidad, certidumbre, conveniencia y eficiencia.

Equidad. La injusticia en los sistemas fiscales no es infrecuente. Pero el objetivo de la equidad a menudo entra en conflicto con otros objetivos. Por ejemplo, la equidad puede sugerir que los que más ganan paguen tipos impositivos más altos, pero eso significa tratar a la gente de forma diferente, lo que es injusto. O puede parecer injusto que algunos niños hereden una gran riqueza, pero loable que la gente ahorre para mantener a sus familias.

Certidumbre. Los códigos fiscales también suelen ser opacos. La multiplicidad de impuestos hace que sea difícil saber cuánto se paga realmente. Las numerosas deducciones y exenciones obligan a los ciudadanos a contratar contables para navegar por sus formularios fiscales. Y hay que añadir el enorme coste y la incertidumbre de los litigios sobre la interpretación de normas complejas.

Comodidad. Los gobiernos intentan facilitar el pago de impuestos. El impuesto sobre la renta y los impuestos sociales se deducen en origen, los impuestos sobre las ventas se añaden a los precios de compra, etcétera. Pero, una vez más, esto oculta la verdadera carga de los impuestos, en conflicto con la honradez y la justicia.

Eficiencia. Los impuestos eficientes serían baratos de recaudar y causarían una distorsión mínima de la actividad económica. Pero la mayoría de los impuestos de los países son costosos de recaudar (como atestiguan sus grandes burocracias fiscales) y distorsionan los mercados, por ejemplo, favoreciendo determinadas inversiones o industrias.

Empleo, precios, crecimiento, comercio. La política fiscal activa no nos ha librado de las grandes fluctuaciones del des-

empleo o la inflación. Muchas grandes economías luchan con bajas tasas de crecimiento. Los aranceles comerciales son más bajos de lo que eran, pero siguen existiendo otros tipos de barreras (Butler 2022b).

Suficiencia de ingresos. La política fiscal tampoco ha impedido a los gobiernos caer en déficits. En lugar de ello, el coste del gasto actual se traslada a las generaciones futuras en forma de deuda, lo que de nuevo entra en conflicto con la equidad.

Simplicidad. Los códigos fiscales no suelen ser sencillos. El código británico consta de más de diez millones de palabras: se necesitarían unos 50 días (y noches) sólo para leerlo. Los estatutos y reglamentos fiscales de EE. UU. comprenden "sólo" cuatro millones de palabras, pero también hay que tener en cuenta muchos volúmenes de sentencias judiciales. Aproximadamente el 99% del total se ha añadido desde 1935, y la mitad desde 1990.[62] Sin embargo, cuanto más extenso es un código fiscal, menos sencillo resulta y más probable es que entre en conflicto con la certidumbre, la eficiencia y la equidad.

> *La propia complejidad fiscal es un tipo de impuesto.*
>
> **Max Baucus**, político estadounidense (1941–).

Modernidad. Los códigos fiscales tienen problemas para adaptarse al dinamismo de los mercados. Las autoridades pueden intentar gravar distintos tipos de productos o actividades, sólo

62. Bishop–Henchman, J. "How many words are in the tax code?", *Tax Foundation*, 15 de abril de 2014 (https://taxfoundation.org/blog/how-many-words-are-tax-code/).

para que los mercados creen otros nuevos que no encajan claramente en las definiciones de lo que es imponible. Las autoridades suelen responder añadiendo nuevas normativas, lo que añade mayor complejidad.

Cumplir los objetivos

A mucha gente le gustaría que los impuestos fueran más sencillos y justos. Pero, una vez más, estos principios entran en conflicto con otros objetivos. Unos impuestos más sencillos reducirían el tiempo, el dinero y el estrés de los ciudadanos a la hora de enfrentarse a los formularios fiscales, y podrían ser más justos que un sistema complejo en el que sólo los que cuentan con la costosa ayuda de expertos pueden navegar con ventaja. Pero la simplificación podría entrar en conflicto con la idea de hacer recaer más cargas sobre quienes más pueden permitírselo o de fomentar actividades útiles como la inversión y desincentivar otras perjudiciales como la contaminación.

Una política fiscal racional simplificaría al máximo los impuestos, dados sus objetivos contradictorios, y garantizaría que los costes de cualquier complejidad se vieran compensados por sus beneficios. Pero la política fiscal no se rige únicamente por la razón: la política interviene inevitablemente. Los políticos pueden incluso ver con buenos ojos la complejidad, ya que oculta la verdadera carga de los impuestos y reduce así la oposición pública a los mismos. Para ganar votos, también pueden introducir complejas exenciones para grupos favorecidos. Cualquier plan de reforma fiscal debe ser consciente de estos obstáculos.

En el Informe Mirrlees, dirigido por el economista britá-

nico Sir James Mirrlees (1936–2018), que reunió a principios de la década de 2000 a un grupo de expertos internacionales para estudiar la cuestión, se ofrece un esbozo de lo que podría constituir un buen sistema fiscal.[63] Concluyó, en primer lugar, que un sistema de este tipo debería estar estructurado de forma coherente para satisfacer las necesidades globales de financiación del Gobierno. Debe ser transparente y no destinar los ingresos a fines particulares. No debe tratar de forzar que cada impuesto sirva para cada objetivo, siempre que el sistema global cumpla sus objetivos generales. En segundo lugar, debe buscar la neutralidad, y cualquier desviación de ésta (por ejemplo, impuestos sobre actividades perjudiciales para el medio ambiente, o concesiones fiscales para promover la investigación y el desarrollo) debe justificarse minuciosamente. En tercer lugar, el sistema global debe ser progresivo en general, gravando a quienes más puedan permitírselo, pero en función de sus recursos a lo largo de la vida, no sólo de lo que tengan en un momento dado.[64]

Principios de la reforma

Los impuestos son perjudiciales. El primer principio para el éxito de la reforma fiscal es reconocer que algunos (o incluso la mayoría) de los impuestos causarán inevitablemente perjuicios. Las personas realizan transacciones voluntarias, intercambiando bienes o servicios por dinero, porque ambas partes se benefician. Pero los impuestos disminuyen el valor creado

63. Las conclusiones del Mirrlees Review se recogen en Adam, S. et al. (2011) *Tax by Design*. Oxford University Press.

64. Ibid. Capítulo 20.

porque impiden y distorsionan esas transacciones. Además, los impuestos quitan valor a los individuos y lo transfieren a un proceso burocrático que puede utilizar los recursos de forma menos eficiente que los propios individuos.

Cuando se recauda más del sustento del pueblo a través de los impuestos de lo que es necesario para cumplir con las obligaciones justas del gobierno y los gastos de su administración económica, tal exacción se convierte en una extorsión despiadada y una violación de los principios fundamentales del gobierno libre.

Grover Cleveland, presidente de Estados Unidos (1837–1908).

Una excepción son los impuestos pigovianos, cuyo objetivo es evitar la erosión del valor por actividades como la contaminación o la sobrepesca. De hecho, pretenden fomentar el valor dando a los comerciantes una indicación más racional del valor de cada recurso. Pero los impuestos pigovianos pueden fijarse erróneamente en niveles que infravaloren o sobrevaloren ese valor, y los políticos pueden exagerarlos para aumentar los ingresos. Así que, si no están bien estructurados, incluso pueden minar el valor.

Minimizar los impuestos. Quizá la forma más fácil de reducir el daño causado por los impuestos sea reducirlos al mínimo. Y la mejor manera de hacerlo, dicen los partidarios de la oferta, es minimizar su necesidad, es decir, reducir al mínimo el gasto público. Entonces, los impuestos pueden simplificarse; se necesitan menos medidas contra la evasión y los costes de aplicación (por ejemplo, contra el contrabando o la evasión) también disminuyen.

Los impuestos elevados, a veces porque disminuyen el consumo de los productos gravados y a veces porque fomentan el contrabando, suelen reportar menos ingresos al gobierno que los que podrían obtenerse con impuestos más moderados.

Adam Smith, economista escocés (1723–90).

Limitación del gasto público

Contener el gasto público no es fácil: hay una presión constante de los grupos de interés y del público para ampliarlo. Pero a lo largo de los siglos se han sugerido diversas estrategias.

Limitación del endeudamiento. En el siglo XVIII, tanto en Gran Bretaña como en Estados Unidos se discutía sobre los peligros de una "deuda nacional".

Prohibir que los gobiernos pidan prestado significaría que tendrían que vivir dentro de los límites de los ingresos fiscales actuales y no podrían trasladar la carga a las generaciones futuras. Pero los gobiernos podrían necesitar pedir prestado para luchar contra guerras, pandemias y otras emergencias. Incluso en tiempos normales, podría ser racional que los gobiernos pidieran prestado para financiar proyectos de infraestructuras a largo plazo, como carreteras y puentes —al igual que las familias piden prestado para comprar casas y coches— y beneficiarse de ellos ahora y no dentro de décadas.

Nada está tan bien calculado para producir un letargo en el país como un amplio sistema de impuestos y una gran deuda nacional.

William Cobbett, panfletista inglés (1763–1835).

Por ello, la necesidad de controlar el endeudamiento ha llevado a exigir *presupuestos equilibrados*, es decir, que a lo largo de un periodo determinado —por ejemplo, a lo largo del periodo de siete o diez años de subidas y bajadas de *los ciclos* económicos— las cuentas públicas tengan que estar equilibradas. Así, si ha tomado prestado en la mitad descendente del ciclo, debe generar los correspondientes superávits en la mitad ascendente.

Pero los ciclos económicos no son en absoluto regulares ni predecibles. Los gobiernos que piden prestado para suavizar los tiempos difíciles pueden encontrarse con que los tiempos difíciles se prolongan más de lo previsto, echando por tierra cualquier perspectiva de volver al equilibrio. Y las crisis inesperadas, como las malas cosechas o la interrupción de las cadenas de suministro, dificultan de nuevo el cumplimiento de la norma de equilibrio presupuestario.

Una norma más flexible podría ser que los gobiernos mantuvieran el endeudamiento en una fracción manejable del PIB, por ejemplo, el 3%. Pero los problemas son similares: se pueden contraer compromisos de endeudamiento a largo plazo, sólo para que el PIB se tambalee a causa de algún shock (como embargos de petróleo y gas), o intervenga alguna emergencia (como una guerra o una pandemia). Y la sugerencia de que los gobiernos deberían pedir prestado sólo para invertir choca con el problema de la tendencia de los políticos a llamar "inversión" a casi cualquier tipo de gasto.

Otra propuesta es que los gobiernos no anuncien nuevos gastos sin explicar al mismo tiempo cómo deben subir los impuestos para financiarlos. En el caso de los gastos a largo plazo, como los planes de pensiones estatales, deberían identificar tanto los costes actuales como los futuros para demostrar que el gasto es asequible. Pero esto parece de nuevo una espe-

ranza perdida: incluso si el gasto y los impuestos se anuncian juntos, es probable que los votantes acojan con satisfacción el gasto inmediato y no se preocupen demasiado por tener predicciones exactas de la financiación futura.

A continuación, los gobiernos podrían adoptar *la presupuestación de base cero*, en la que todos los gastos tendrían que justificarse plenamente cada año, en lugar de que los presupuestos se mantuvieran sin cuestionar de un año para otro. Esto permitiría suprimir las actividades gubernamentales de escaso valor y presionaría a los funcionarios para que ofrecieran la máxima rentabilidad. Pero este enfoque racional de la política de gasto también choca con la realidad política. No es fácil definir el "valor" de muchos gastos públicos, como el gasto social, la investigación o la asistencia social. Y cada programa tendrá sus partidarios, incluidos los que trabajan en él o se benefician de él, que lo defenderán ferozmente, así como su presupuesto.

Una propuesta relacionada es la *legislación de extinción*, por la que los programas y organismos gubernamentales tienen un plazo fijo de vida, tras el cual deben ser votados de nuevo o expirarán. Aunque algunos países han conseguido eliminar los programas y organismos menos eficaces mediante este método, aún se enfrenta a la oposición de los grupos de interés. Y dado el gran número de agencias y programas gubernamentales que abundan, a los legisladores a menudo les resulta más fácil limitarse a votarles un nuevo mandato en lugar de dedicar tiempo a investigar si son rentables.

Constitución fiscal. Pasando del gasto a la fiscalidad, los economistas estadounidenses Geoffrey Brennan (1924–2022) y James M. Buchanan (1919–2013) propusieron una constitución *fiscal*, diseñada para restringir la escala y la politización del

sistema fiscal (Brennan y Buchanan 1980). Al igual que otras constituciones, se trataría de un conjunto de normas ampliamente permanentes, que requerirían un acuerdo abrumador sobre qué impuestos podrían recaudarse y cómo. Eso aportaría mayor previsibilidad que los sistemas actuales, en los que las normas fiscales cambian en cada presupuesto anual. Permitiría a los ciudadanos planificar mejor su futuro y, por tanto, impulsaría la productividad. Simplificaría la fiscalidad, ya que no habría oportunidad de añadir nuevos impuestos o embellecer los antiguos en el presupuesto anual. Protegería a los contribuyentes de las costosas exigencias de los grupos de presión, porque casi todo el mundo tendría que estar de acuerdo antes de poder imponer impuestos.

Sin embargo, es difícil ver por qué los políticos deberían aceptar un acuerdo de este tipo, dada la flexibilidad fiscal de la que disfrutan hoy en día. Y, de nuevo, puede haber emergencias en las que se necesiten urgentemente mayores ingresos, antes de que pueda acordarse cualquier modificación de una constitución fiscal.

Alternativas a la fiscalidad

Más sencillamente, los gobiernos podrían minimizar la fiscalidad, y el daño que causa, planteándose algunas preguntas sobre sus gastos.

En primer lugar, ¿es realmente *necesario realizar* cada actividad gubernamental? (Por ejemplo, ¿necesitamos realmente bibliotecas públicas?) En segundo lugar, si una actividad es necesaria, ¿es *necesario que la realice el gobierno*? (Por ejemplo, ¿podría la filantropía privada proporcionar bibliotecas en su lugar?) En tercer lugar, si el gobierno debe asumir la res-

ponsabilidad de una función, ¿es necesario que proporcione esa función *por sí mismo*? (Por ejemplo, ¿podría subcontratar la gestión de las bibliotecas a terceros?) En cuarto lugar, si el gobierno debe asumir la actividad por sí mismo, ¿puede hacerlo *mejor*? (Por ejemplo, ¿existen formas más baratas de hacer llegar los libros al público?)

Sobre este último punto, hay varias formas de minimizar los impuestos haciendo que las actividades esenciales del gobierno sean más rentables, o que se financien de otra forma que no sea con impuestos, entre ellas las siguientes.

Competencia. Los servicios públicos pueden abaratarse considerablemente exponiéndolos a la competencia.[65] Las empresas estatales pueden simplemente privatizarse y convertirse en proveedores independientes que tengan que competir en el mercado. La competencia reducirá los costes y aumentará la calidad, algo que no saben hacer bien los monopolios estatales. Es muy posible que se ahorre todo el gasto público que antes era necesario para mantener estas actividades. Incluso podrían convertirse en productores netos de ingresos fiscales.[66]

Los servicios también pueden subcontratarse. La administración central o local puede seguir haciéndose cargo de la recogida de basuras, el mantenimiento de las carreteras, la escolarización, la extinción de incendios o el abastecimiento de agua y saneamiento, por ejemplo, pero contratar a empresas privadas o grupos sin ánimo de lucro para que los presten. Al

65. Hay numerosos ejemplos internacionales de ello en Poole, R. W. (1980) *Cutting Back City Hall*. Universe Publishing.

66. Para ejemplos, véase Pirie, M. (1988) *Privatization: Theory, Practice and Choice*. Avebury.

mismo tiempo, puede introducirse la competencia, con varios grupos diferentes compitiendo por el contrato para prestar el servicio, o con los servicios divididos entre varios proveedores. De nuevo, la expectativa es que bajen los costes, aumente la calidad y se ahorre dinero a los contribuyentes.[67]

Tasas de usuario. Los servicios que los gobiernos siguen prestando no tienen por qué financiarse necesariamente con impuestos. Por ejemplo, muchos puentes, túneles y sistemas de autopistas se financian con peajes, es decir, tasas impuestas a los usuarios. Los peajes pueden aumentar en horas punta para desincentivar la congestión, algo para lo que la fiscalidad general es una herramienta demasiado contundente.

Las nuevas tecnologías han facilitado estas alternativas. Por ejemplo, los vehículos pueden llevar una etiqueta de pago que se factura automáticamente al pasar por un peaje o por una carretera congestionada. Otros avances similares hacen posible el cobro de tasas en las vías navegables o en los parques, museos e instalaciones recreativas públicas.

Agrupación. Otro método para permitir el cobro de tasas es *la agrupación*. Como ya se ha dicho, los faros nacieron cuando los prácticos marítimos encendían hogueras para anunciar sus servicios. Los barcos pagaban a los prácticos para que les guiaran a puerto, con la hoguera de advertencia incluida. Más tarde, los propios puertos cobraron tasas de atraque que in-

67. Véase Savas, E. S. (2000) *Privatization and Public–Private Partnerships*. SAGE Publications. El autor sugiere que la contratación externa suele suponer un ahorro de alrededor del 15%, aunque el ahorro puede ser varias veces superior.

cluían el coste de los faros que guiaban a los barcos hasta el puerto.[68]

Un ejemplo moderno de agrupación podrían ser los parques nacionales, donde puede resultar difícil restringir el acceso. Pero las tarifas de aparcamiento, los moteles, los cafés, las tiendas y otras instalaciones pueden servir para generar al menos parte de los ingresos necesarios para mantener la propiedad.

Utilización y venta de activos. Las administraciones públicas suelen poseer grandes extensiones de terreno y edificios, pero no necesariamente les sacan el máximo partido. Las posibles soluciones podrían consistir en subcontratar a profesionales la gestión de la propiedad pública, o simplemente vender los terrenos y edificios que la Administración no utiliza, o no utiliza bien. Obligar a las administraciones públicas a llevar un balance de sus activos y pasivos ayudaría a descubrir los casos de infrautilización de activos costosos que deberían enajenarse.

***Crowdfunding* y filantropía.** La experiencia con el *crowdfunding* sugiere que no debemos subestimar la voluntad del público en general de pagar voluntariamente por algo que considera importante. Un gran número de canales de radiodifusión, museos y teatros de servicio público no se mantienen gracias a los impuestos del Estado, sino a suscripciones privadas. Los filántropos también financian orquestas, bibliotecas, galerías de arte y otros organismos culturales a gran escala. ¿Podrían

68. Geloso, V. "El faro nunca justificó la intervención del Estado", blog *del Instituto Adam Smith*, 10 de junio de 2019 (https://www.adamsmith.org/blog/the-lighthouse-never-justified-state-intervention-1).

financiarse otros servicios públicos —en particular los que no son auténticos "bienes públicos"— de esta forma, en lugar de a través de los impuestos?

Conclusión

Por numerosas que sean estas opciones alternativas, parece probable que los impuestos sigan siendo una forma necesaria e inevitable de mantener las actividades y los servicios públicos en la escala en que existen actualmente. Quizá debería ser un deber de todo gobierno explorar todas las opciones antes de recurrir, perezosamente, a nuevos y mayores impuestos.

"Los impuestos —escribió el juez estadounidense Oliver Wendell Holmes (1841–1935)— son lo que pagamos por una sociedad civilizada". Pero puede haber muchas otras formas de contribuir al coste de esa civilización, y también formas menos perjudiciales.

REFERENCIAS

Bracewell–Milnes, B. (1992) *Falsa economía: Losses from High Capital Gains Tax Rates*. Londres: Instituto Adam Smith.

Bracewell–Milnes, B. (1994) *Will to Succeed: Herencia sin impuestos*. Londres: Instituto Adam Smith.

Bracewell–Milnes, B. (1995a) Capital cautivo: How lower gains taxes unlock wealth. Informe. London: Instituto Adam Smith.

Bracewell–Milnes, B. (1995b) Testamentos libres: La herencia sin impuestos. Paper. London: Instituto Adam Smith.

Bracewell–Milnes, B. (2002) *Eutanasia por deberes de defunción*. Monografía de investigación 54. Londres: Instituto de Asuntos Económicos.

Brennan, G. y Buchanan, J. M. (1980) *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.

Burman, L. E., Gale, W. G., Gault, S., Kim, B., Nunns, J. y Rosenthal S. (enero de 2016) Financial transactions taxes: an overview. Tax Policy Center (Urban Institute y Brookings Institution).

Butler, E. (2007) *Adam Smith: A Primer*. Londres: Institute of Economic Affairs**.**

Butler, E. (2010) Los problemas del socialismo. En *Ludwig von Mises: A Primer*. Londres: Institute of Economic Affairs.

Butler, E. (2012) *Elección pública: A Primer*. Londres: Institute of Economic Affairs.

Butler, E. (2015) *Carta Magna: A Primer*. London: Adam Smith Institute.

Butler, E. (2020) *An Introduction to Entrepreneurship*. Londres: Institute of Economic Affairs, pp. 107–111.

Butler, E. (2021) *Introducción al comercio y la globalización*. Londres: Institute of Economic Affairs,pp. 63–77.

Butler, E. (2022a) *Una introducción a la desigualdad económica*. Londres: Instituto de Asuntos Económicos.

Butler, E. (2022b) *An Introduction to Trade and Globalisation*. Londres: Institute of Economic Affairs, pp. 111–122.

Coase, R. (1960) El problema del coste social. *Journal of Law and Economics* 3: 1–44.

Delestre, I., Kopczuk W., Miller, H. y Smith, K. (2022) Top income inequality and tax policy. Report. Londres: Instituto de Estudios Fiscales.

Goodspeed, T. (2022) Una receta para el crecimiento: los efectos económicos de la reforma del impuesto de sociedades en el Reino Unido. Paper. London: Instituto Adam Smith.

Grecu, A. (2004) *Flat Tax: The British Case*. Londres: Adam Smith Institute , pp.6–9.

Hanson, C. y Sandalow, D. (2006) Greening the tax code. Tax Reform, Energy and the Environment Policy Brief. Washington, DC: Brookings Institution y World Resources Institute.

Hayek, F. A. (1976) *El espejismo de la justicia social*. Chicago: Chicago University Press.

Johansson, A., Heady, C., Arnold, J. M., Brys, B. y Vartia, L. (2008) Taxation and economic growth. Documento de trabajo 620 del Departamento de Economía de la OCDE.

Keynes , J. M. (1936) *La teoría general del empleo, el interés y el dinero*. London: Macmillan and Co.

Marshall, A. (1890) *Principios de economía.* London: Macmillan and Co.

OCDE. (2011) La sociedad en breve: Indicadores sociales de la OCDE, 6.1 Informe bienal. (Indicadores de equidad; desigualdad de ingresos). París: OCDE Publishing .

OCDE. (2022) Estadísticas de ingresos 2022 (https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-2022_8a691b03-en)

Phillips, W. (1967) El origen del impuesto sobre la renta. *British Tax Review* 113: (208–224).

Schneider, F. y Williams, C. C. (2013) *La economía sumergida.* Londres: Instituto de Asuntos Económicos.

Shenfield, A. A. (1968) *The Political Economy of Tax Avoidance.* Londres: Instituto de Asuntos Económicos.

Snowdon, C. (2018a) *Por supuesto que los impuestos sobre el pecado son regresivos.* Londres: Instituto de Asuntos Económicos.

Snowdon, C. (2018b) El impacto de los impuestos sobre alimentos y bebidas de la OMS en un hogar típico. Londres: Instituto de Asuntos Económicos.

Southwood, B. (2017) Más allá de la llamada del deber: Por qué deberíamos abolir el impuesto sobre actos jurídicos documentados del suelo. Paper. Londres: Adam Smith Institute.

Whyte, J. (2019) En defensa de los paraísos fiscales. *Economic Affairs* 39(2): 264–72.

Worstal, T. (2011) The case against a financial transactions tax. IEA Current Controversies Paper 33. Londres: Instituto de Asuntos Económicos.

LECTURAS RECOMENDADAS

Adam, S. et al. (2011) *Tax by Design*. Instituto de Estudios Fiscales.

Este informe, el último del Mirrlees Review, esboza las propuestas de reforma fiscal que caracterizan un buen sistema tributario para cualquier economía desarrollada abierta y compara el sistema tributario británico con ese ideal.

Booth, P ed. (2016) *Fiscalidad, gasto público y crecimiento económico*. Instituto de Asuntos Económicos.

Este estudio concluye que la tasa de crecimiento máximo del gasto público se sitúa entre el 18,5 y el 23,5% de la renta nacional; la tasa de bienestar máximo, entre el 26,5 y el 32,5%, y el nivel máximo sostenible de gasto, entre el 37 y el 38% de la renta nacional.

Salin, P. (2021) *La tiranía fiscal: A Classical Liberal Analysis*. Edward Elgar.

Este libro explora los efectos económicos de los impuestos y cómo disminuyen los incentivos para crear, trabajar, ahorrar e invertir. Debemos centrarnos no sólo en la carga fiscal global, sino también en los efectos perjudiciales de impuestos específicos.

Otros libros de Eamonn Butler incluyen introducciones sobre los economistas pioneros Adam Smith, Milton Friedman, F. A. Hayek y Ludwig von Mises. También ha publicado manuales sobre el liberalismo clásico, la teoría de elección pública, el capitalismo, la democracia, el comercio, la desigualdad económica, la Escuela Austriaca de Economía y grandes pensadores liberales, así como *The Condensed Wealth of Nations* y *The Best Book on the Market.* Es coautor de *Forty Centuries of Wage and Price Controls* y de una serie de libros sobre el cociente intelectual. Colabora con frecuencia en los medios de comunicación.

La Fundación para el Avance de la Libertad, con sede en Madrid, es un *think tank* que difunde y promueve las ideas de la libertad económica y personal, y publica este libro con el apoyo del Institute of Economic Affairs de Londres.

iea

Esta introducción a la fiscalidad no trata específicamente de ningún sistema fiscal concreto, sino de la idea general de la fiscalidad. Explica qué es la fiscalidad, por qué existe, su historia, sus objetivos y propósitos, su impacto sobre los individuos y la economía, sus resultados sociales y morales, quién la paga, qué beneficios tiene, qué perjuicios ocasiona y cómo hacer que funcione mejor.

El libro evita la jerga económica y está dirigido a lectores legos en la materia que deseen comprender el papel de la fiscalidad en la sociedad y los argumentos que la rodean, y a estudiantes que busquen una visión más amplia de la fiscalidad que la que pueden encontrar en sus libros de texto.

Los manuales de economía son escasos en materia de fiscalidad. Dan por sentados los impuestos. Los consideran necesarios para la prestación de servicios públicos esenciales y beneficiosos. Exploran su funcionamiento en términos de quién los paga y a quién afectan, pero no explican cómo y por qué se crean o abandonan, ni cómo les afecta la política, ni qué significan realmente para la gente. Rara vez se preguntan si algunos impuestos hacen más mal que bien, o qué impuestos son más útiles o más perjudiciales, o si hay otras formas de financiar los servicios públicos. Tampoco se plantean la moralidad de los impuestos o en qué se gastan. Butler adopta un punto de vista mucho más amplio, planteando estas y otras muchas preguntas para que podamos situar la fiscalidad en su contexto económico y humano.

Butler sostiene que la fiscalidad a menudo incumple sus objetivos. Explora los principios que definirían un sistema fiscal mejor y más sencillo y examina otras técnicas para financiar los servicios públicos con menos impuestos.

cedice 40 LIBERTAD 1984-2024

9 788412 652482