¿Hacia dónde van los impuestos?

Descripción

Ha transcurrido ya casi un siglo desde que Schumpeter publicó su famoso artículo «La crisis del Estado fiscal». En este trabajo, el entonces joven economista austriaco abría una nueva vía al estudio de los problemas económicos que, siguiendo a Rudolf Goldscheid, denominó «Finanzsociologie». Su punto de partida era, en esencia, el siguiente: en el estudio de determinados problemas el economista debe renunciar a utilizar un enfoque de análisis puro y aceptar incluir en su trabajo elementos sociológicos y políticos. Éste fue el método que utilizó, tanto en su brillante ensayo sobre el imperialismo como en su estudio sobre los problemas fiscales del Estado moderno. La tesis fundamental de este artículo es que el Estado capitalista tiene una tendencia intrínseca a entrar en crisis a causa de sus contradicciones internas. Varias son las causas posibles de esta crisis. Una de ellas, que tiene especial interés en nuestros días, tiene su origen en la insuficiencia de los recursos fiscales para la multiplicidad de funciones que los votantes exigen al Estado en un sistema democrático. Escribía Schumpeter: «Si la gente demanda más y más gasto público; si se utilizan cada vez más recursos para fines ajenos a los objetivos para los que los individuos particulares los desarrollaron; si cada vez la demanda de servicios tiene mayor apoyo en el poder público; y si finalmente nuevas ideas sobre la propiedad privada dominan a la población en todos sus estratos, en tal caso, el Estado fiscal habrá dado por terminada su evolución y la sociedad tendrá que basar su economía en principios diferentes del interés propio. No cabe duda de que es posible alcanzar este límite y con él surgirá una crisis a la que el Estado no sobrevivirá».
Por discutible que sea esta predicción, no cabe duda de que en este texto se abordan algunas de las cuestiones más importantes relacionadas con la evolución y la actual situación de los sistemas fiscales en el mundo occidental. El nivel relativo de los ingresos públicos y la estructura de los impuestos son cuestiones, en efecto, que van más allá del estricto análisis económico para entrar en el ámbito más amplio de la teoría del Estado; y el intento de alcanzar objetivos ambiciosos en exceso puede llevar a la destrucción misma del sistema económico en el que se basa el Estado moderno que ha creado los grandes programas de redistribución de la renta y bienestar para todos.

Nuevarevista.net

¿CÓMO SE DISEÑA UN SISTEMA FISCAL?

En el diseño de todo sistema fiscal hay que tener presentes dos cuestiones fundamentales. La primera, los objetivos que se quieren conseguir con una determinada estructura de impuestos; la segunda, las restricciones con las que se encuentra un gobierno para que sus normas sean aplicables en el mundo real. Y, en ambos temas, se han producido cambios muy importantes en las dos o tres últimas décadas. ¿Qué busca un ministro de hacienda cuando introduce cambios en los impuestos que pagan los contribuyentes en un determinado país? Puede, ciertamente, tratar de conseguir la

financiación que necesite el programa de gasto público que ha diseñado el gobierno. Pero cabe también que persiga otros objetivos. En primer lugar, puede tratar de mejorar la eficiencia del sistema reduciendo al mínimo los desincentivos a la actividad productiva que todo impuesto implica. Pero, es posible también que busque modificar la estructura de la distribución de la renta o de la riqueza; o intentar usar los ingresos públicos para conseguir determinados objetivos en política macroeconómica; o, simplemente, tratar de que los impuestos sean fáciles de entender o tenga costes reducidos de recaudación. El problema es que algunos de estos fines son, a menudo, contradictorios. Es muy difícil, por ejemplo, evitar que un impuesto directo con alto grado de progresividad, con el que se trata de redistribuir la renta a favor de los grupos sociales de ingresos más bajos cree desincentivos importantes al trabajo o a la inversión. Y el modelo que finalmente se alcance implicará siempre cesiones parciales en algunos de los objetivos inicialmente establecidos.

LOS SISTEMAS FISCALES Y SU APLICACIÓN REAL

Hay que tener muy en cuenta la realidad social y económica en la que el sistema fiscal va a ser aplicado. Un impuesto bien diseñado desde el punto de vista teórico, con el que se hayan obtenido, además, buenos resultados en algunos países, puede fracasar en otros, si estos últimos tienen sistemas productivos o administraciones fiscales incapaces de hacer cumplir las nuevas normas fiscales. Y, los efectos de un determinado impuesto pueden ser muy diversos en economías con un nivel de desarrollo similar, pero con distinto grado de apertura al exterior. En resumen, los contribuyentes -sean personas físicas o empresas- tratarán siempre de adaptar su conducta para reducir al mínimo la carga tributaria y diseñarían estrategias diferentes según el marco en el que llevan a cabo su actividad económica.

Nuevarevista.net

A la hora de analizar cuáles son las posibles formas que los sistemas fiscales adoptarán en las primeras décadas del siglo XXI hay que partir del hecho de que tanto los objetivos de la mayoría de los gobiernos como las restricciones a las que se enfrentan han experimentado cambios muy importantes. Los sistemas fiscales de buena parte de los países europeos fueron establecidos en las décadas de 1950 y 1960 en economías bastante diferentes de las actuales y con unas ideas sobre el papel del sector público en la economía que se han ido modificando de forma sostenida a lo largo del tiempo, en especial de la década de 1980, cuando desde algunos gobiernos se planteó de forma abierta la reducción del tamaño del sector público y el regreso a economías menos reguladas.

El modelo de los años sesenta y setenta -que aún inspira en buena medida la tributación de nuestros días- se basa en impuestos directos que gravan la renta de las personas físicas y los beneficios de las sociedades. Las diferencias en la estructura de estos dos tributos son, sin embargo, importantes. Los impuestos de sociedades tienen, por lo general, un tipo único (o un número limitado de tipos, que se aplican a cada persona jurídica en función de unas determinadas características) y no buscan, en principio, la progresividad. Éste ha sido, en cambio, uno de los objetivos principales de los impuestos sobre la renta de las personas físicas, que constituyen, desde hace ya bastante tiempo, el núcleo de la imposición directa. De ellos se ha hecho, en efecto, el instrumento principal de la política fiscal del Estado. Y en este modelo se ha atribuido a estos tributos la misión de suministrar al Estado un porcentaje sustancial de los recursos necesarios para el cumplimiento de unas funciones de complejidad creciente; y, al mismo tiempo, de contribuir a una redistribución de la renta a favor de los grupos sociales de ingresos más bajos, e incluso de servir de estabilizadores automáticos de la coyuntura.

LA TRANSFORMACIÓN EN GRAVAMEN GENERAL

Muchos de estos principios, sin embargo, han entrado en crisis, ya que, con el paso del tiempo, el crecimiento del gasto público y la función redistribuidora del impuesto sobre la renta se han mostrado menos compatibles de lo que se supuso en un principio. En efecto, al aumentar de forma sustancial el gasto público, fue preciso ir reduciendo paulatinamente el nivel de ingresos a partir del cual una persona se convertía en contribuyente por este tributo. Dejó así de ser el impuesto sobre la renta un tributo dirigido a gravar especialmente a las clases altas de la sociedad para convertirse en un gravamen general; y las rentas del trabajo pasaron a constituir la principal fuente de los ingresos públicos por imposición personal.

No resulta difícil entender las razones de esta transformación. En primer lugar, por muy grande que pueda ser la desigualdad en la distribución de la renta, es imposible que las clases altas soporten los costes de un Estado que trata de cumplir un número muy elevado de funciones. Pero resulta, además, que los agentes económicos no siempre aceptan bien niveles muy altos de presión fiscal, y reaccionan bien reduciendo la actividad productiva, bien desplazándola hacia jurisdicciones con menores impuestos.

Y se da la circunstancia -bien conocida por los economistas, al menos desde Adam Smith- de que no es la misma la movilidad de todos los factores de producción, lo que implica que el capital tiene muchas más facilidades que el trabajo para escapar de una tributación elevada. Por ello, el modelo fiscal que hemos conocido en las últimas décadas se enfrenta al problema básico de la socialdemocracia, consistente en hacer compatibles un sector productivo controlado por el sector privado y una distribución de la renta igualitaria decidida por el Estado. Desde que John Stuart Mill defendió la posibilidad de dar un tratamiento diferenciado a las esferas de la producción y la distribución, se ha tratado de encontrar la fórmula mágica para alcanzar un equilibrio en el que las personas y las empresas no modifiquen sus estrategias de trabajo y producción, aunque sepan que una gran parte de sus ingresos va ser expropiado por el Estado para entregarlo a determinados grupos sociales en su política redistributiva. No es difícil, sin embargo, darse cuenta de que tal propósito sólo se ha conseguido muy parcialmente. Y la internacionalización de la economía y la competencia fiscal han hecho más difícil aún el cumplimiento de estos objetivos.

Nuevarevista.net

CONCLUSIÓN

¿Hacia dónde pueden ir, entonces, los sistemas fiscales que deben financiar el gasto público en economías tan abiertas y competitivas como las de nuestros días? No es fácil, ciertamente, predecir la evolución de la política tributaria. Pero el camino que siguen algunos de los países con mayor crecimiento de nuestro continente nos ofrece algunas indicaciones interesantes. Es razonable pensar que la imposición directa perderá terreno frente a la indirecta; que la imposición sobre la riqueza desaparecerá en un plazo no muy largo; que el impuesto sobre el beneficio de las sociedades se reducirá de forma sustancial; y que, en resumen, se abandonarán, en buena medida, los ambiciosos proyectos de redistribución de la renta por la vía fiscal. Esto implicará muchos cambios en el mundo de la hacienda pública, entre ellos un renacimiento del principio del beneficio en la financiación del gasto público. La gente será así más consciente de la relación que existe entre los gastos y los ingresos del Estado y exigirá a los gobiernos más eficiencia y austeridad. Resulta cada vez más claro que la economía global y la socialdemocracia son difícilmente compatibles. Por ello la vieja tesis de la crisis del Estado fiscal sigue teniendo plena validez en nuestros días, aunque las circunstancias hayan

cambiado bastante desde la publicación del gran ensayo de Schumpeter.

Fecha de creación
27/02/2008
Autor
Francisco Cabrillo

Nuevarevista.net