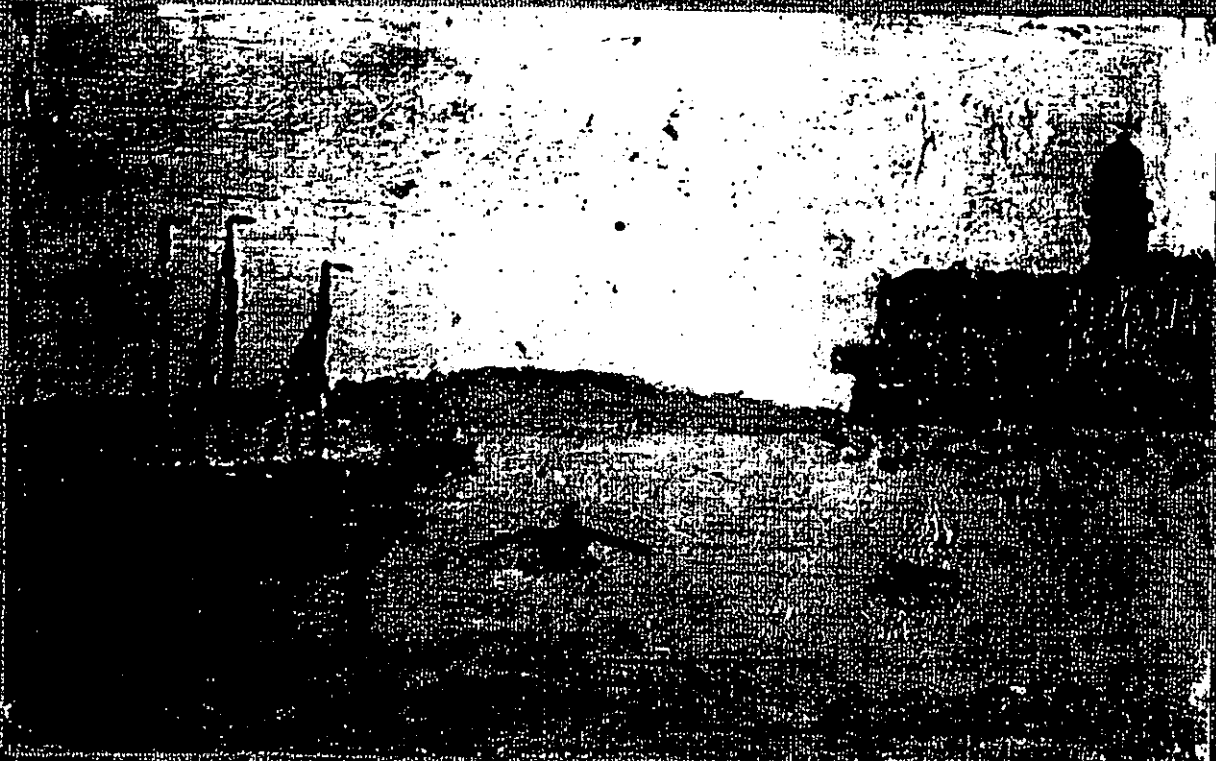


PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA



**CLAVES
ACTUALES
DE LA
FISCALIDAD
DEL FUTURO**



FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS



FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

PATRONATO

ISIDRO FAINE CASAS <i>(Presidente)</i>	JULIO FERMOSEO GARCIA JULIO FERNÁNDEZ GAYOSO
JOSÉ ANTONIO OLAVARRIETA ARCOS <i>(Vicepresidente)</i>	ROBERTO LOPEZ ABAD ENRIC MIATA TARRAGO
JOSÉ MARIA MENDEZ ÁLVAREZ CEDRON <i>(Secretario)</i>	ANTONIO PULIDO GUTIERREZ ATILANO SOTO RABANOS

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

DIRECTOR

Victorio Valle Sánchez

COORDINADORES

José Antonio Antón Pérez
José Félix Sanz Sanz
Desiderio Romero Jordán

REDACTOR-JEFE

Fernando González Olivares

COORDINADORA DE PUBLICACIONES

M.ª Pilar López Isarría

PORTADA

Advantia, S.A.

Pablo Picasso

"Vista del Puerto de Málaga, 1888-1890"
© Sucesión Pablo Picasso. VEGAP. Madrid, 2010

EDITA

Fundación de las Cajas de Ahorros
Caballero de Gracia, 28. 28013 Madrid

REALIZACIÓN

Marín Álvarez Hnos. S.A.
Metalúrgicos, 14. P.I. Callfersa. 28942 Fuenlabrada. Madrid

Depósito legal:	M. 402-1980
ISSN:	0210-9107
Distribuye:	G&M.-Madrid
Precio del número 125/126:	17 €
Periodicidad:	Trimestral
Materia:	Economía de la imposición
Base de datos:	www.funcas.es

© FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS. Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, offset o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN EDITORIAL

Sistemas fiscales: ¿Hacia dónde vamos?

V

Sistemas fiscales en la OCDE: Evolución reciente, competencia y convergencia:	1	<i>Vito Tanzi</i>
Una visión panorámica de la fiscalidad en los países de la OCDE y en España:	18	<i>José M. Domínguez Martínez</i>
Sistemas fiscales e investigación fiscal: ¿Hay pruebas de convergencia?:	34	<i>Richard M. Bird</i>
La influencia de la Academia en las reformas tributarias: Una síntesis:	62	<i>Juan José Rubio Guerrero</i>
Imposición directa versus imposición indirecta: Tendencias, teoría e importancia económica:	77	<i>Jorge Martínez-Vázquez Violeta Vulovic Yongzheng Liu</i>
La importancia de la estructura fiscal:	112	<i>Jesús Ruiz-Huerta</i>
Imposición sobre la renta personal: ¿Renta, consumo o dual?:	116	<i>Robin Boadway</i>
La imposición sobre las personas físicas: ¿Qué gravar?, ésta es la cuestión:	140	<i>José M. Durán Cabré</i>
Los retos del impuesto de sociedades en un mundo globalizado:	147	<i>Emilio Albi</i>
Algunas matizaciones al funcionamiento del Impuesto Societario:	182	<i>José Félix Sanz Sanz</i>
Riqueza e imposición sobre la transmisión de riqueza: Una revisión:	188	<i>Helmuth Cremer Pierre Pestieau</i>
El papel de la imposición personal sobre la riqueza en los sistemas fiscales actuales:	211	<i>Laura de Pablos Escobar</i>
El Impuesto sobre el Valor Añadido: ¿Hacia adelante y hacia arriba?:	223	<i>Jorge Martínez-Vázquez Richard M. Bird</i>
Los problemas y retos del IVA comunitario: La experiencia española:	262	<i>Francisco Castellano</i>

La economía de los impuestos especiales:	270	<i>Sjibren Cnossen</i>
Impuestos Especiales: Entre la eficiencia (o humano) y la suficiencia (o divino):	285	<i>Alejandro Esteller Moré</i>
Alcance y ámbito de la imposición ambiental:	291	<i>Agnar Sandmo</i>
El futuro de la imposición ambiental:	308	<i>Xavier Labandeira</i>
Financiación de las haciendas subcentrales:	312	<i>Roy Bahl</i>
La descentralización de impuestos en un sistema federal:	333	<i>Ignacio Zubiri</i>
La administración de los sistemas tributarios:	339	<i>John Hasseldine</i>
Reflexiones sobre la eficacia de la administración tributaria y la complejidad de los sistemas fiscales:	349	<i>Jorge Orrubia</i>
Regímenes políticos, instituciones y la naturaleza de los sistemas fiscales:	353	<i>Stanley L. Winer</i> <i>Lawrence W. Kenny</i> <i>Walter Hettich</i>
Unas notas sobre economía política de la imposición:	378	<i>Julio López Laborda</i>

REGÍMENES POLÍTICOS, INSTITUCIONES Y LA NATURALEZA DE LOS SISTEMAS FISCALES (*)

Stanley L. WINER

Carleton University, CESifo e ICER

Lawrence W. KENNY

University of Florida

Walter HETTICH

California State University, Fullerton

Resumen

En este artículo se realiza una revisión selectiva del papel que juegan las instituciones en el diseño de los sistemas fiscales. La evidencia empírica analizada confirma el importante papel desempeñado por parte de las instituciones y la naturaleza de los regímenes políticos en la composición de los sistemas tributarios. En este sentido, se confirma que el grado de democracia ejerce una influencia significativa, lo que sugiere que el grado de consentimiento político afecta a la estructura y la composición de los ingresos públicos. Asimismo, también se confirma un efecto importante del sistema electoral (sistema mayoritario versus sistema proporcional). Otro aspecto no desdeñable es el relacionado con los costes de transacción.

Palabras clave: instituciones, sistemas fiscales, regímenes políticos, democracia, sistema electoral, costes de transacción.

Abstract

In this article we carry out a selective review of the role played by the institutions in the design of tax systems. The empirical evidence analysed confirms the major role played by the institutions and the nature of the political regimes in the composition of the tax systems. In this respect, we confirm that the degree of democracy exercises a significant influence, which suggests that the degree of political consent affects the structure and the composition of public revenues. Similarly, we also confirm an important effect of the electoral system (majority system versus proportional system). Another aspect not to be overlooked is that relating to the costs of transaction.

Key words: institutions, tax systems, political regimes, democracy, electoral system, costs of transaction.

JEL classification: D23, D72, H20.

I. INTRODUCCIÓN

PARA el observador accidental que da una rápida ojeada a los datos disponibles, los sistemas tributarios presentan una confusa diversidad de estructuras y formas, en particular si también se incluyen comparaciones internacionales. Para el analista de economía política, la variedad en las formas de tributación supone un interesante objeto de estudio, que plantea una serie de importantes cuestiones. ¿Puede este conjunto de datos, aparentemente confuso, ser clasificado de forma útil? ¿Es posible explicar las diferencias y semejanzas de los regímenes tributarios? ¿Cómo influyen los factores políticos y las instituciones en la naturaleza de los sistemas fiscales observados? ¿Cómo interactúan estos factores con la economía subyacente para determinar el uso de las diferentes fuentes de ingresos? ¿Puede ayudar la comparación de los sistemas tributarios a escala internacional a formular mejores políticas?

En este trabajo se evalúan las contribuciones a la investigación en el campo de la economía política para dar respuestas a estos interrogantes, presentando, además, una serie de nuevos datos estadísticos

sobre la relación entre estructura fiscal y regímenes políticos. Nuestra discusión de la literatura en este ámbito es selectiva, y se orienta de forma empírica. Nuestro principal objetivo es dar una idea de algunas de las posibilidades de investigación que tenemos por delante (1).

En la actualidad, se reconoce ampliamente en la literatura que los sistemas fiscales reflejan la interacción entre fuerzas políticas, junto con la influencia de los factores económicos presentes y pasados. En los regímenes democráticos, dichos sistemas pueden modelarse como los resultados directos de la competencia política, moderada por factores económicos. En los países no democráticos, se aplica una lógica similar. Como observaron McGuire y Olson (1996) hace más de una década, ambos tipos de regímenes presentan incentivos similares para capturar ganancias de eficiencia en el diseño de estructuras políticas destinadas a amplios sectores de población, dando lugar a significativas semejanzas en las políticas del sector público.

Para enfocar la investigación, resulta útil considerar los sistemas fiscales como estructuras de políti-

ca con ciertos rasgos esenciales, identificables y susceptibles de medida. Nos referiremos a tales características, que son fundamentalmente bases imponibles, estructuras de tipos y beneficios fiscales, como elementos sustentadores del «esqueleto tributario». En función del nivel de agregación, las comparaciones entre los regímenes fiscales pueden centrarse en la estructura fiscal (o *tax mix*, esto es, la importancia relativa de los ingresos procedentes de las diferentes bases), pueden incluir datos referidos tanto a bases de ingresos como a tipos impositivos, o pueden referirse sólo a estos últimos. La mayor parte del trabajo aquí expuesto se centra tanto en el *tax mix* como en los tipos impositivos. En casos poco frecuentes, los estudios comparativos cubren todos los elementos del esqueleto, aunque la complejidad de los beneficios fiscales observados en la mayoría de los regímenes políticos obliga generalmente a los investigadores a utilizar una representación muy estilizada o selectiva de este componente del esqueleto tributario.

Nuestro análisis se desarrolla en varias fases. En el apartado II, presentamos una revisión global de los principales interrogantes que se plantean y sobre la naturaleza de las comparaciones que se van a examinar, seguida de breves comentarios sobre el modelo subyacente de economía política.

El análisis desarrollado en los siguientes apartados se mueve de lo general a lo particular, iniciándose con un análisis comparativo de la estructura fiscal en los regímenes políticos democráticos y no democráticos. A continuación, el punto de atención se centra en las comparaciones entre estados democráticos que presentan diferentes sistemas electorales, pasando después a la consideración del papel de la microestructura de las instituciones políticas democráticas. En un apartado posterior, nuestros comentarios se orientan hacia la lógica de las estructuras de ingresos fiscales en equilibrio en los estados democráticos consolidados. El último apartado antes de las conclusiones relaciona el enfoque de este artículo con la globalización y la competencia fiscal.

II. INSTITUCIONES POLÍTICAS Y ESTRUCTURA FISCAL: UNA DESCRIPCIÓN GENERAL

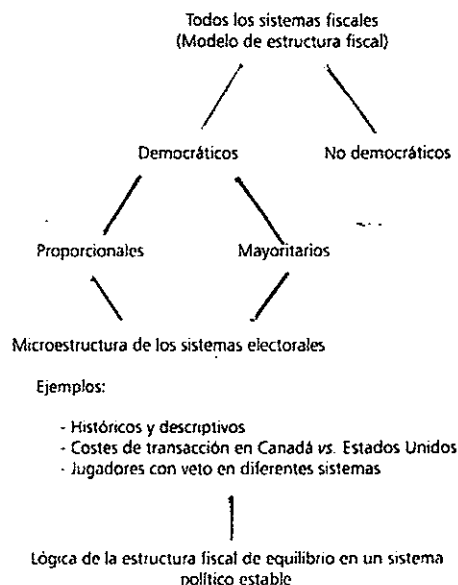
Para comprender más fácilmente la lógica del análisis subsiguiente, resulta útil desarrollar en primer lugar una presentación esquemática de las cuestiones relacionadas que vamos a abordar, y así contribuir a la comprensión de las relaciones entre ins-

tituciones políticas y sistemas fiscales efectivos. Este esquema se presenta en el gráfico 1.

Como en todo análisis empírico, para comenzar necesitamos un modelo teórico de base. En este caso, necesitamos un modelo que permita establecer cómo se genera una estructura impositiva, resultante de la interacción de las fuerzas políticas, que sea lo bastante general como para plantear hipótesis aplicables a todos los tipos de sistemas tributarios. Dicho modelo se presenta con cierto detalle en el apartado III. En este punto, lo identificaremos simplemente como el inicio necesario del análisis en el nivel superior del gráfico 1.

A partir de esta base inicial, podemos identificar las comparaciones más relevantes entre los distintos tipos de regímenes políticos o entre las características institucionales que sean de mayor interés. Como muestra el gráfico, procederemos desde las cuestiones de planteamiento más amplio a las definidas en términos más concretos. En primer lugar,

GRÁFICO 1
EFECTOS DE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS
EN LOS SISTEMAS FISCALES
Análisis comparativo



nos centraremos en la comparación entre las estructuras impositivas de los países democráticos y no democráticos. La pregunta esencial en este contexto es la siguiente: una vez controlados los determinantes habituales de la estructura impositiva sugeridos por el modelo teórico, ¿qué efecto sobre la estructura fiscal puede ser directamente atribuido al nivel de democracia?

Aunque el modelo subyacente plantea hipótesis para todos los tipos de sistemas impositivos, es aplicable de forma más directa a los regímenes democráticos que muestran un nivel sostenido de competencia política. Existen interesantes diferencias en las instituciones de los distintos países democráticos. Una distinción significativa, que ha atraído la atención de los investigadores, se relaciona con la naturaleza de los sistemas electorales, es decir, con el hecho de que las decisiones parlamentarias se adopten de acuerdo con reglas proporcionales o mayoritarias. En tal contexto, queremos preguntarnos qué diferencias observables en la estructura impositiva pueden deberse a las diferencias en la naturaleza de la democracia, controlando por otros determinantes bien conocidos.

Una ulterior desagregación plantea otras preguntas adicionales. Si analizamos la microestructura de los sistemas electorales, podemos centrarnos en elementos más específicos, como las diferencias en los costes de transacción políticos y el papel y la importancia de los jugadores con veto en un determinado contexto político. El análisis también puede plantearse desde perspectivas más históricas o descriptivas, prestando particular atención a la historia política y a la influencia de los grupos de presión previamente identificados en la literatura sobre ciencia política.

La investigación a nivel micro incluye, asimismo, las interacciones de las características económicas y políticas en un análisis de equilibrio general de la estructura impositiva en un sistema democrático estable. Debido a la necesaria complejidad de un modelo de equilibrio general plenamente desarrollado que permita abordar estas interacciones, un estudio de este tipo usa técnicas de simulación más que análisis estadísticos de datos observados. Aunque los trabajos en esta área son limitados, la investigación indica que, además del nivel medio, los momentos de orden superior en la distribución de las calificaciones, de las preferencias por los bienes y servicios públicos, y de la influencia política, ejercen también un significativo impacto en la determinación de la estructura fiscal.

III. UN MODELO BÁSICO DE LA ESTRUCTURA FISCAL

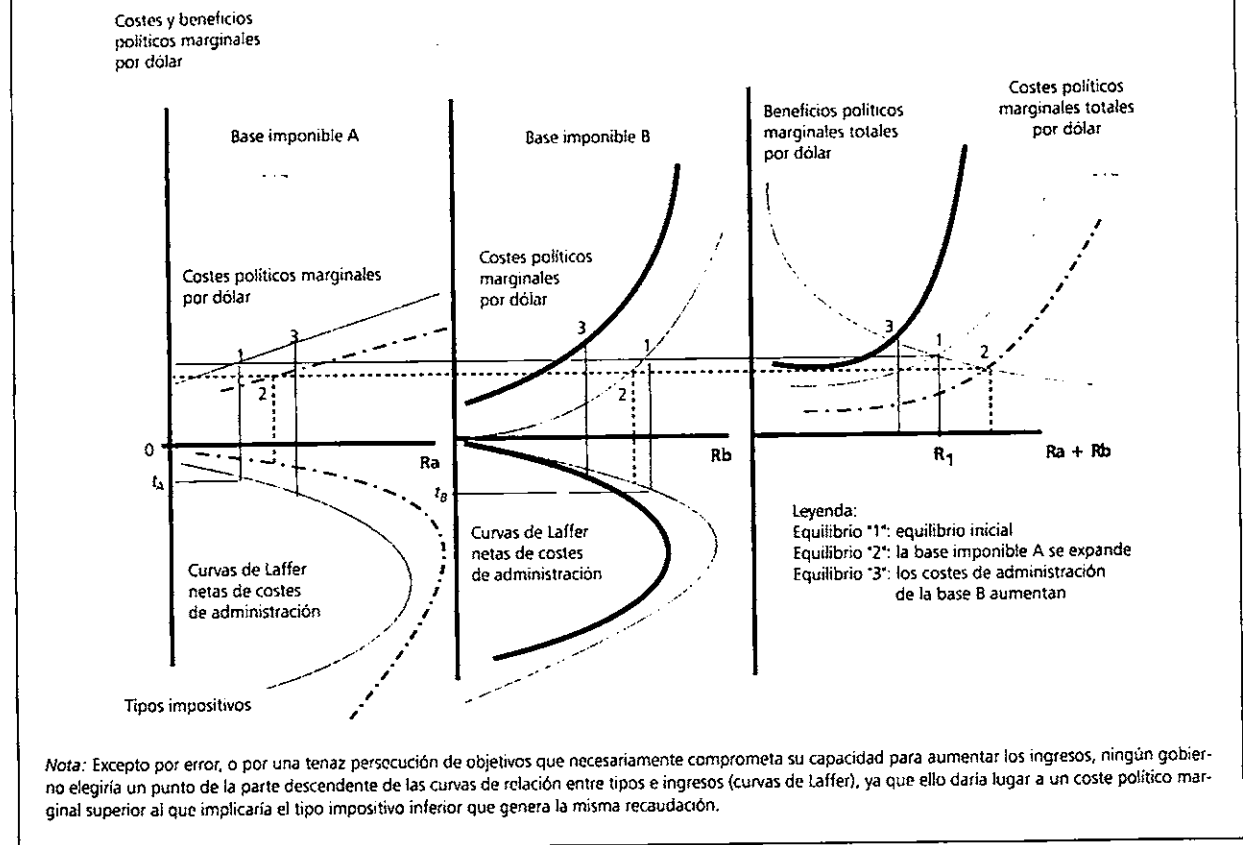
La estructura impositiva en los sistemas políticos competitivos es parte de un equilibrio político y económico más amplio. En el modelo básico, los partidos políticos compiten por el apoyo de una población de votantes heterogéneos, ofreciendo diferentes políticas al electorado. En lo que respecta a la política tributaria, esta competencia determina el establecimiento de una estructura de ingresos que minimiza la pérdida de apoyo o el coste político asociados al uso de diferentes bases imponibles (Hettich y Winer, 1999). El análisis representa una aplicación y una extensión de la teoría del voto probabilístico, profusamente empleada en la actualidad en la literatura que analiza los resultados de equilibrio en el sector público (véanse, por ejemplo, los trabajos de Coughlin, 1992; Hinich y Munger, 1997; Hettich y Winer, 1999; Persson y Tabellini, 2000; Adams *et al.*, 2005, y Schofield y Sened, 2006, entre otros).

Para ayudar en la discusión, presentamos una breve exposición gráfica de un modelo de estructura fiscal, representado en el gráfico 2, basado en el trabajo de Hettich y Winer (1988, 1999) y desarrollado posteriormente en un contexto empírico en un estudio de Kenny y Winer (2006). Un modelo similar ha sido utilizado por varios autores, entre los cuales se cuentan Aidt y Dutta (2009), Canegrati (2009), Galli y Profeta (2009), Profeta y Scambrosetti (2009) y Geys y Revelli (2009).

Supongamos que el Gobierno persigue un único objetivo, la reelección, y que intenta alcanzarla optando por políticas que maximicen el apoyo esperado total por parte de una población heterogénea de votantes. La probabilidad de recibir ese apoyo se ve negativamente afectada por el establecimiento de los tributos necesarios para financiar el presupuesto público, aunque también se ve influida de forma positiva por la provisión de bienes públicos. En su reacción ante las políticas gubernamentales, los votantes consideran que el pago de sus impuestos es independiente de los beneficios que aportan los bienes y servicios públicos que reciben, condición que refleja la dificultad a la que hacen frente los votantes en el mundo real para intentar relacionar el pagos de impuestos individuales marginales con los ajustes marginales en el *output* público.

La tributación reduce la renta disponible de los votantes y, además, genera una pérdida de bienestar debida a los ajustes económicos realizados por los votantes en respuesta a las leyes fiscales. Las consecuencias derivadas de ello para la relación entre ti-

GRÁFICO 2
EQUILIBRIOS POLÍTICOS EN UN SISTEMA POLÍTICO COMPETITIVO



pos impositivos, tamaño de las bases imponibles e ingresos fiscales quedan resumidas en el gráfico 2, a partir de las relaciones entre tipos e ingresos reflejadas en las curvas de Laffer, en la parte inferior de los dos primeros paneles.

La pérdida de renta disponible, combinada con la carga de bienestar de la tributación, crea pérdidas en la renta total de los contribuyentes, lo que motiva su oposición a los impuestos. Las funciones de coste político marginal que aparecen en la parte superior de los dos paneles, muestran cómo la pérdida de renta total para diversos tipos impositivos se traduce en oposición política o en disminución del apoyo, con el coste político marginal expresado en dólares de ingresos recaudados.

Las personas se ven afectadas de forma diferente por los impuestos en función de las actividades

sujetas a tributación en las que estén implicadas, y de su disposición y capacidad de introducir ajustes en el comportamiento económico para eludir en lo posible los impuestos a pagar. Además, afrontan costes desiguales en la organización de la oposición política. En lo que respecta al gasto público, los votantes tienen diferentes preferencias y formas de valoración de los bienes y servicios públicos. Como consecuencia de estos factores, las curvas de coste político marginal individual, al igual que las de beneficio político marginal, difieren entre ellas. En el gráfico 2, estas curvas marginales individuales se han sumado verticalmente para obtener las funciones de coste político marginal total asociadas a cada fuente de ingresos y la función de beneficio marginal total. Como se aprecia en las curvas que pasan por el punto marcado con el valor «1», las funciones de coste político marginal por dólar difieren para las distintas bases, lo que refleja que los votantes, como grupo, tienen diferentes evaluaciones de los efectos

tos económicos de la tributación de una actividad en particular, y presentan diversas formas de traducir estas valoraciones en oposición política.

El tercer panel del gráfico 2 muestra la determinación del tamaño del Presupuesto. El Presupuesto inicial deseado se sitúa en el punto «1», en el que el beneficio marginal total por dólar de gasto iguala al coste marginal total por dólar recaudado. Las implicaciones para la estructura fiscal son fácilmente comprensibles si pensamos que cualquier gobierno, en su intención de optimizar el apoyo político, tenderá a reducir al mínimo los costes políticos totales para cualquier nivel de ingresos recaudados. En aras de la consecución de tal objetivo, los costes marginales por dólar recaudado han de igualarse para las diferentes bases. Dadas dos bases imponibles, el Gobierno gravará a las dos con diferentes tipos impositivos. Uno de tales equilibrios se representa en el gráfico 2 con el punto señalado con el número «1», con los correspondientes tipos impositivos asociados, t_A y t_B , y un tamaño de presupuesto total de R_1 .

Es importante señalar que las curvas de tipos-ingresos se definen en términos netos de costes de administración. Así, es posible incorporar directamente al análisis gráfico los costes de tributación integrados por los costes de administración, control y aplicación de los impuestos, así como los costes de cumplimiento; de este modo, tales costes pasan a formar parte del equilibrio presupuestario.

Para investigar los efectos de las perturbaciones externas sobre el equilibrio presupuestario y para deducir de ellas hipótesis susceptibles de contrastación, se pueden emplear distintas versiones del gráfico 2. Tres son los tipos de *shocks* que se han mostrado especialmente importantes en la literatura empírica: se trata de los relacionados con las magnitudes de las bases imponibles, con los cambios en los costes de administración y con las diferencias en el tamaño del sector público.

Efectos de las bases. El gráfico 2 ilustra los efectos de un incremento exógeno o de un crecimiento del tamaño de la base A sobre la estructura fiscal y el tamaño del gobierno. Un cambio de esta índole dará lugar a un desplazamiento hacia el exterior de la curva de Laffer asociada y, como consecuencia de ello, a un desplazamiento hacia abajo de la función de coste político marginal (ahora representada por la línea discontinua). Ello se debe al hecho de que cualquier nivel de ingresos para la base A puede ahora recaudarse a un tipo más bajo que antes, reduciendo así la pérdida de renta total por dólar recaudado para los contribuyen-

tes afectados. Además, en virtud de los costes fijos de organización de la oposición, el incentivo para que se genere esa oposición por dólar es ahora menor. El nuevo equilibrio en el panel referido a la base A está representado por el punto «2», que indica una mayor cantidad de ingresos recaudados a partir de esta fuente. El cambio también tiene implicaciones en el tamaño del Presupuesto total (véase punto «2» en el tercer panel) y en la recaudación procedente de la base B. Como muestra el gráfico, el Presupuesto total ha aumentado, mientras que los ingresos procedentes de la base B son menores que antes.

Efectos de los costes de administración. Un incremento exógeno en los costes de administración de la imposición sobre la base B queda representado en el gráfico 2 por un desplazamiento hacia la izquierda en la curva de Laffer para esta base (definida en términos netos de tales costes). El nuevo equilibrio está indicado como punto «3», que indica una menor recaudación procedente de la base B. Como anteriormente, en los otros dos paneles también se registrarán ajustes. En este caso, la recaudación de la base A aumentará en relación con el punto inicial del análisis, mientras que el tamaño del Presupuesto total (o del Gobierno) disminuirá.

Efectos de escala. Aunque no se muestra de forma explícita para simplificar la interpretación de la figura, un desplazamiento hacia arriba en la curva de beneficio político en el tercer panel, que obviamente da lugar a un incremento en el tamaño del equilibrio del sector público, también determina un aumento de la dependencia de *todas* las fuentes de impuestos (para comprobarlo, debe trazarse una línea imaginaria hacia atrás desde esta nueva intersección, en el panel 3, hasta las funciones de coste marginal en los dos primeros paneles).

El análisis del gráfico 2 queda limitado a la estructura fiscal o *tax mix*. Aunque el modelo puede, en principio, hacerse extensivo a los demás componentes del esqueleto fiscal (véase Hettich y Winer, 1999), nosotros no procederemos aquí de ese modo, ya que el trabajo empírico expuesto más adelante se centra esencialmente en las variaciones en la combinación de las fuentes de impuestos.

Como se indicó en la introducción, existen sólidos argumentos que permiten aplicar el enfoque representado en el gráfico 2 también a los regímenes no democráticos, aunque el modelo se desarrolló para las democracias competitivas. Como apuntan McGuire y Olson (1996), todos los tipos de regímenes, y especialmente los que esperan perdurar cierto tiempo, intentan lo-

grar mejoras de eficiencia, por lo que registran efectos de escala, de bases y de costes de administración de rango similar. Por otra parte, el trabajo de Wintrobe sobre la dictadura (1998) indica que al menos ciertos tipos de regímenes autoritarios (como aquellos que quieren maximizar su poder) pueden tener incentivos a minimizar los costes de recaudación de determinados niveles de ingresos, aunque Wintrobe no analiza específicamente la estructura fiscal.

En cualquier caso, está claro que todo tipo de regímenes han de hacer frente a relaciones tipo-ingreso para determinadas bases impositivas, independientemente de que dichas relaciones puedan asumir formas distintas en las sociedades dictatoriales y democráticas, ya que los regímenes dictatoriales pueden y necesitan enfatizar el cumplimiento obligado del pago de impuestos más que el voluntario. De hecho, la investigación empírica parece corroborar la hipótesis de que los regímenes democráticos dependen en mayor medida de la recaudación de impuestos que requieran un cumplimiento voluntario, lo que supone que el grado de democracia, por sí mismo, es una variable significativa a la hora de observar las diferencias en la estructura fiscal de los regímenes democráticos y no democráticos.

IV. TRIBUTACIÓN EN REGÍMENES DEMOCRÁTICOS Y NO DEMOCRÁTICOS: ¿IMPORTA EL CONSENTIMIENTO?

Volvemos a la pregunta que acabamos de plantear: una vez controlados los determinantes habi-

tuales de la estructura impositiva, ¿qué efecto sobre la estructura fiscal puede atribuirse al nivel de democracia? Al hablar de nivel de democracia, nos referimos a la medida en la cual existe una competencia política efectiva por la consecución del poder de gobierno.

El cuadro n.º 1 presenta un registro de la recaudación tributaria media procedente de diferentes fuentes, en cien regímenes democráticos y no democráticos, entre 1975 y 1992, para cada uno de los tres rangos del índice Gastil de democracia liberal (Freedom House). Este índice combinado incorpora los índices Gastil de libertades civiles y derechos políticos. Cada uno de los componentes oscila entre un valor 1 para el régimen del mayor nivel de democracia liberal y otro de 7 para el de nivel menor, de modo que 2 es la mejor puntuación y 14, la peor. Los países de la OCDE tienden a situarse en un índice Gastil de menos de 5. La tabla excluye de forma deliberada el período siguiente al colapso de la Unión Soviética y la transición político-económica subsiguiente.

En el cuadro se aprecia con claridad que, en las democracias avanzadas, en las que el índice Gastil de libertades civiles y derechos políticos presenta un nivel inferior a 5, es mayor la dependencia relativa de la tributación sobre la renta personal, incluyendo impuestos de seguridad social y sobre nóminas (*payroll taxes*). Más exactamente, el porcentaje de ingresos procedentes de la imposición sobre la renta personal en las democracias avanzadas equivale a más de 2,5 veces el registrado en los países menos democráti-

CUADRO N.º 1

ESTRUCTURA FISCAL EN 100 REGÍMENES DEMOCRÁTICOS Y NO DEMOCRÁTICOS, 1975-1992 (*)

FUENTES DE INGRESOS	INDICE GASTIL COMBINADO		
	2,0-4,9	5,0-9,9	10-14
SOCIEDADES	0,105	0,126	0,130
RENTA INDIVIDUAL	0,218	0,092	0,080
SEGURIDAD SOCIAL Y NÓMINAS	0,195	0,069	0,060
BIENES Y SERVICIOS (internos)	0,241	0,265	0,216
COMERCIO	0,109	0,228	0,271
PROPIEDAD	0,020	0,017	0,017
FUENTES NO FISCALES	0,109	0,195	0,216
TASA DE INFLACIÓN	16,64	33,83	21,32
NÚMERO DE OBSERVACIONES = 269	97	74	98

Nota: (*) Basado en Datos de Kenny y Winer (2006). El número de observaciones hace referencia a la media de 5 ó 7 años para cada uno de los tres períodos, de 1975 a 1992, utilizados en el trabajo empírico del que se habla más abajo. Gastil combinado = suma de indicadores de libertades civiles (de 1 a 7) y derechos políticos (de 1 a 7). Más democráticos = 2; menos democráticos = 14. Para consultar las definiciones exactas y las fuentes de los datos, véase Kenny y Winer (2006, tabla 2). Los datos fiscales proceden del FMI: véase Kenny y Winer (2006) y Woldemarum (1995).

cos. En las democracias avanzadas —en las que el Estado de derecho afecta a todos, incluidas las élites, y en las que las fuerzas competitivas, tanto políticas como económicas, son impersonales y sólidas—, se recauda algo más del 40 por 100 de los ingresos fiscales totales en impuestos sobre la renta personal, contribuciones a la seguridad social e impuestos sobre las nóminas. Por su parte, los regímenes autoritarios —aquéllos con un índice Gastil combinado superior a 5— obtienen de esas fuentes menos de la mitad de ingresos que los países democráticos en términos relativos. Respecto a los regímenes autoritarios, hay que apuntar que no parece ser relevante si el régimen es del tipo de los que Wintrobe (1998) señala que sólo tratan de permanecer en el poder (5-9,9) o de los que quieren maximizar su poder (10-14) (2). Todos tienen un comportamiento similar en lo que ahora nos interesa.

El impuesto sobre la renta personal es difícil de recaudar en comparación con las formas de tributación que no gravan la renta de forma directa, en especial en lo que respecta a las personas que poseen pequeños negocios. Las retenciones en el impuesto sobre la renta simplifican en gran medida la recaudación en individuos que reciben un salario. Sin embargo, en las sociedades democráticas consolidadas representadas en el cuadro número 1, la competencia política establecida durante décadas habría determinado seguramente la abolición de las retenciones si esta práctica no hubiera tenido el generalizado y continuo apoyo de la mayoría del electorado. Así pues, resulta tentador plantear la hipótesis de que este impuesto, difícil de recaudar, pero que administrativa y económicamente es más eficiente para la tributación de la base imponible que los impuestos (indirectos) sobre ventas, está más implantado en las democracias avanzadas que en los regímenes autocráticos, debido al hecho de que sus ciudadanos consienten tal forma de tributación.

Dado que el índice de democracia del citado cuadro se correlaciona positivamente con el nivel de desarrollo económico o con el PIB per cápita, es fácil objetar a la formulación de inferencias sobre el papel desempeñado por el consentimiento si no se controlan los determinantes de la estructura fiscal que pueden estar correlacionados con el desarrollo económico y político. Tal planteamiento se aplica en la medida en que lo permiten los datos disponibles en Kenny y Winer (2006), donde el modelo básico se aplica a la modelización empírica de la estructura fiscal total, en los cien países representados en dicho cuadro para el período comprendido entre 1975

y 1992. Todos los datos se promedian entre los cinco o siete años que comprenden cada uno de los tres periodos considerados para reducir la influencia en los resultados de las fluctuaciones macroeconómicas.

El conjunto de ecuaciones del trabajo de Kenny y Winer que representan el peso relativo de los ingresos recaudados de cada fuente por los gobiernos centrales, según se especifica en el cuadro n.º 2, constituye por sí misma un sistema impositivo completo. Quiere ello decir que un aumento en la participación de los ingresos obtenidos de una determinada base es compensado por una disminución en la participación procedente de las bases restantes (3). Las participaciones en los ingresos fiscales son reflejo de elecciones relacionadas con las bases imponibles, las estructuras de tipos y la definición precisa de la actividad imponible y de los tipos impositivos efectivos, que incorporan beneficios fiscales tales como exenciones y deducciones. Estos tres elementos principales del esqueleto fiscal están implícitamente incluidos en un modelo de estructura fiscal. La modelización de las participaciones de cada tributo en los ingresos fiscales resulta más interesante que la de los tipos impositivos nominales, que son sólo una parte del esqueleto fiscal, para la cual la aplicación de un sistema completo resultaría extremadamente difícil. Un modelo de tipos impositivos efectivos tomaría en consideración los beneficios fiscales, pero también lleva implícito el problema de representar el sistema como un todo. Un enfoque ideal consistiría en modelizar un sistema fiscal en el que cada uno de los tres elementos principales del esqueleto fiscal se representase por separado. Sin embargo, hasta donde nosotros sabemos, esta tarea aún está pendiente en la investigación empírica (4).

El modelo del cuadro n.º 2 excluye el efecto de escala, representado por los ingresos totales con respecto al PIB, que sí se incluye en la tabla 3 de Kenny y Winer (2006). Uno puede contemplar las ecuaciones de este cuadro como formas reducidas en las que la escala del sector público, endógena y que depende de las variables explicativas incluidas, ha sido resuelta fuera del sistema. Las regresiones basadas en esta especificación no se han publicado previamente. Los resultados corroboran nuestras predicciones en el sentido de que un aumento en la base imponible o una disminución en los costes administrativos dan lugar a una mayor dependencia del Gobierno en esta fuente de ingresos. Los resultados son muy similares si se incluye el efecto de escala. En el presente trabajo no se realiza un análisis completo de los resultados, para po-

CUADRO N.º 2 (*)

REGRESIONES DE LA PARTICIPACIÓN RELATIVA DE CADA INGRESO EN LA ESTRUCTURA FISCAL DE LOS GOBIERNOS CENTRALES, 1975-1992.
ANÁLOGA A LA TABLA 3 DE KENNY Y WINER (2006), PERO CON EXCLUSIÓN DE INGRESOS TOTALES/PIB (EFECTO DE ESCALA)
(Estadísticos-t entre paréntesis, basados en los errores estándar de Huber-White)

	No fiscales	Sociedades	Renta individual	Seguridad social y nominas	Bienes y servicios	Comercio	Propiedad
CONSTANTE.....	-0,0149 (0,25)	0,197 (4,11)	0,295 (4,40)	-0,0102 (0,23)	0,0978 (1,57)	0,417 (6,78)	-0,00120 (0,11)
ESTRUCTURA FEDERAL.....	-0,254 (1,45)	0,070 (2,89)	-0,00845 (0,48)	0,0390 (1,63)	-0,0382 (1,89)	0,00836 (0,54)	-0,00977 (3,41)
PETRÓLEO.....	17,532 (7,76)	8,635 (2,20)	-7,330 (3,82)	-9,595 (5,32)	-5,077 (2,32)	-2,094 (0,72)	-1,161 (3,92)
COMERCIO.....	0,0237 (1,83)	-0,00271 (0,37)	-0,0330 (5,64)	-0,0306 (3,35)	-0,0531 (3,80)	0,0850 (8,45)	0,00040 (0,22)
PIB POR TRABAJADOR.....	0,51X10 ⁻⁵ (2,51)	-0,49X10 ⁻⁵ (2,84)	0,34X10 ⁻⁵ (2,05)	0,98X10 ⁻⁵ (6,19)	-0,38X10 ⁻⁵ (2,02)	-0,80X10 ⁻⁵ (4,17)	0,25X10 ⁻⁶ (0,79)
F. TRABAJO: porcentaje de MUJERES.....	-0,00389 (6,27)	0,00028 (0,47)	0,00091 (1,76)	0,00065 (1,06)	0,00268 (3,64)	-0,00058 (0,74)	0,00012 (0,87)
EDUCACIÓN SECUNDARIA.....	-0,00027 (0,73)	-0,00074 (1,64)	-0,23X10 ⁻⁴ (0,07)	0,00022 (0,46)	0,00087 (1,69)	-0,11X10 ⁻⁴ (0,02)	-0,00011 (1,32)
URBANIZACIÓN.....	0,24X10 ⁻⁴ (0,06)	0,00078 (1,38)	0,00010 (0,26)	-0,00076 (1,72)	0,00134 (2,46)	-0,00227 (4,28)	0,00019 (2,14)
LOG DENSIDAD POBLACIÓN.....	0,00458 (0,90)	-0,00301 (0,79)	-0,00946 (2,02)	0,0117 (2,08)	0,00342 (0,73)	-0,00937 (1,90)	0,00343 (3,21)
COEFICIENTE VARIACIÓN PIB.....	0,273 (1,17)	0,235 (1,26)	-0,254 (1,87)	-0,205 (1,09)	-0,168 (0,82)	0,0275 (0,11)	0,0210 (0,48)
GOLPES DE ESTADO.....	0,00265 (0,25)	-0,0114 (0,81)	-0,00654 (0,73)	0,00531 (0,43)	-0,00434 (0,34)	0,0154 (1,19)	-0,00160 (0,82)
SOCIALISTA.....	0,0246 (0,88)	0,0499 (2,09)	-0,0108 (0,48)	0,0880 (2,53)	0,0708 (2,26)	-0,128 (5,21)	-0,0110 (2,58)
GASTIL COMBINADO PRIMER SEGMENTO.....	0,0358 (3,56)	-0,00796 (2,33)	-0,0324 (3,12)	-0,00110 (0,41)	0,0130 (1,60)	-0,00246 (0,44)	-0,00135 (0,82)
GASTIL COMBINADO SEGUNDO SEGMENTO.....	0,0100 (2,70)	0,00672 (0,49)	-0,00182 (0,71)		-0,0163 (3,09)	0,00655 (0,89)	0,00120 (2,02)
1981-1985.....	0,0229 (1,50)	0,00122 (0,08)	-0,00967 (0,66)	-0,00805 (0,40)	-0,00734 (0,43)	-0,00753 (0,43)	0,00011 (0,04)
1986-1992.....	0,0228 (1,53)	-0,00321 (0,23)	-0,0138 (0,94)	-0,0195 (0,98)	-0,00754 (0,45)	0,00432 (0,23)	0,00050 (0,15)
R-CUADRADO AJUSTADO.....	0,5938	0,1550	0,4244	0,3971	0,2733	0,5518	0,1288
RAÍZ DEL ERROR C.M.	0,1004	0,0961	0,0910	0,1104	0,1106	0,1173	0,0198
NÚMERO DE OBSERVACIONES.....	269	248	246	198	269	269	258
RUPTURA DEL SPLINE.....	5	11	5		7	9	5

Nota: (*) Los resultados son básicamente los mismos si se incluye el efecto de escala del sector público (ingresos totales / PIB), como en Kenny y Winer (2006). En tal caso, el primer segmento del índice Gastil en la ecuación del impuesto sobre la renta individual presenta un coeficiente de -0,0327 (t = 3,13). Otros coeficientes son también similares en signo y magnitud. La lista completa de países usada para este cuadro aparece en Kenny y Winer (2006).

der centrarnos en el papel del grado de democracia según el índice Gastil.

El índice Gastil combinado se incluye en las ecuaciones a estimar por medio de un *spline* de dos segmentos, que es una función lineal que cambia de pendiente para un determinado valor del Gastil combinado, al que se denomina punto de ruptura. El punto de ruptura que ofrece el mejor ajuste de los datos se designa en el cuadro n.º 2 como RUPTURA DEL *SPLINE*. En la regresión del impuesto sobre la renta individual, el punto de ruptura se produce cuando el Gastil combinado alcanza el valor 5, tal como sugieren los datos descriptivos. Además, el coeficiente en el primer segmento del *spline* es negativo y estadísticamente significativo, con un valor que indica que la dependencia relativa del impuesto sobre la renta disminuiría aproximadamente en un valor de 0,1, es decir, de 0,2 (20 por 100) a 0,1 (10 por 100), cuando el índice Gastil aumentara (disminuyendo la democracia) de 2 a 5. El coeficiente en el segundo segmento del *spline* no es estadísticamente significativo, lo que implica que aumentos adicionales del Gastil no dan lugar a ulteriores caídas de la participación relativa de la tributación sobre la renta.

Los resultados del cuadro n.º 2 muestran que la primera impresión que se obtiene de los datos descriptivos no es engañosa. Los países democráticos dependen sustancialmente más de la tributación de la renta personal que los no democráticos, en un factor de orden dos, incluso después de controlar los diferentes factores que conforman las estructuras fiscales y que se correlacionan con el nivel de desarrollo (5).

Este hallazgo puede deberse a un mayor grado de consentimiento de los ciudadanos en las democracias, como antes se apuntó, o tal vez a que las democracias redistribuyen más a través de la tributación sobre la renta progresiva, o bien a ambas causas. La demostración de Mulligan, Gil y Sala-i-Martin (2004), en el sentido de que las estructuras de los tipos impositivos sobre la renta son, en cierta medida, más proporcionales en los países democráticos que en los no democráticos, sugiere que nuestro resultado no se debe sólo al hecho de que la redistribución sea relativamente más importante en las democracias avanzadas (6). Refuerzan esta idea los resultados del segundo segmento del *spline*, que muestran que, una vez que el índice Gastil combinado aumenta por encima del valor indicado en la línea correspondiente a «ruptura del *spline*», los regímenes no democráticos dependen en mayor me-

da de los ingresos de impuestos sobre la propiedad y de los no impositivos (por ventas, intereses y similares), en los que la auto-declaración no suele estar implicada (7).

La importancia en el cuadro n.º 2 de lo que parece ser un consentimiento popular ante una determinada forma de tributación resulta sorprendente. El papel del consentimiento no suele ser tratado en los textos de hacienda pública, a pesar de su importancia en el conocido modelo de Wicksell-Lindahl (8). Así pues, parece justificada la necesidad de nuevas investigaciones para confirmar, enmendar o refutar estos resultados, dado lo que suponen para el modo en el que interpretamos la evolución y la reforma de las estructuras impositivas, en los regímenes democráticos avanzados o en los menos consolidados.

V. ESTRUCTURA FISCAL Y SISTEMAS ELECTORALES: ¿DEPENDEN MÁS LOS SISTEMAS MAYORITARIOS DE LA TRIBUTACIÓN SOBRE LA RENTA PERSONAL?

A continuación, limitaremos nuestro campo de análisis considerando sólo el papel de los sistemas electorales en las democracias más avanzadas. En este ámbito se han publicado numerosos trabajos sobre el tamaño del Gobierno desde una perspectiva comparada: véanse, por ejemplo, Persson y Tabellini (2000) y Bueno de Mesquita *et al.* (2005). Sin embargo, son menos los trabajos empíricos comparados que traten de los efectos de la gobernanza sobre la estructura impositiva, siendo una notable excepción el estudio de Cusack y Beramendi (2006) referido a la tributación sobre el trabajo en países de la OCDE (9).

Iversen y Soskice (2006) inician un análisis comparativo de los sistemas electorales mayoritarios y proporcionales, con la observación de que, examinando una muestra de diecisiete democracias avanzadas durante el período 1945-1998, las que contaban con representación proporcional mantenían una mayor incidencia de gobiernos de izquierda. Según Iversen y Soskice (2006, tabla 1), en torno al 75 por 100 de los gobiernos de países con sistemas proporcionales eran de izquierda o de centro, lo que implica que favorecen la redistribución a favor de los grupos de renta más baja. En cambio, en países con sistemas mayoritarios, el 75 por 100 de los gobiernos tenían orientación de centro-derecha, y eran menos favorables a la redistribución progresiva.

La hipótesis evidente es que habrá, pues, más redistribución en los países con sistema proporcional. Iversen y Soskice aportan un excelente modelo teórico para determinar por qué este patrón es predecible, que nosotros resumimos en una nota a pie de página, con el fin de centrarnos en su trabajo empírico y en nuestros nuevos resultados (10).

Iversen y Soskice contrastan su modelo sometiendo a regresión la reducción porcentual en el coeficiente de Gini debida a los impuestos y transferencias, en función de un indicador del tipo de sistema electoral, junto con diversas variables de control, utilizando datos referidos a catorce países incluidos en el *Luxembourg Income Study* (LIS) para el período 1967-1997. Sus regresiones confirman que los sistemas proporcionales están significativamente asociados a una mayor reducción de la desigualdad que los sistemas mayoritarios.

Es difícil conocer el coeficiente de Gini de la renta antes de impuestos, dado que, para determinarlo, es necesario realizar un complicado cálculo de equilibrio general. Por ello, aunque también porque es una cuestión interesante en sí misma, hemos investigado el impacto directo de los sistemas electorales mayoritario y proporcional sobre la estructu-

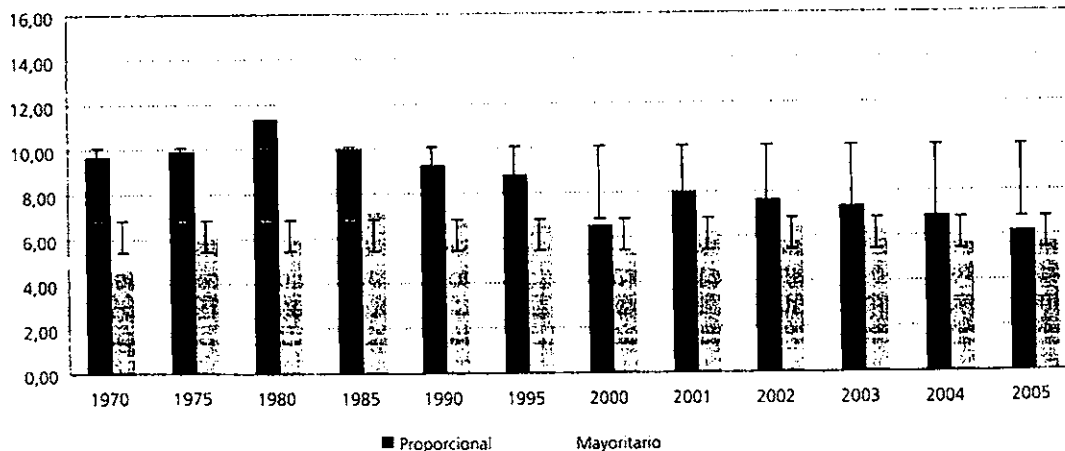
ra fiscal, en el contexto del modelo presentado en el cuadro n.º 2. Considerando la correlación existente entre los sistemas electorales y la ideología de partido, y dado que la tributación de la renta personal tiende a ser el elemento más progresivo de las estructuras impositivas de las democracias avanzadas, parece razonable esperar que nuestra investigación demuestre que los países con un sistema electoral mayoritario dependen en una medida relativamente menor de los impuestos sobre la renta individual.

En el gráfico 3 se representa la relación entre los impuestos personales (incluidos los de seguridad social y sobre las nóminas) y el impuesto de sociedades en los países de la OCDE, diferenciada por tipos de sistema electoral. Se observa que los países con sistema proporcional parecen depender en una medida relativamente mayor de la tributación sobre los ingresos personales. Sin embargo, el gráfico es solamente una representación de correlaciones simples. La estimación de un modelo de regresión completo puede llevar a resultados bastante diferentes.

Los resultados de añadir un indicador que represente el tipo de sistema electoral al modelo de estructura fiscal del cuadro n.º 2 se recogen en los cuadros n.ºs 3 y 4. Aquí sólo se presentan los coeficientes

GRÁFICO 3

EVOLUCIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE IMPUESTOS PERSONALES (INCLUIDOS LOS DE SEGURIDAD SOCIAL Y SOBRE NÓMINAS) E IMPUESTOS SOBRE SOCIEDADES, DIFERENCIADOS POR SISTEMAS ELECTORALES, EN LA OCDE, 1970 - 2005 (*)



Nota: (*) Las barras representan los promedios para cada categoría. Las líneas verticales representan las desviaciones estándar. Mayoritario (t) = 1 si la cámara baja es elegida por sistema electoral mayoritario en el año t; 0 en otro caso (sistemas proporcional, mixto u otros, en el año t). Irlanda y Japón presentaban, antes de 1994, sistemas de voto transferible y no transferible, respectivamente.

Fuentes: Bases de datos de la OCDE sobre estadísticas de ingresos, www.sourceoecd.org; datos sobre sistemas electorales de Persson y Tabellini (2000) antes de 1999, website de IDEA, y Colomer (2005).

CUADRO N.º 3 (*)

REGRESIONES DE LA PARTICIPACIÓN RELATIVA DE CADA INGRESO EN LA ESTRUCTURA FISCAL DE LOS GOBIERNOS CENTRALES, 1975-1992
INCLUIDO SISTEMA MAYORITARIO
(Estadísticos-t entre paréntesis, basados en los errores estándar de Huber-White)

	No fiscales	Sociedades	Renta individual	Seguridad social y nóminas	Bienes y servicios	Comercio	Propiedad
MAYORITARIO (frente a proporcional o mixto)	0,063 (3,36)	0,027 (2,53)	0,034 (1,70)	-0,089 (4,74)	-0,058 (3,16)	0,041 (1,91)	-0,0066 (2,00)
R-CUADRADO AJUSTADO.....	0,7819	0,1023	0,4513	0,5605	0,3487	0,6575	0,2557
RAÍZ DEL ERROR C. M.	0,0833	0,0700	0,0986	0,0987	0,1057	0,1026	0,0184
NÚMERO DE OBSERVACIONES.....	132	128	127	116	132	132	132

Nota: (*) No se incluyen los resultados completos del modelo del cuadro n.º 2. Los resultados son similares si se incluye un efecto de escala (INGRESOS TOTALES/PIB). Los países con sistema presidencial quedan excluidos de la muestra. Los resultados son similares cuando dichos países se incluyen.

CUADRO N.º 4 (*)

REGRESIONES DE LA PARTICIPACIÓN RELATIVA DE CADA INGRESO EN LA ESTRUCTURA FISCAL DE LOS GOBIERNOS CENTRALES, 1975-1992
INCLUIDO SISTEMA MAYORITARIO. MUESTRA RESTRINGIDA A PAÍSES PARA LOS CUALES LA SUMA DE LOS ÍNDICES GASTIL = 2 a 5
(Estadísticos-t entre paréntesis, basados en los errores estándar de Huber-White)

	No fiscales	Sociedades	Renta individual	Seguridad social y nóminas	Bienes y servicios	Comercio	Propiedad
MAYORITARIO (frente a proporcional o mixto)	0,046 (0,57)	0,027 (2,16)	0,070 (2,32)	-0,082 (2,88)	-0,088 (5,08)	0,091 (3,90)	-0,0029 (0,99)
R-CUADRADO AJUSTADO.....	0,3994	0,1612	0,3597	0,4473	0,4922	0,6483	0,3615
RAÍZ DEL ERROR C. M.	0,0548	0,0653	0,1022	0,1109	0,0849	0,0951	0,0125
NÚMERO DE OBSERVACIONES.....	84	83	83	79	84	84	84

Nota: (*) No se incluyen los resultados completos del modelo del cuadro n.º 2. Los resultados son similares si se incluye un efecto de escala (INGRESOS TOTALES/PIB). Los países con sistema presidencial quedan excluidos de la muestra. Los resultados son similares cuando dichos países se incluyen.

estimados de la variable del indicador MAYORITARIO (= 1 si el sistema electoral para la cámara baja es mayoritario; = 0 en otro caso). Los sistemas presidenciales se han eliminado de la muestra, por lo que las alternativas al sistema mayoritario son el proporcional o el proporcional mixto.

Para la muestra de países usada en el cuadro número 2, en el cuadro n.º 3 se observa que los sistemas electorales mayoritarios hacen significativamente un mayor uso del impuesto sobre la renta individual, y dependen en menor medida de los impuestos de seguridad social y sobre nóminas, en cierto modo más regresivos. También dependen menos de los impuestos sobre consumo interno y sobre la propiedad, y más de los impuestos sobre sociedades e ingresos no tributarios.

En el cuadro n.º 4, la muestra se limita a los países para los que el índice Gastil combinado es de 5 o menos, como indican los resultados para la ruptura del *spline* en el cuadro n.º 2. El valor del coeficiente

para la categoría MAYORITARIO en la ecuación del impuesto sobre la renta individual es 0,07, más de dos veces su valor en el cuadro n.º 3. Este coeficiente indica que el peso de los ingresos procedentes de los impuestos sobre la renta individual es 0,07 puntos más alto en los países democráticos avanzados que utilizan un sistema mayoritario en la cámara baja que en los de sistema proporcional (o mixto). Dado que la participación relativa de los impuestos sobre la renta personal oscila entre 0 y 0,563, y presenta una desviación estándar de 0,135 en la muestra, con un valor de 5 o menos para el índice Gastil combinado (véase tabla A.1 del anexo), el efecto estimado es sustancial.

Estos resultados de la estimación refutan la predicción simple establecida anteriormente. Los sistemas mayoritarios se asocian a una mayor dependencia de los impuestos sobre la renta individual que los sistemas proporcionales. Sin embargo, dependen en menor medida de los impuestos de seguridad social y sobre las nóminas, cuya estructura habitual limita su

progresividad, y de los impuestos sobre el consumo, y más de los impuestos de sociedades. Esta conclusión se ve reafirmada por los trabajos de Aidt y Dutta (2009), quienes observan un patrón similar en una muestra de diez países de Europa occidental (entre 1930 y 1938). Estos investigadores demuestran que la presencia de los sistemas proporcionales se asocia de manera significativa a una menor dependencia de los impuestos directos, incluida la imposición sobre sociedades, y también a una mayor dependencia de los tributos sobre el comercio interior.

Cusack y Beramendi (2006) señalan que la correlación de los sistemas proporcionales con la existencia de un mercado coordinado, en el que empleadores y sindicatos negocian a nivel central los salarios, es elevada, situándose por encima de 0,7 (Gourevitch y Haves, 2002). Los sistemas proporcionales y la existencia de gobiernos de coalición también mantienen una correlación notable. Su análisis de los impuestos sobre el salario en estos países, a la vista de estos datos, ayuda a explicar el patrón de los resultados de los cuadros n.ºs 3 y 4 (11).

Según nos parece, el análisis de Cusack y Beramendi indica que los gobiernos de coalición (generalmente) de centro o izquierda en los países de sistema proporcional suministran un nivel elevado de beneficios públicos, incluyendo pensiones generosas, y financian éstos con impuestos relativamente altos sobre las rentas del trabajo de aquellos que van a percibir tales beneficios, en especial cuando el legislativo es fuerte en relación con el ejecutivo. Según su interpretación, es importante el hecho de que la negociación salarial reduce la medida en que estos impuestos son trasladados a los empleadores por los sindicatos, de manera que el desempleo no aumenta y la inversión se mantiene. Además, dado que los gobiernos en los sistemas proporcionales suelen ser de coalición, la credibilidad de las negociaciones salariales se ve reforzada, porque es difícil para un gobierno en particular interferir en ellas.

Hay un razonamiento paralelo basado en el trabajo de Lindert (1994). Los datos recopilados por Lindert indican que los sectores públicos, relativamente grandes, de los países de la UE, hacen que en ellos se impongan estructuras fiscales menos perjudiciales para la eficiencia económica y el crecimiento de lo que lo serían las vigentes en países con sectores públicos más reducidos. Un argumento relacionado con éste aparece en Steinmo (1993). En tal contexto, cabe preguntarse por qué la intensa competencia política no permite asegurar el mismo grado de eficiencia en países como Reino Unido, Estados Unidos y Canadá.

En cualquier caso, los nuevos resultados de los cuadros n.ºs 3 y 4 indican que, en los países de sistema electoral proporcional, a diferencia de lo que sucede en los mayoritarios, hay mayor dependencia de los impuestos de la seguridad social y sobre las nóminas, así como de los que gravan el comercio interior. Queda por determinar cómo pueden conciliarse estos datos con la observación de Iversen-Soskice en el sentido de que los sistemas proporcionales reducen la desigualdad más que los mayoritarios. Ciertamente, hay muchos otros factores implicados, además de la estructura fiscal.

VI. LA MICROESTRUCTURA COMPARATIVA DE LOS SISTEMAS ELECTORALES Y LA ESTRUCTURA FISCAL

El libro de Steinmo (1993) constituye un primer intento de relacionar los sistemas tributarios con la microestructura de su marco institucional específico. El autor argumenta que las instituciones políticas no son neutrales. Yendo un paso más allá, propone que tales instituciones no sólo afectan a la distribución relativa del poder entre los participantes en el proceso político, sino que «la estructura de las instituciones responsables de la toma de decisiones políticas también influye profundamente en el modo en el que los grupos de interés, los políticos y los burócratas desarrollan sus preferencias políticas» (pág. 7).

Steinmo analiza el desarrollo de las estructuras impositivas modernas de Suecia, Estados Unidos y Gran Bretaña, diferenciando en cada país tres períodos históricos paralelos. El análisis se plantea en términos narrativos, y las comparaciones se incorporan en el tratamiento separado de cada país. En el libro abunda el material que permite deducir las diferentes culturas y tendencias históricas en la formulación de la política impositiva de los tres países. No obstante, el planteamiento de Steinmo no conduce por sí mismo a la deducción de hipótesis específicas susceptibles de prueba. Ello no resulta sorprendente si se considera que su afirmación reflejada más arriba implica la necesidad de disponer de tres grupos diferenciados de variables: las referidas a preferencias y formación de preferencias de los responsables políticos, las que describen las instituciones reales y las que caracterizan los resultados fiscales observados. Para establecer un programa de investigación cuantitativa de esta naturaleza, sería necesario un modelo formal ciertamente complejo. Tal como están las cosas, el trabajo de Steinmo puede considerarse una estimulante introducción a la economía política y a la historia de la tributación en los tres países citados.

En su comparación de los mecanismos de toma de decisiones fiscales en Canadá y Estados Unidos, Hettich y Winer (1991) adoptan un enfoque más concreto, centrado en relacionar las diferencias en los costes de transacción asociados con la toma de decisiones y características específicas en los sistemas impositivos de los dos países. Como destacan los autores, la toma de decisiones en el sistema parlamentario de Canadá implica a pocos agentes y requiere menos tiempo que el que precisa la toma de decisiones fiscales en Estados Unidos, dado su complejo sistema de controles y equilibrios (*checks and balances*). Mientras que los proyectos de nuevas leyes fiscales en Canadá se preparan en secreto en el Departamento de Hacienda, son presentadas por el Ministro de Hacienda al Consejo de Ministros y, a continuación, planteadas en el Parlamento, en un conjunto de pasos que se sucede más o menos rápidamente, la legislación tributaria de rango superior en Estados Unidos requiere la participación del Presidente, la Cámara de Representantes y el Senado, en un proceso mucho más largo, más abierto a la negociación entre los diferentes centros de poder y al debate público, y con mayor influencia de los grupos de interés especializados.

Basándose en el análisis de las instituciones políticas nacionales, los autores deducen varias hipótesis específicas sobre las diferencias esperadas en las estructuras tributarias de ambos países. Cabe mencionar entre ellas la predicción de que Canadá utilizará más política tributaria discrecional y de que su régimen tributario será menos complejo. Los autores someten a prueba sus hipótesis, con considerable éxito, aunque el reducido número de observaciones relevantes impide realizar contrastes estadísticos formales. Los resultados son por ello sólo indicativos, pero apoyan claramente la idea de que características institucionales específicas que afectan a la naturaleza de la toma de decisiones dan lugar a diferencias identificables en la estructura fiscal.

Tsebelis (1995, 2002) emplea el concepto de jugador con veto (*veto player*) para formalizar el significado de los agentes clave en un sistema político. Los jugadores con veto son agentes individuales o colectivos cuyo acuerdo es necesario para introducir cambios del *statu quo* (Tsebelis, 2002: 19). Probablemente, el número de jugadores con veto es un determinante importante de los costes de transacción referidos en el análisis de Hettich y Winer (12). Incluso cuando hay un gobierno en minoría, el régimen parlamentario canadiense, según el estilo de Westminster, tiene menos jugadores con veto que el sistema parlamentario estadounidense.

Los estudios empíricos demuestran que el número de jugadores con veto afecta al número y dimensiones de los cambios fiscales. De especial interés, desde nuestra perspectiva, son los trabajos de Hallerberg y Basinger (1998), Iversen y Soskice (2006) y Ganghof (2006) (13). Iversen y Soskice observan que, en su muestra de democracias avanzadas, mientras que el sistema proporcional determina una mayor redistribución, el aumento del número de puntos de veto reduce su alcance. Hallerberg y Basinger estudian los cambios tributarios en los países de la OCDE que sucedieron a las reformas fiscales de 1986 en Estados Unidos, cuando se redujeron los tipos impositivos sobre la renta personal y sobre sociedades. Los autores aprecian que un incremento de los puntos de veto de uno a dos reducía la disminución de los tipos impositivos durante el período analizado en un 18-20 por 100.

Ganghof (2006, cap. 8) replica y amplía el estudio de Hallerberg y Basinger, para distinguir entre tributación societaria y personal. Este autor argumenta que los resultados de los investigadores anteriormente citados para la tributación societaria son poco sólidos, y que los puntos de veto no tienen, de hecho, efecto alguno en los impuestos de sociedades. Por otro lado, Ganghof presenta evidencia de que el aumento del número de puntos de veto reduce la disminución de los tipos impositivos máximos sobre la renta personal. El autor atribuye estos resultados a la mayor fuerza de las restricciones internacionales con respecto a las interiores en la política pública. El autor sostiene que el número de jugadores con veto es irrelevante a la hora de seleccionar la estructura impositiva para las empresas, dado que las preferencias de todos los agentes políticos se ven obligadas a acomodarse a las mismas duras realidades internacionales. Por otra parte, el sistema político nacional desempeña un significativo papel en la determinación de la estructura impositiva personal. En el estudio no se analizan con detalle las razones por las que las restricciones internacionales tienen efectos más profundos, cuestión sobre la que volveremos más adelante (14).

El modelo de los puntos de veto permite desarrollar la investigación empírica utilizando muestras de tamaño medio que incluyan países con diferentes sistemas electorales y legislativos. La mayor parte del trabajo de esta clase trata solamente sobre el modo en el que se ven afectados el número o la magnitud de los cambios en la política tributaria a lo largo del tiempo. Tal enfoque es un producto natural de un modelo que hace hincapié en la capacidad de los agentes clave para bloquear los cambios en el *statu quo*, si no son adecuadamente compensados.

CUADRO N.º 5 (*)

**REGRESIONES DE LA PARTICIPACIÓN RELATIVA DE CADA INGRESO EN LA ESTRUCTURA FISCAL DE LOS GOBIERNOS
CENTRALES EN 21 DEMOCRACIAS AVANZADAS, 1975-1992
INCLUIDOS JUGADORES CON VETO**
(Estadísticos-t entre paréntesis, basados en los errores estándar de Huber-White)

	No fiscales	Sociedades	Renta individual	Seguridad social y nóminas	Bienes y servicios	Comercio	Propiedad
JUGADORES CON VETO	-0,013 (6,04)	-0,0069 (1,39)	-0,00037 (0,03)	-0,007 (0,72)	0,019 (3,17)	0,0052 (1,50)	0,00062 (0,48)
R-CUADRADO AJUSTADO.....	0,6796	0,0537	0,1519	0,5334	0,6135	0,4330	0,2395
RAÍZ DEL ERROR C. M.	0,0203	0,0609	0,1167	0,1134	0,0582	0,0322	0,0132
NÚMERO DE OBSERVACIONES.....	62	62	62	62	62	62	62

Nota: (*) No se incluyen los resultados completos del modelo del cuadro n.º 2. Los resultados son similares si se incluye un efecto de escala (INGRESOS TOTALES/PIB). La lista de países incluidos se recoge en la tabla A.2, en el anexo.

CUADRO N.º 6 (*)

**REGRESIONES DE LA PARTICIPACIÓN RELATIVA DE CADA INGRESO EN LA ESTRUCTURA FISCAL DE LOS GOBIERNOS
CENTRALES EN 21 DEMOCRACIAS AVANZADAS, 1975-1992
INCLUIDOS JUGADORES CON VETO Y SISTEMA MAYORITARIO**
(Estadísticos-t entre paréntesis, basados en los errores estándar de Huber-White)

	No fiscales	Sociedades	Renta individual	Seguridad social y nóminas	Bienes y servicios	Comercio	Propiedad
JUGADORES CON VETO	-0.014 (5.73)	-0.0073 (1.30)	0.016 (1.39)	-0.016 (1.21)	0.015 (2.32)	0.0032 (1.00)	-0.0019 (1.51)
MAYORITARIO	-0.0037 (0.57)	-0.0033 (0.16)	0.126 (2.77)	-0.061 (1.26)	-0.033 (1.54)	-0.015 (1.34)	-0.019 (4.14)
R-CUADRADO AJUSTADO	0.6739	0.0335	0.2554	0.5401	0.6208	0.4363	0.4165
RAÍZ DEL ERROR C. M.	0.0205	0.0615	0.1093	0.1125	0.0577	0.0321	0.0115
NÚMERO DE OBSERVACIONES.....	62	62	62	62	62	62	62

Nota: (*) No se incluyen los resultados completos del modelo del cuadro n.º 2. Los resultados son similares si se incluye un efecto de escala (INGRESOS TOTALES/PIB). La lista de países incluidos se recoge en la tabla A.2, en el anexo.

No parece haber ninguna investigación que considere el efecto de los puntos de veto sobre la estructura fiscal de equilibrio. En consecuencia, en el cuadro n.º 5 mostramos los resultados derivados de añadir un índice de puntos de veto construido por Tsebelis (15) al modelo del cuadro n.º 2. La muestra está constituida por un conjunto de veintiuna democracias avanzadas, analizadas en el período 1975-1992 (véase en la tabla A.2 del anexo una lista de los países incluidos). En el cuadro n.º 6 aparece también el indicador MAYORITARIO de sistemas electorales.

En ambos cuadros observamos que, a medida que aumenta el número de jugadores con veto, los gobiernos centrales tienden a basarse más en los impuestos sobre el consumo interior y menos en los ingresos no fiscales (incluidos, entre otros, cánones, ingresos procedentes de propiedades públicas, intereses de inversiones, ventas de bienes y servicios o multas). La explicación de esta pauta no resulta evidente de forma

inmediata. Por otro lado, la falta de significatividad de los coeficientes referidos a los puntos de veto en las regresiones con el impuesto sobre sociedades es consistente con la afirmación de Ganghof (2006) en el sentido de que los jugadores con veto son irrelevantes para la elección de la política impositiva societaria.

Otros elementos importantes de la microestructura institucional no analizados hasta ahora comprenden el federalismo, el presidencialismo y el bicameralismo. El primero aparece incluido en el cuadro n.º 2, en el que se observa que los gobiernos centrales en los sistemas federales (en comparación con los unitarios) tienden a depender en mayor medida de la tributación societaria y menos de los impuestos sobre comercio interior y propiedad. Ello parece comprensible: los niveles más bajos de gobierno encuentran más fácil gravar el consumo interno y la propiedad que el capital móvil, dándose el fenómeno contrario en el caso de la tributación de las sociedades por par-

te del Gobierno central, por lo que la competencia entre jurisdicciones determina una asignación eficiente de los instrumentos de política en la federación (16). Dejamos para otra ocasión la investigación referida al presidencialismo y al bicameralismo (17).

VII. ESTRUCTURA IMPOSITIVA DE EQUILIBRIO EN UNA DEMOCRACIA CONSOLIDADA: TRES MOMENTOS EN LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL MIX ENTRE IMPUESTOS SOBRE CONSUMO E IMPUESTOS SOBRE LA RENTA

Centrémonos a continuación en los determinantes de la estructura fiscal en estados democráticos consolidados con un sistema electoral estable, un modelo simple que se ilustra en el gráfico 2. Es fácil comprobar la sustancial variedad de sistemas fiscales en este tipo de países en todo el mundo. La variación en las relaciones entre impuestos personales y de sociedades en países de la OCDE, mostrada en las líneas verticales del gráfico 3, es uno de los ejemplos de ello.

Igualmente variable es la elección entre consumo y renta como fuentes de financiación pública. La UE15 registró una recaudación media del 29 por 100 de sus ingresos procedentes de impuestos sobre el consumo general en 2006, mientras que en Estados Unidos y Canadá los ingresos por tales conceptos fueron, respectivamente, del 14 y el 22 por 100, registrándose una gran variación en los países con porcentajes intermedios (véase OCDE, 2008: 108). La dependencia de la tributación de la renta personal es igualmente variable, y generalmente tiende a evolucionar en la dirección «opuesta». Excluyendo las contribuciones a la seguridad social, Estados Unidos y Canadá recaudaron aproximadamente el 36 por 100 de sus ingresos totales de este modo, cifra que es sustancialmente superior a la media de los 15 miembros de la UE, próxima al 25 por 100.

Existe una conocida tradición del análisis fiscal relacionada con la elección entre tributación sobre el consumo y sobre la renta (sendas revisiones de la extensa literatura a este respecto son las de Bradford, 1996, y Zodrow y McClure, 2007). Esta literatura es, en su mayoría, de naturaleza normativa, mientras que son escasos los trabajos referidos a la elección entre las dos fuentes de ingresos cuando éstas son determinadas de forma endógena como parte del proceso político. La cuestión que planteamos en este apartado es la siguiente: con independencia de las diferencias en la estructura de las instituciones electorales, ¿qué factores pueden determinar la va-

riación de la relación entre impuestos sobre el consumo e impuestos sobre la renta en los diversos países democráticos? (18).

En un modelo idóneo para el estudio de esta cuestión han de estar presentes varios elementos clave, tanto del sector privado como del público. Algunos de tales factores pueden actuar directamente sobre la estructura impositiva, mientras que otros sólo ejercen una influencia indirecta. El trabajo empírico recogido en el cuadro n.º 2 y otros estudios similares han puesto de manifiesto la importancia del tamaño relativo de las bases imponibles, medido en función de la magnitud per cápita de la correspondiente actividad gravable. La investigación previa también ha demostrado que la varianza de las rentas desempeña un papel significativo en la determinación de la estructura del impuesto sobre la renta, al menos debido a que el público contribuyente es heterogéneo en lo que respecta a sus preferencias por el ocio (Cukierman y Meltzer, 1991).

Los factores subyacentes al tamaño del Gobierno también se ven implicados, en la medida en que la estructura fiscal puede cambiar en función del papel global del Gobierno en la economía. Antes hemos definido este fenómeno como efecto de escala. Los trabajos sobre el tamaño del Gobierno han identificado la renta per cápita como un factor determinante (véase la literatura sobre la ley de Wagner, revisada por Mueller, 2003), lo que constituye otra de las razones para añadir este factor a la lista. El teorema del votante mediano de Black (1958) identifica la asimetría de la distribución de la renta como factor determinante clave para el tamaño del gobierno (Meltzer y Richard 1981, 1983). Así pues, podemos centrarnos en los tres primeros momentos de la distribución de la renta como potenciales determinantes de la estructura del sistema fiscal en las democracias consolidadas.

En un contexto diferente, aunque relacionado con el anterior, Usher (1977) centra su atención en la heterogeneidad de las preferencias por los bienes públicos, incluyendo los momentos segundo y tercero en la distribución de los gustos, como determinante de que un cierto bien sea suministrado públicamente o no. Los ciudadanos de renta más baja están especialmente enfrentados al *trade-off* entre los beneficios de la financiación redistributiva de los bienes provistos públicamente (como en el modelo de Meltzer-Richards) y la pérdida de bienestar que puede producirse cuando sus preferencias difieren sustancialmente de las de otros que están implicados en la toma de decisiones colectivas.

Las preferencias por los bienes públicos en relación con los bienes privados y el ocio también pueden verse implicadas directamente en la evolución de la estructura impositiva, así como indirectamente a través del efecto de escala. La naturaleza de tales preferencias puede afectar a la forma en la que los contribuyentes situados en diferentes tramos de la distribución de la renta reaccionan a los cambios en distintos tipos de tributación. Así pues, yendo más allá de la literatura existente, parece razonable analizar los tres primeros momentos —*la media, la varianza y la asimetría*— de las distribuciones de la renta y las preferencias por los bienes públicos como factores que pueden configurar la combinación de impuestos sobre el consumo y la renta (19).

1. Análisis del papel de los tres momentos en el *mix* impuestos sobre el consumo-impuestos sobre la renta utilizando técnicas de simulación

La investigación del papel de los tres momentos arriba indicados es una tarea compleja. Winer, Warskett y Hettich (2009) utilizan una simulación de un modelo de votación espacial para analizar el papel de estos factores. Como se sabe, este modelo puede resolverse para su equilibrio mediante la optimización de una función sintética (de apoyo político) que corresponde a una suma ponderada de utilidades indirectas, en la que los pesos reflejan la influencia política efectiva de cada grupo de ciudadanos (véase, por ejemplo, Coughlin, 1992). En el modelo de Winer et al. (2009), la función de utilidad es Cobb-Douglas en un bien público puro, un bien privado y ocio. La heterogeneidad de preferencias por el bien público implica determinados supuestos sobre la media, la varianza y la asimetría de los parámetros en las funciones de utilidad. Una distribución de las cualificaciones o capacidades de los individuos y, en consecuencia, de salarios y rentas, se introduce a través de las restricciones presupuestarias de los ciudadanos, que también incorporan una renta de capital exógena para cada persona. Por su parte, la distribución de la influencia política se introduce a partir de los supuestos sobre los pesos de las utilidades indirectas en la función de apoyo político.

Hay cinco grupos de votantes con pesos de población simétricos con respecto a la media, y se supone que los impuestos sobre la renta del trabajo y sobre el consumo de estos grupos son estrictamente proporcionales. El modelo se calibra de modo que

el tamaño relativo del sector público es de 0,5 y los impuestos sobre rentas del trabajo y consumo son ambos no negativos. En el trabajo de Winer et al. (2009) se aportan más detalles.

Las simulaciones de este modelo para sociedades con distribuciones simétricas y asimétricas de las rentas y las preferencias muestran que la estructura del sistema fiscal puede variar de forma sustancial, incluso cuando la distribución de la influencia política se mantiene fija. Como una ilustración, vamos a considerar aquí los efectos de los cambios en la varianza de las cualificaciones, ya que normalmente no son objeto de estudio. En este caso, la cualificación media se mantiene constante y las preferencias son homogéneas para todos los individuos.

El cuadro n.º 7 registra los valores simulados de los tipos impositivos sobre la renta del trabajo y el consumo, t_l y t_c , la razón impositiva, t_l/t_c , y el tamaño relativo de la administración, $tamgob$. En el modelo, los tipos impositivos y los ingresos evolucionan en paralelo, y en el cuadro sólo se representan los primeros. Observamos que, a medida que el equivalente de la varianza de las cualificaciones del modelo disminuye, t_l se reduce y t_c aumenta, mientras que el tamaño del Gobierno en relación con la renta agregada se mantiene más o menos constante. Así pues, se registra un incremento de la dependencia relativa de la tributación sobre el consumo a medida que la distribución de las capacidades se concentra más.

CUADRO N.º 7

UNA SOCIEDAD HOMOGÉNEA (EN PREFERENCIAS)
CUALIFICACIÓN MEDIA DEL MODELO = 850.
CAMBIO EN LA VARIANZA DE LAS CUALIFICACIONES

Varianza del modelo	t_l	t_c	t_l/t_c	$tamgob$
10.000	0,22	0,88	0,25	0,54
20.000	0,23	0,85	0,27	0,54
30.000	0,24	0,84	0,29	0,54
40.000	0,25	0,82	0,30	0,54
50.000	0,27	0,79	0,34	0,54

Estos resultados fueron pronosticados por Cukierman y Meltzer (1991), a cuyo trabajo se ha hecho referencia previamente. En su modelo del votante mediano, una disminución en la desigualdad de la renta reduce el tamaño del Gobierno, debido a que la renta gravable total, la única base de su modelo, se reduce como consecuencia de que la importancia de las diferencias en las elasticidades de la oferta de tra-

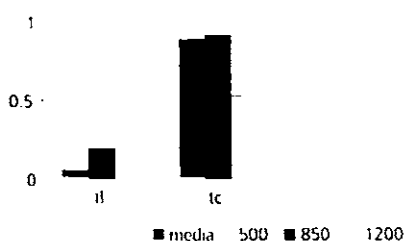
bajo de los ricos y los pobres decrece a medida que la distribución de la renta se reduce. En nuestro trabajo, en un modelo con un espacio de elementos multidimensionales (dos tipos impositivos y un bien público) observamos cambios en la estructura fiscal, aunque el tamaño del sector público no cambie.

Resulta útil examinar el cambio en la estructura impositiva si se considera una dispersión próxima a cero de las cualificaciones, y por consiguiente de la renta, de forma que no haya ricos o pobres en relación con la media (20). Los resultados, ilustrados en el gráfico 4, muestran tres casos en los que la media (del modelo) de las cualificaciones disminuye de 1.200 a 500, mientras que la distribución de las capacidades se mantiene muy concentrada.

La población con cualificaciones medias bajas presenta rentas relativamente bajas, tanto las percibidas como las procedentes de sus dotaciones iniciales. La elasticidad del ocio con respecto a la renta es relativamente elevada (véase ecuación 2.2b en Winer *et al.*, 2009), y un impuesto sobre la renta del trabajo representa un fuerte desincentivo al trabajo para todos. Así pues, al maximizar los votos esperados, lo óptimo es tener un t_l bajo. En el caso de las cualificaciones medias bajas, esto conduce a una solución esquina, en la que no hay prácticamente tributación sobre las rentas del trabajo ($t_l = 0$). Lo que sucede en este punto es que la renta del trabajo es gravada lo menos posible para hacer que las rentas brutas sean lo más elevadas posible, mientras que los servicios públicos deseados son financiados de manera relativamente eficiente desviando el gasto privado a los fondos públicos; un uso de la tributación sobre el consumo que no se suele considerar.

Por último, cabe reseñar que, cuando la preferencia media por los bienes públicos aumenta en cual-

GRÁFICO 4
UNA SOCIEDAD HOMOGÉNEA CON UNA MÍNIMA
VARIANZA DE LAS CUALIFICACIONES



quiera de las simulaciones arriba apuntadas, la imposición sobre el consumo tiende a crecer en importancia en la estructura fiscal para cualquier varianza de capacidades dada.

Una lección general que se deduce del modelo es que la distribución de preferencias por los bienes públicos y privados, interactuando con la distribución de la renta, puede influir en la estructura impositiva, al afectar a la elasticidad de las bases imponibles y a los medios eficientes de financiación de los servicios públicos. Aunque la naturaleza específica de esta interacción depende de la estructura particular del modelo que se adopte, parece razonable esperar ciertos ajustes de este tipo cuando exista una sustancial variación en las distribuciones de renta y preferencias.

Siempre es conveniente estar al corriente del modo en el que los supuestos dan lugar a conclusiones en el modelo de simulación que hemos analizado aquí de manera sucinta (21). En función de nuestra experiencia con dicho modelo, es posible especular con que la dependencia de la tributación sobre el consumo en la Unión Europea, relativamente alta en comparación con la de Norteamérica, puede ser en parte debida a la mayor igualdad de las rentas unida a una mayor preferencia por los bienes públicos. Si es así o no, y en qué medida, son cuestiones hasta ahora no consideradas en la literatura empírica.

VIII. GLOBALIZACIÓN Y COMPETENCIA FISCAL

La competencia fiscal existe, y es un factor de remodelación de los sistemas tributarios (véanse las revisiones de Devereux, 2008, Feld y Heckmeyer, 2008, y Zodrow 2008), aunque no parece registrarse un desgaste evidente del Estado hasta el momento (Garrett, 1998; Swank y Steinmo, 2002; Ha, 2008; Bergh, 2008, y Bernholz, 2008) (22). En este apartado consideraremos el modo en el que pueden estudiarse las consecuencias de la globalización y de la competencia fiscal internacional en el contexto del modelo básico anteriormente perfilado.

En un determinado nivel, la modelización de los efectos de la globalización es sencilla. Para hacer uso de un modelo como el reflejado en el gráfico 2, es necesario conocer qué bases imponibles se hacen relativamente más elásticas, y de qué modo se traducen las consecuencias económicas de ello, para una determinada relación de tipos-ingresos, en costes políticos derivados de recaudar los ingresos a par-

tir de esas bases. Así pues, las consecuencias para la estructura fiscal se deducen de forma simple.

No obstante, son varias las complicaciones a las que hay que hacer frente antes de llegar a este punto. En primer lugar, las elasticidades implicadas son cantidades de equilibrio que, en cierta medida, resultan de la interacción estratégica entre los gobiernos nacionales, o incluso entre estados (regiones) o provincias, que actúan de forma independiente para atraer inversión exterior. Los economistas han seguido la pista de estas elasticidades fiscales de forma empírica (véase Feld y Heckmeyer, 2008, para consultar las referencias). En segundo lugar, resulta incluso más difícil de analizar el modo en el cual los cambios en las elasticidades repercuten en el apoyo político. Aunque pueden no referirse a su misión en estos términos, los estudiosos de la ciencia política han investigado esta parte de la historia (véanse, por ejemplo, Garrett, 1998, y Ha, 2008), analizando el modo en el que las instituciones políticas interiores atenúan las consecuencias del aumento en la integración internacional de las economías nacionales. En tercer lugar, el reconocimiento de que las estructuras impositivas son *sistemas de elementos relacionados* en este contexto continúa siendo un notable desafío por sí mismo.

Este tercer aspecto del estudio de la globalización conduce a una serie de cuestiones espinosas y problemas a los que han de enfrentarse los investigadores dedicados al estudio empírico de la economía política de la imposición. Uno de los más interesantes es el hecho de que, aunque las estructuras impositivas son sistemas de elementos relacionados, la interacción estratégica tiende a estudiarse impuesto por impuesto, como en el caso de la tributación de las sociedades. Es necesario ser conscientes de que las perturbaciones en cualquier parte del sistema pueden propagarse a otras áreas. En realidad, no existe razón para limitar la competencia internacional al ámbito de la tributación, ya que hay otros tipos de instrumentos políticos que, a menudo, sirven como sustitutos idóneos (Trebilcock et al., 1982, Sinn, 2003) (23).

Un segundo problema surge por el hecho de que, dado que las estructuras impositivas son *sistemas*, las grandes perturbaciones comunes en los países a escala internacional influyen en buena parte del sistema fiscal de todos los países afectados, muchas veces de manera similar. Por ello, resulta difícil distinguir una situación en la que se registran reacciones semejantes y autónomas ante un *shock* común de una en la que los países interactúan estratégicamente (para este punto, véase Revelli, 2005).

Como comentario final, volvemos a la pregunta de por qué hay diferencias entre la interacción estratégica a escala nacional entre los contribuyentes y el Gobierno, por una parte, y la interacción estratégica entre países, cuando es posible la migración internacional, contrapuesta a la «migración interna» entre partidos políticos, por otra. Recordemos que esta diferencia desempeña un papel clave en algunas de las investigaciones sobre los puntos de veto que hemos considerado y, con toda seguridad, es una parte importante de los estudios sobre competencia internacional. Una respuesta razonable (y a menudo formulada) es que, excepto para personas de alta cualificación que suministren servicios negociados internacionalmente, las compañías pueden cruzar las fronteras nacionales con mayor facilidad que los trabajadores, en respuesta a políticas diferenciales favorables.

Sin embargo, aunque esta repuesta puede parecer adecuada, es importante tener en cuenta que la diferencia en la movilidad de los factores es, en parte, consecuencia de la política pública. Los gobiernos pueden regular, y de hecho regulan, la movilidad del trabajo y el capital, tanto de forma independiente como mediante acuerdos bilaterales y multilaterales. La movilidad del trabajo es menor, mientras que la del capital es cada vez mayor como consecuencia de una serie de opciones políticas deliberadas. Por consiguiente, parece razonable prever que la futura investigación sobre la diferencia entre las restricciones internas y las internacionales, en lo que respecta a las opciones políticas, generará nuevas perspectivas en el estudio positivo y normativo de los sistemas fiscales.

IX. COMENTARIOS FINALES

El análisis comparativo de los sistemas fiscales plantea numerosos interrogantes significativos para el estudio de la economía política. Los más importantes son los referidos a la influencia de las instituciones. En este artículo, dedicamos especial atención al impacto de las instituciones políticas en la estructura impositiva, si bien la tributación no se determina aisladamente con respecto a otros aspectos de la política pública. Tras presentar sucintamente un modelo idóneo para explicar los resultados fiscales como un equilibrio político, examinamos parte de la literatura más relevante en este contexto, aportando, además, nuevos resultados estadísticos. Nuestra revisión es más selectiva que exhaustiva, y se centra en lo que consideramos que son algunas de las cuestiones y algunos de los resultados más importantes dentro de un *corpus* bibliográfico en creciente expansión.

En el nivel más amplio, las comparaciones internacionales entre todos los tipos de regímenes muestran que el grado de democracia ejerce una importante influencia sobre la estructura fiscal. En los países más democráticos hay mayor dependencia de los impuestos sobre la renta personal y de los de seguridad social y sobre nóminas, incluso después de controlar los determinantes de la estructura fiscal que pueden estar correlacionados con el nivel de desarrollo. Ello sugiere que el grado de consentimiento puede desempeñar un papel esencial en la naturaleza de las estructuras observadas de ingresos.

Cuando pasamos a realizar un análisis comparativo entre las democracias modernas, se aprecia un rasgo institucional del sistema electoral que resulta de particular relevancia: si el sistema electoral es proporcional o mayoritario. Volvemos a comprobar que el entorno institucional tiene ciertamente importancia. Nuestro trabajo estadístico demuestra que los países con sistema proporcional hacen mayor uso de los impuestos de seguridad social, sobre nóminas y sobre el comercio interior, y dependen en menor medida de la tributación sobre la renta personal, la societaria y la de comercio internacional que las naciones que utilizan un sistema mayoritario. Aunque se pueden sugerir explicaciones para algunos de estos efectos, se requiere de más investigación para confirmarlos.

Cuando examinamos la microestructura comparativa de los sistemas fiscales, se plantean otras cuestiones. Particularmente relevante es la influencia de los costes de transacción o, en una formulación relacionada con ellos, el papel de los jugadores con veto que pueden bloquear o aplazar las decisiones políticas importantes. En el trabajo hemos presentado algunos nuevos resultados referidos al impacto de los puntos de veto en la estructura fiscal, un factor hasta ahora no considerado en la literatura.

La investigación de la estructura fiscal resulta compleja, ya que el analista se enfrenta a sistemas en equilibrio, en los que todos los instrumentos de política están relacionados. No resulta, pues, sorprendente que la mayor parte de la investigación empírica quede limitada a datos que son valores promedio, ya que son muchas las complicaciones en las estimaciones, incluso sin considerar los momentos más altos de las variables relevantes. No obstante, nuevos trabajos que emplean técnicas de simulación apuntan a influencias que sólo pueden registrarse con momentos más altos. Se sugiere, por ejemplo, que los cambios en la varianza de las rentas interactuando con la distribución de las preferencias por los bienes pú-

blicos pueden dar lugar a diferencias significativas, a lo largo del tiempo o entre países, en el uso de las fuentes de ingresos fiscales. La importancia cuantitativa de los momentos segundo y tercero en relación con los factores institucionales que hemos considerado está aún por investigar.

El análisis comparativo ofrece un amplio campo de investigación de los sistemas fiscales. Asimismo, plantea importantes desafíos, dado que los datos observados reflejan resultados de equilibrio, que requieren técnicas de estimación que tengan en cuenta la simultaneidad de las diferentes características políticas. Varias partes de los sistemas fiscales —lo que hemos denominado el esqueleto fiscal— están relacionadas entre sí, y no se estudian bien de forma aislada.

Iniciamos el trabajo preguntándonos, entre otras cosas, si la literatura en este campo ofrece algunas lecciones para el actual diseño fiscal. Como indicamos previamente, el análisis sugiere claramente que las instituciones tienen importancia en este contexto. Las propuestas de reforma que no tengan en cuenta el contexto institucional, de ser aplicadas, tendrían efectos colaterales significativos e imprevistos en otras partes del sistema fiscal. La futura investigación del tipo de la aquí revisada permitirá predecir mejor tales efectos, y proporcionará una mejor comprensión de por qué se aprecia una variación tan amplia en los sistemas fiscales en los diferentes países, tanto en el mundo desarrollado como en el que está en vías de desarrollo.

NOTAS

(*) Los autores se citan en orden alfabético inverso. Trabajo preparado para *Tax Systems: Whence and Whither (Recent Evolution, Current Problems and Future Challenges)*, conferencia patrocinada por la Fundación de las Cajas de Ahorros de España, FUNCAS, y UNICAJA, Málaga, España, 9-11 de septiembre de 2009. Agradecemos a Sophie Bernard su colaboración en la investigación. También damos las gracias a Julio López Laborda, nuestro comentarista en la conferencia, por sus atentos comentarios, así como a los participantes en la conferencia. El trabajo también sirvió de base para la conferencia general impartida por Winer en la *XXI Riunione Scientifica Siep* (Sociedad Italiana de Economía Pública), Pavia, 24 de septiembre de 2009, con Silvia Giannini como comentarista.

(1) Además del reto de explicar por qué las estructuras fiscales varían a lo largo del espacio y el tiempo, que es nuestra tarea en este trabajo, otros temas relevantes en la economía política de la imposición son los siguientes: 1) qué determina el poder impositivo; 2) cómo y por qué las estructuras fiscales observadas difieren de los sistemas fiscales óptimos; y 3) cómo podemos entender el proceso de reforma fiscal. Entre los recientes trabajos sobre la primera cuestión se cuentan los de BESLEY y PERSSON (2010) y NORTH, WALIS y WEINGAST (2009). Sobre la segunda cuestión pueden verse, por ejemplo, algunos de los documentos y comentarios preparados para la Comisión de Reforma del Sistema Fiscal (el Informe Mirriles del *Institute for Fiscal Studies* británico). Sobre la tercera cuestión, se puede consultar WINER y HETTICH (1999) y HETTICH y WINER (1999, capítulo 6) y la literatura allí referenciada.

(2) La división práctica entre tipos de régimen a partir de los índices Gastil se basa en la contrastación de ISLAM y WINER (2004) del modelo de Wintrobe. NORTH *et al.* (2009) consideran que estos dos tipos de estados corresponden a lo que ellos denominan estados naturales, regidos por élites y que pueden ser estables, pero en los que el Estado de derecho no se extiende a las élites, y en los que se registran interferencias frecuentes por parte de dichas élites en el proceso «democrático».

(3) Tal es el caso cuando todas las regresiones contienen el mismo conjunto de variables explicativas, y las variables endógenas suman exactamente 1 (la suma de las participaciones en los ingresos fiscales). Véase BODKIN (1964) para consultar una explicación de esta propiedad de la estimación.

(4) Para el estudio de la interacción de dos elementos, un tipo impositivo sobre la renta y un beneficio fiscal para el sistema de impuesto sobre la renta estatal en los Estados Unidos, véase WINER y HETTICH (2002).

(5) PROFETA, PUGLISI y SCABROSETTI (2009) obtienen un resultado similar (más libertad genera mayor dependencia de la tributación sobre la renta personal), aunque sólo para una muestra de países en desarrollo y empleando exclusivamente el componente de libertades civiles del índice Gastil.

(6) En su comentario a este trabajo, Julio López Labora señala que el grado de redistribución dependerá del tamaño del sector público y de la importancia relativa de la imposición sobre la renta, así como de la progresividad de la tarifa del impuesto sobre la renta. Puede conseguirse una redistribución sustancial al pasar una parte suficientemente grande del flujo de la renta nacional a través del sistema fiscal, con una tarifa del impuesto sobre la renta que no sea muy progresiva, especialmente si este impuesto tiene un peso relativamente importante en el conjunto del sistema fiscal.

(7) La singular falta de significación del coeficiente del segundo segmento del *spline* sobre los impuestos al comercio se debe tal vez a la corrupción en la recaudación de derechos aduaneros.

(8) Para consultar un análisis referido al consentimiento —y a su contrario, la coerción— en la tributación, véase, por ejemplo, LEVI (1981), BRETON (1996) y WINER, TRIDIMAS y HETTICH (2008).

(9) Una útil revisión de la investigación publicada hasta 2002 es aportada por BAKER y GOULD (2002). Véase también HETTICH y WINER (1999).

(10) En el modelo de Iversen-Soskice hay tres grupos de votantes —ciudadanos de renta baja, media y alta— y hay además una restricción para todos los gobiernos, que impide la introducción de políticas regresivas. Esta restricción puede originarse por la amenaza de inestabilidad política, y no queda explicada en el modelo. La política tributaria es multidimensional, por lo que el teorema del votante mediano no es aplicable en este contexto. *Bajo un sistema proporcional*, hay tres partidos (B, M y A), cada uno de los cuales es una representación perfecta del correspondiente grupo de renta. Los gobiernos consisten en una coalición de dos de estos partidos. Dada la restricción de no regresividad, el decisivo partido de renta media, M, se unirá probablemente al B, más que al A. Si M se une a B, puede beneficiarse con B de la tributación progresiva de A. Si se une a A, la restricción de no regresividad previene la explotación de B. En otras palabras, en una coalición MA, M debe compartir tanto con B como con A, mientras que en una coalición BM, M sólo comparte con B. *En un sistema mayoritario*, el partido gobernante corresponde a una coalición de dos grupos, y tiene una base de centro. Dado que el Gobierno es una coalición de diferentes grupos, sus líderes pueden no ser lo suficientemente representativos de sus constituyentes. En este caso, los votantes del grupo decisivo M prefieren formar un partido MA antes que uno BM. Aunque ambos partidos prometan una plataforma de centro, la dirección del partido BM puede decirse favorable a posiciones de izquierda, en cuyo caso los votantes de M corren el riesgo de ser gravados para financiar la redistribución orientada a los votantes de renta más baja. Por otro lado, a la vista de la restricción de no regresividad, si el partido MA se manifiesta como orientado a la derecha, el grupo M puede no empeorar, y la mejor opción para un partido MA dominado por A será la reducción del tamaño del sector público, quedando A (y cualquier otro) con mayor renta disponible. Si se

desea consultar un modelo alternativo, con un enfoque similar para determinar las razones por las que la desigualdad después de impuestos es menor en los sistemas proporcionales, véase AUSTIN-SMITH (2000).

(11) El análisis se basa en parte en el modelo de las variedades del capitalismo de HALL y SOSKICE (2001).

(12) La distancia ideológica entre los jugadores con veto puede también desempeñar un papel significativo, ya que una mayor distancia suele dificultar el acuerdo sobre los cambios en el *statu quo*. Así, la creciente polarización de la élite en Estados Unidos puede resultar importante para explicar los hallazgos de HETTICH-WINER. Para más información sobre la polarización en Estados Unidos, puede consultarse, por ejemplo, la reciente revisión de FIORINA y ABRAMS (2008).

(13) STEWART (1991) es un trabajo pionero sobre la reforma fiscal en Estados Unidos, entre 1981 y 1987, que puede observarse, al menos de forma retrospectiva, como consistente con (o, al menos, incorporando elementos de) un análisis de los jugadores con veto, como el propio análisis de HETTICH y WINER.

(14) En un estudio complementario, Ha (2008) arguye que la evidencia empírica obtenida a partir de un conjunto de datos similares, recabados en países industrializados entre 1960 y 2000, indica que la presión de la globalización para aumentar el gasto en bienestar a escala nacional se reduce cuando hay más jugadores con veto partidistas o institucionales.

(15) Véase http://sitemaker.umich.edu/tsebelis/veto_players_data (30 de junio de 2009).

(16) Para más información sobre la asignación de los instrumentos de política en un estado federal véase, por ejemplo, BRETON y SCOTT (1978).

(17) Cuando un indicador PRESIDENCIAL reemplaza al MAYORITARIO en los cuadros n.ºs 3 y 4, el presidencialismo determina una menor dependencia de los impuestos sobre la renta personal, y una dependencia mayor de la tributación de la seguridad social y las nóminas, como en los sistemas proporcionales. No tenemos una explicación clara de este comportamiento.

(18) Entre los trabajos sobre los diferentes tipos de partidismo y tributación pueden consultarse, por ejemplo, el de STEWART (1991), sobre la política impositiva nacional de Estados Unidos en la década de 1980, o el de REED (2006), sobre la política impositiva en el ámbito de los distintos estados en Estados Unidos.

(19) Los momentos segundo y tercero de la distribución de la influencia política también son importantes, ya que la política impositiva es el resultado de una elección colectiva (el primer momento, o grado medio de influencia política, carece de significación, dado que la influencia es un concepto relativo). Nótese que la política de partidos, incluyendo las diferencias en la ideología de la redistribución, no está implicada aquí, y queda para una ulterior investigación.

(20) La presencia de cierta distribución es esencial, aunque la dispersión sea pequeña, ya que, de otro modo, no hay equilibrio en el modelo aplicado a una cifra pequeña de votantes.

(21) Véase, por ejemplo, RENSTROM (1996), que adopta una especificación cuasi-lineal de las preferencias, en vez de una de Cobb-Douglas, generando un modelo en el que el incremento de las preferencias por los bienes públicos da lugar a una mayor tributación sobre las rentas del trabajo, en vez de a una menor. Un mensaje de la misma índole subyace en el estudio de DEATON (1987).

(22) GARRETT (1998) muestra convincentemente que la importancia del Estado ha aumentado como consecuencia de la globalización, particularmente en los países con gobiernos de coaliciones de centro-izquierda (y representación proporcional) y abarcando a las instituciones del mercado de trabajo. En HETTICH y WINER (1999, cap. 7), Rutherford y Winer ilustran de forma singular la conexión entre la política interior de Estados Unidos y la globalización en la década de 1970. Los autores construyen un modelo de votación espacial similar al empleado en este

trabajo, con el modelo tributario GEMTAP integrado en él. Los pesos de la influencia de cada uno de los tres grupos de renta en la función de apoyo político (cuya optimización replica el equilibrio) son calibrados de forma tal que el modelo reproduzca los conjuntos de datos de referencia del GEMTAP en 1973 y 1983. A continuación, aplicando los pesos efectivos de 1973 de la influencia de los pobres (sin renta de capital) y de los grupos de renta media y alta al conjunto de datos de 1983, se obtiene un impuesto sobre el capital de equilibrio que es sustancialmente inferior, y un impuesto sobre las rentas del trabajo que es superior a los realmente observados en 1983. Ello muestra que, para reproducir el conjunto de datos de 1983, es necesario un incremento (en relación con 1973) en la influencia política interior relativa de los votantes favorables a una menor tributación de las rentas del trabajo.

(23) El estudio de TREBILCOCK, PRICHARD, HARTLE y DEWEES (1982) sobre la sustituibilidad de los instrumentos de gobierno (gastos, impuestos, regulación, etc.) es probablemente el análisis fundacional sobre sistemas de instrumentos de gobierno. SINN (2003) analiza la competencia entre sistemas nacionales de instrumentos de política. Algunos autores han explorado recientemente aspectos de la conexión entre diferentes tipos de instrumentos de política. Entre ellos se encuentran FREDRIKSSON et al. (2004) y HETTICH y WINER (2006), que incluyen la regulación y la imposición, y HAUPTMETER et al. (2008). GORDON (2010) investiga la importancia de la conexión entre la regulación del sector informal y el gravamen del sector formal en los países en desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- ADAMS, James; Samuel MERRILL, y Bernard GROFMAN (2005), *A Unified Theory of Party Competition*, Cambridge University Press.
- AIDT, Toke S., y J. DUTTA (2009), «Strategic consensus and heterogenous voters: Provision of public goods with random voter turnout», *Public Finance and Management* 9 (2).
- AIDT, Toke S., y Peter S. JENSEN (2009), «Tax structure, size of government, and the extension of the voting franchise in Western Europe, 1860-1938», *Journal of Public Economics*.
- AUSTEN-SMITH, David (2000), «Redistributing income under proportional representation», *Journal of Political Economy*, 108(6): 1235-1269.
- BAKER, Andrew C., y Peter J. GOULD (2002), «Democracy and Taxation», *American Review of Political Science*, 5: 87-110.
- BERGH, Andreas (2008), «A race to the bottom for the big welfare states?», en A. BERGH y R. HOEIJER, *Institutional Competition*, Edward Elgar: 182-201.
- BERNHOLZ, Peter (2008), «Institutional competition: International environment, levels and consequences», en A. BERGH y R. HOEIJER, *Institutional Competition*, Edward Elgar: 90-111.
- BESLEY, Timothy, y Torsten PERSSON (2010), «The origins of State capacity: Property rights, taxation, and politics», *American Economic Review*, (de próxima aparición).
- BLACK, Duncan (1958), *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge University Press.
- BODKIN, Ronald G. (1974), «Additively consistent relationship for personal savings and the categories of consumption expenditures, U.S.A., 1949-1963», *Cowles Foundation Paper n.º 403*, Yale University.
- BRADFORD, David F (1996), *Fundamental Issues in Consumption Taxation*, American Enterprise Institute.
- BRETON, Albert (1996), *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*, Cambridge University Press.
- BRETON, Albert, y Anthony SCOTT (1978), *The Economic Constitution of Federal States*, University of Toronto Press.
- BUENO DE MESQUITA, Bruce; Alastair SMITH; Randolph M. SIVERSON, y James D. MORROW (2005), *The Logic of Political Survival*, MIT Press.
- CANEGRATI, Emanuele (2009), «A probabilistic voting model of indirect taxation», Catholic University of Milan, no publicado.
- CASTANHEIRA, Michele; Gaetan NICODÈME; Paola PROFETA, y Viktor TRASBERG (2009), «On the political economics of tax reform», trabajo presentado a la Società Italiana di Economia Pubblica, Pavia September.
- COUGHLIN, Peter (1992), *Probabilistic Voting Theory*, Cambridge University Press.
- CUKIERMAN, Alex, y Allan H. MELTZER (1991), «A political theory of progressive income taxation», en A. MELTZER, A. CUKIERMAN y S.F. RICHARD (1991), *Political Economy*, Oxford University Press: 76-108.
- CUSACK, Thomas R. (2002), «Taxing work», *European Journal of Political Research*, 45: 43-73.
- CUSACK, Thomas R., y Pablo BERAMENDI (2006), «Taxing Work», *European Journal of Political Research*, 45: 43-73.
- DEATON, Angus (1987), «Econometric issues for tax design in developing countries», en D. NEWBERY y N. STERN (eds.), *The Theory of Taxation for Developing Countries*, Oxford University Press: 92-113.
- DEVEREUX, Michael (2008), «Business taxation in a globalized World», *Oxford Review of Economic Policy*, 24(4): 625-638.
- FELD, Lars P., y Jost H. HECKEMEYER (2008), «FDI and taxation: A metastudy», *Discussion paper 08-128*, ZEW Center for European Economic Research.
- FIORINA, Morris P., y Samuel J. ABRAMS (2008), «Political polarization in the American public», *Annual Review of Political Science*, 11: 563-588.
- FREEDOM HOUSE (varios años), *Freedom in the World*; también en www.freedomhouse.org.
- FREDRIKSSON, Per G.; John LIST, y Daniel L. MILLIMET (2004), «Chasing the smokestack: Strategic policymaking with multiple instruments», *Regional Science and Urban Economics*, 34(4): 387-410.
- GANGHOE, Steffen (2006), *The Politics of Income Taxation: A Comparative Analysis*, ECPR Press.
- GALLI, Emma, y Paola PROFETA (2009), «Tax Complexity with Heterogeneous Voters», de próxima aparición en *Heterogeneity and Public Policy*, número especial de *Public Finance and Management*.
- GARRETT, Geoffrey (1998), *Partisan Politics in the Global Economy*, Cambridge University Press.
- GEYS, Benny, y Federico REVELLI (2009), «Decentralization, competition and the local tax mix: evidence from Flanders», *Department of Economics Working Papers 200902*, University of Turin.
- GORDON, Roger (2010), «Public finance and economic development: Reflections based on experience in China», *Journal of Globalization and Development*, 1(1), artículo 7.
- GOURVITCH P. y M. HAVES (2002), «The politics of choice among national production systems», *L'Année de la Régulation*, 6: 241-270.
- HA, Eunyong (2008), «Globalization, veto players and welfare spending», *Comparative Political Studies*, 41: 783-812.
- HALL, Peter A., y David SOSKICE (2001), «Introduction», en HALL y SOSKICE (eds.), *Varieties of Capitalism*, Oxford University Press.
- HALLERBERG, M., y S. BANINGIR (1998), «Internationalization and changes in tax policy in OECD countries: The Importance of Domestic Veto Players», *Comparative Political Studies*, 31: 321-352.

HAUPTMEIER, Sebastian; Ferdinand MITTERMAYER, y Johannes RINCK (2008), «Fiscal competition over taxes and public inputs: Theory and evidence», *CESifo Working Paper 2499*, diciembre.

HETTICH, Walter, y Stanley L. WINER (1988), «Economic and political foundations of tax structure», *American Economic Review*, 78: 701-712.

— (1991), «Checks and balances and the structure of taxation in the United States & Canada», en A. BRFTON, G. GALEOTTI, P. SALMON y R. WINTROBE (eds.), *The Competitive State*, Kluwer Academic Publishers: 39-56.

— (1999), *Democratic Choice and Taxation: A Theoretical and Empirical Analysis*, Nueva York, Cambridge University Press.

— (2006), «Analyzing the interdependence of regulation and taxation», *Public Finance Review*, 34 (4): 1-26.

HINICH, Melvin J., y Michael C. MUNGER (1997), *Analytical Politics*, Cambridge University Press.

IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance), <http://www.idea.int>

ISLAM, Muhammed, y Stanley L. WINER (2004), «Tinpots, totalitarians (and democrats): An empirical investigation of the effects of economic growth on civil liberties and political rights», *Public Choice*, 108: 289-323.

IVERSEN, Torben, y David SOSKICE (2006), «Electoral institutions and the politics of coalitions: Why some democracies redistribute more than others», *American Political Science Review*, 100 (2): 165-181.

KENNY, Lawrence, y Stanley L. WINER (2006), «Tax systems in the World: An empirical investigation into the importance of tax bases, administration costs, scale and political regime», *International Tax and Public Finance*, 13: 181-215.

LEVI, Margaret (1981), *Of Rule and Revenue*, University of California Press.

LINDERT, Peter (1994), «The rise of social spending: 1880-1930», *Explorations in Economic History*, 3: 1-37.

MCGUIRE, Martin C., y Mancur OLSON Jr. (1996), «The economics of autocracy and majority rule: The invisible hand and the use of force», *Journal of Economic Literature*, 34: 72-96.

MELTZER, Allan H., y Scott F. RICHARD (1981), «A rational theory of the size of government», *Journal of Political Economy*, 89, octubre: 914-927.

— (1983), «Tests of a rational theory of the size of government», *Public Choice*, 41(3): 403-418.

MUELLER, Dennis (2003), *Public Choice III*, Cambridge University Press.

MULLIGAN, Casey B.; Ricard Gil, y Xavier SALA-I-MARTIN (2004), «Do democracies have different public policies than nondemocracies?», *Journal of Economic Perspectives*, 18: 51-74.

MUSGRAVE, Richard A. (1969), *Fiscal Systems*, Yale University Press.

NORTH, Douglas C.; John WALLIS, y Barry R. WEINGAST (2009), *Violence and Social Order: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge University Press.

OECD (2006), «Consumption Tax Trends: VAT/GST and Excise Rates», *Trends and Administration Issues*, París, OECD.

— (2006), «Fundamental Reform of Personal Income Tax», *Tax Policy Studies*, 13, París, OECD.

— (2008), *Revenue Statistics, 1965 - 2007*, París, OECD.

PERSSON, Torsten, y Guido TABELLINI (2000), *Political Economics. Explaining Economic Policy*, MIT Press.

PROFETA, Paola, y Simona SCAMBROSETTI (2009), *The Political Economy of Taxation: Lessons from Developing Countries*, Edward Elgar.

PROFETA, Paola; Riccardo PUGLISI, y Simona SCAMBROSETTI (2009), «Does democracy affect taxation? Evidence from developing countries». Trabajo presentado en la Società Italiana di Economia Pubblica, Pavia, septiembre.

REED, R. W. (2006), «Democrats, republicans, and taxes: Evidence that political parties matter», *Journal of Public Economics*, 90: 725-750.

RENSTROM, Thomas (1996), «Endogenous taxation: An overlapping generations approach», *Economic Journal*, 106(435): 471-482.

Report of a Commission on Reforming the Tax System for the 21st Century (the *Mirrlees Review*), en <http://www.ifs.org.uk/mirrleesReview/publications> (accesible desde el 2 de diciembre, 2009).

REVELLI, Federico (2005), «On spatial public finance empirics», *International Tax and Public Finance*, 12: 475-492.

RUTHERFORD, Thomas, y Stanley L. WINER (1990), «Endogenous policy in a computational general equilibrium framework», reimpresso en S.L. WINER, *Political Economy in Federal States: Selected Essays of Stanley L. Winer*, Edward Elgar Publishing, 2002: 285-324.

RUTHERFORD, Thomas, y Stanley L. WINER, con Walter HETTICH (1995), «Tax policy in A computable model of economic and political equilibrium», capítulo 7 en HETTICH y WINER (1999).

SCHOFIELD, Norman, y Itai SENED (2006), *Multiparty Democracy: Elections And Legislative Politics*, Cambridge University Press.

STEINMO, Sven (1993), *Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*, Yale University Press.

SINN, Hans-Werner (2003), *The New Systems Competition*, Blackwell.

STEWART III, Charles H. (1991), «The politics of tax reform in the 1980's», en A. ALESSINA y G. CARLINER, *Politics and Economics in the Eighties*, University of Chicago Press: 143-173.

SWANK, Duane, y Sven STEINMO (2002), «The new political economy of taxation in advanced capitalist democracies», *American Journal of Political Science*, 46 (3): 642-655.

TREBILCOCK, M.J.; R. S. PRICHARD; D.G. HARTLE, y D.N. DEWEES (1982), *The Choice of Governing Instrument*, Ottawa, Queen's Printer for the Economic Council of Canada.

TSEBELIS, George. (1995), «Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism, and multipartyism», *British Journal of Political Science*, 25: 289-326.

— (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press.

USHER, Dan (1977), «The welfare economics of the socialization of commodities», *Journal of Public Economics*: 151-168.

WINER, Stanley L.; George TRIDIMAS, y Walter HETTICH (2008), «Social Welfare and Coercion in Public Finance», *CESifo working paper*, revisado en junio de 2009.

WINER, Stanley L.; George WARSKETT, y Walter HETTICH (2009), «Consumption versus income taxation: Three moments in the political economy of taxation», en S.L. WINER (ed.), *Heterogeneity and Public Policy*; a special issue of *Public Finance and Management*, Part II, volumen 9(3).

WINER, Stanley L., y Walter HETTICH (1999), «Information, co-ordination and tax policy making», en R. BIRD y T. WILSON (eds.), *Rationality in*

Public Policy: Retrospect and Prospect; A Tribute to Douglas Hartle, Toronto, Canadian Tax Foundation: 19-42. También en www.carleton.ca/~winers

- (2002). «Explaining the use of related tax instruments», en S.L. WINER, *Political Economy in Federal States: Selected Essays of Stanley L. Winer*, Edward Elgar: 40-64.

WINTROBE, Ronald (1998), *The Political Economy of Dictatorship*, Cambridge University Press.

WOLDEMARIAM, Asegedech (1995), «Summary tax structure tables, 1975-92», en Parthasarathi SHOME (ed.), *Tax Policy Handbook*, Washington, International Monetary Fund.

ZODROW, George, y Charles E. MCCLURE, Jr. (2007), «Consumption-based direct taxes: A guided tour of the amusement park», *Finanzarchiv*, 63(2): 285-307.

ZODROW, George (2008), «Capital mobility and capital tax competition», ponencia presentada en la conferencia sobre *Mobility and Tax Policy*, University of Tennessee, octubre: 22-23.

ANEXO

TABLA A.1
 ESTADÍSTICA DESCRIPTIVA, PAÍSES CON UN ÍNDICE GASTIL COMBINADO DE 5 O MENOS, 1975 - 1992 (*)

	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
MAYORITARIO	0,388	0,49	0	1
PRESIDENCIAL	0,252	0,44	0	1
INGRESOS NO FISCALES	0,122	0,08	0,021	0,460
SOCIEDADES	0,106	0,11	0	0,577
RENTA INDIVIDUAL	0,193	0,14	0	0,563
SEGURIDAD SOCIAL Y NÓMINAS	0,185	0,16	0	0,540
BIENES Y SERVICIOS	0,240	0,12	0,0096	0,500
COMERCIO	0,142	0,18	0	0,681
PROPIEDADES	0,018	0,02	0	0,067

Nota: (*) MAYORITARIO (t) = 1 si la cámara baja es elegida por sistema electoral mayoritario en el año t; t = 0 en otro caso (sistemas proporcional, mixto u otros, en un reducido número de casos). PRESIDENCIAL (t) = 1 si hay un sistema presidencial en el año t; t = 0 en otro caso. La clasificación sigue el trabajo de Persson y Tabellini (2000). La variable MAYORITARIO en las regresiones se define como el valor medio de la variable ficticia para cada periodo de muestra empleado. El índice Gastil es una media de los valores de Gastil para los distintos años en el periodo de tiempo en el que se dispone de dichos valores. Véase la tabla A.2 para consultar la lista de países.

ANEXO (continuación)

TABLA A.2
LISTA DE PAÍSES CON ÍNDICE GASTIL COMBINADO DE 5 O MENOS, 1975-1992 (*)

País	¿En la OCDE?	¿Datos de jugadores con veto?
Argentina.....		
Australia.....	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
Austria.....	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
Bahamas.....		
Barbados.....		
Bélgica.....	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
Bolivia.....		
Botswana.....		
Canadá.....	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
Colombia.....		
Dinamarca.....	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
República Dominicana.....		
Ecuador.....		
Fiji.....		
Finlandia.....	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
Francia.....	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
Gambia.....		
Grecia.....	OCDE	
Islandia.....	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
India.....		
Irlanda.....	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
Israel.....		
Italia.....	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
Jamaica.....		
Japón.....	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
Luxemburgo.....	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
Mauricio.....		
Noruega.....	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
Nueva Zelanda.....	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
Países Bajos.....	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
Papúa-Nueva Guinea.....		
Portugal.....	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
Islas Salomon.....		
España.....	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
Sri Lanka.....		
Suecia.....	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
Suiza.....	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
Reino Unido.....	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO
Estados Unidos.....	OCDE	
Venezuela.....		
Alemania.....	OCDE	DATOS DE JUGADORES CON VETO

Nota: (*) Países de la OCDE no incluidos en la submuestra: República Checa, Hungría, Corea del Sur, México, Polonia, Eslovaquia y Turquía. La lista completa usada en el cuadro 2 aparece en Kenny y Winer (2006).

UNAS NOTAS SOBRE ECONOMÍA POLÍTICA DE LA IMPOSICIÓN

Julio LÓPEZ LABORDA

Universidad de Zaragoza

1. INTRODUCCIÓN (*)

La economía política es una disciplina que sólo recientemente ha dado el salto desde los trabajos meramente descriptivos hasta la formalización teórica y la formulación y contrastación empírica de hipótesis. Pues bien, no cabe duda de que el trabajo de Wiener, Kenny y Hettich (en adelante, WKH) constituye un notable ejemplo de la (nueva) economía política de la imposición aplicada (1).

WKH investigan el efecto de los regímenes políticos y las instituciones sobre los sistemas fiscales, centrándose en los siguientes aspectos:

1) Las diferencias en la imposición entre regímenes democráticos y autoritarios.

2) Las diferencias en la imposición entre países con sistemas electorales proporcionales y mayoritarios.

3) Los efectos sobre el sistema fiscal de la «micro-estructura» institucional.

4) Los efectos de los tres momentos de la distribución de la renta y de las preferencias (media, varianza y asimetría) sobre la estructura de la imposición.

5) Los efectos de la globalización y la competencia fiscal sobre la estructura fiscal.

En buena medida, el objeto principal de investigación de WKH es el mismo que el de otros trabajos contenidos en este volumen: el *tax mix*, esto es, el peso de los impuestos di-

rectos e indirectos en las estructuras fiscales observadas. Pero el enfoque es diferente. Por ejemplo, Martínez-Vázquez *et al.* (2010) estiman los efectos de la ratio entre impuestos directos e indirectos sobre el crecimiento económico, la estabilidad macroeconómica, la distribución de la renta o el flujo de inversiones exteriores directas. En cambio, WKH analizan empíricamente cómo afectan algunos factores políticos e institucionales a la estructura fiscal de los países.

Para limitar este comentario a una extensión razonable, voy a formular alguna sugerencia relacionada con los tres primeros puntos considerados por WKH y, seguidamente, ofreceré dos ejemplos de cómo la microestructura institucional ha afectado recientemente a algunas decisiones tomadas en el ámbito de la Hacienda pública española.

2. FISCALIDAD EN REGÍMENES DEMOCRÁTICOS Y AUTORITARIOS

Las estimaciones realizadas por WKH muestran que los países democráticos se financian más con el impuesto sobre la renta que los países no democráticos. Para los autores, este resultado sugiere que el grado de consentimiento puede jugar un papel vital en las estructuras observadas de ingresos, entendiendo por consentimiento la aceptación por los ciudadanos de la sujeción a un determinado tributo, en este caso, el impuesto sobre la renta.

A mí me convence más una interpretación complementaria, discutida

también brevemente por WKH. Creo que en los países democráticos hay un *consentimiento* —decreciente con el tiempo (Tanzi, 2010)— *para redistribuir* la renta a través de los impuestos, y también existe la capacitación técnica para administrar el impuesto redistributivo por excelencia, es decir, el impuesto sobre la renta. En cambio, en los países autoritarios no existe una administración tributaria desarrollada capaz de gestionar adecuadamente este impuesto, y quizá tampoco exista el objetivo redistributivo (Bird, 2010).

Esta interpretación no es incompatible con el hecho de que, como señalan WKH citando a Mulligan, Gil y Sala i Martín (2004), los impuestos sobre la renta sean más proporcionales en los países democráticos que en los no democráticos. Hay que tener en cuenta que el efecto redistributivo agregado del sistema fiscal, medido por el índice de Reynolds-Smolensky, Π^R , es el producto del nivel de impuesto y la progresividad agregada, medida por el índice de Kakwani, Π^K (2):

$$\Pi^R = \frac{t}{1-t} \Pi^K \quad [1]$$

Donde t es la relación entre la recaudación y la renta agregadas. El índice de progresividad agregado es la suma ponderada de los índices de progresividad correspondientes a cada impuesto (para simplificar, consideraremos sólo el impuesto sobre la renta y «otros impuestos», de manera que $t = t_{IRPF} + t_O$):

$$\Pi^K = \frac{t_{IRPF}}{t} \Pi_{IRPF}^K + \frac{t_O}{t} \Pi_O^K \quad [2]$$

Por lo tanto, de acuerdo con la ecuación [2], el sistema fiscal de un país determinado puede ser más progresivo que el de otro si tiene un impuesto personal sobre la renta menos progresivo pero con mayor peso en su estructura fiscal, como ocurre en los países democráticos. Además, si la relación entre recaudación y renta agregadas es mayor en el primer país, el efecto redistributivo de su sistema fiscal también será más elevado, en consonancia con la ecuación [1].

3. SISTEMAS ELECTORALES PROPORCIONALES Y MAYORITARIOS

WKH parten de los resultados obtenidos por Iversen y Soskice (2006) para una muestra de democracias maduras: los países con sistemas de representación proporcional tienen, preferentemente, gobiernos de centro e izquierda, y en ellos el sector público redistribuye más la renta con el sistema de impuestos y transferencias que en los países con sistemas de representación mayoritaria, gobernados por partidos de centro y derecha.

WKH se enfrentan al mismo problema, pero planteando una hipótesis alternativa: los países con sistemas electorales mayoritarios deben basarse menos en el impuesto personal sobre la renta que los países con sistema proporcional. Sin embargo, sus estimaciones muestran que son los países con sistema mayoritario los que se financian más —y no menos— con el impuesto personal sobre la renta. WKH dejan como una cuestión abierta la conciliación de estos resultados con los obtenidos por Iversen y Soskice (2006).

Creo que ambos resultados son conciliables si recuperamos las descomposiciones empleadas en la sección anterior. Mi hipótesis es que en los países con sistema mayoritario (anglosajones) confluyen tres factores: un mayor peso del impuesto sobre la renta en su estructura fiscal, una menor progresividad del impuesto y una menor relación entre recaudación y renta agregadas que en los países con sistema proporcional (con-

tinental europeos). Combinando las ecuaciones [1] y [2], el resultado es una menor capacidad redistributiva de los sistemas fiscales de los países con sistemas electorales mayoritarios (3).

4. EL PAPEL DE LA MICRO-ESTRUCTURA DE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS

WKH investigan empíricamente el efecto de los jugadores con veto sobre la estructura de ingresos de los países. En la formulación de Tsebelis (2002), los jugadores con veto (*veto players*) son los agentes individuales o colectivos cuyo acuerdo es necesario para modificar el statu quo. Cuanto mayor sea el número de jugadores con veto, más aumentará la estabilidad política.

Los resultados obtenidos por WKH muestran que, a medida que se incrementa el número de jugadores con veto, los gobiernos se inclinan más hacia los impuestos domésticos sobre el consumo, y se financian menos con ingresos extra-fiscales. Quizás ayude a entender estos resultados el hecho de que, tal y como Tsebelis (2002) construye la variable «jugadores con veto» (4), existe una correlación negativa elevada entre esa variable y la *dummy* asignada a los países con sistema electoral mayoritario. Por eso el cuadro n.º 5 muestra que los países con más jugadores con veto se financian más con impuestos internos sobre el consumo, que es el resultado contrario al que refleja el cuadro n.º 4 para los países con sistemas electorales mayoritarios.

5. MICRO-ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y HACIENDA PÚBLICA ESPAÑOLA

Recientemente se han adoptado dos decisiones en el ámbito de la Hacienda pública española que se entienden mejor con la ayuda del instrumental que proporciona la economía política, y que pueden utilizarse para ilustrar el impacto que tiene la micro-

estructura institucional sobre la Hacienda pública. Se trata del acuerdo de reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y la eliminación del impuesto sobre el Patrimonio. Me referiré brevemente a ambas decisiones de manera sucesiva.

5.1. La reforma de la financiación autonómica

En julio de 2009, se acordó por el Gobierno central y las comunidades autónomas una nueva reforma del modelo de financiación autonómica, que ha introducido cambios de importancia en el sistema vigente hasta ahora. Se han modificado los objetivos de nivelación y el procedimiento de estimación de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas, se ha corregido el funcionamiento dinámico del modelo y se ha reducido el grado de dependencia regional de las transferencias centrales, al aumentar la participación autonómica en los grandes tributos estatales: el IRPF, el IVA y las accisas (5).

El proceso de negociación de la reforma ha reproducido el conocido modelo de negociación legislativa (*legislative bargaining*) (6), en el que la Comunidad Autónoma de Cataluña ha actuado simultáneamente como jugador con veto y como fijador de la agenda (*agenda setter*). Es decir, por un lado, se trata de un agente cuya aceptación ha sido imprescindible para alterar el statu quo. Esta condición la ha alcanzado, seguramente, por varios motivos, como el respaldo electoral que obtiene en esa comunidad el partido del Gobierno central, el apoyo de los partidos catalanes para la aprobación de la legislación estatal o la consideración especial que recibe esa comunidad autónoma para propiciar su acomodación en el Estado. Por otra parte, la Comunidad de Cataluña ha podido actuar como *agenda setter*, al ser el primer jugador en disponer de un modelo de financiación alternativo al vigente hasta entonces: el contenido en el Estatuto de Autonomía de 2006.

No me interesa discutir aquí si los resultados de esa negociación son o no subóptimos (7), pero sí subrayar que la posición de la Comunidad Autónoma de Cataluña le ha permitido influir decisivamente sobre la estructura del nuevo modelo, sobre el volumen global de ingresos adicionales proporcionados por el nivel central y sobre los recursos correspondientes a cada comunidad autónoma: a la propia Cataluña, a las integrantes de la «coalición mínima ganadora» (*minimum winning coalition*) y a las restantes.

5.2. La supresión del Impuesto sobre el Patrimonio

En 1977, y como parte de un conjunto de medidas de reforma fiscal adoptadas tras la restauración de la democracia, se empezó a exigir en España el Impuesto sobre el Patrimonio. Es un impuesto que grava el patrimonio neto de titularidad de los individuos el 31 de diciembre de cada año: inmuebles de naturaleza rústica o urbana (como la vivienda del contribuyente), depósitos, seguros de vida, participación en el capital de sociedades (acciones), cesión de capitales a terceros (obligaciones, bonos), empresas individuales, etcétera.

Inicialmente, este impuesto cumplía principalmente una función de carácter censal y de control del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Con el paso del tiempo, se trataron de potenciar otros objetivos, como la consecución de una mayor eficiencia en la utilización de los patrimonios y la obtención de una mayor justicia redistributiva, complementaria de la aportada por el IRPF y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

Ciñéndonos a los últimos años de la vida del Impuesto sobre el Patrimonio, parece claro que en las elecciones generales de 2004 no es un tributo cuya continuidad esté cuestionada. Los programas electorales de los grandes partidos de ámbito nacional aceptan su existencia, si bien ofrecen su modernización (PP) o reforma (PSOE). Las cosas cambian radicalmente en

los programas para las elecciones de 2008, en los que ambos partidos prometen la eliminación del Impuesto. De acuerdo con el programa del PSOE, se trata de un tributo obsoleto, que grava el ahorro de las clases medias, que tiene los tipos de gravamen más altos del mundo y que atenta contra la equidad horizontal y vertical. En la exposición de motivos de la Ley 4/2008, de 23 de diciembre, en la que se lleva a cabo la eliminación del Impuesto bajo la forma de una bonificación del 100 por 100 de su cuota, se sostiene que «desde el momento de su establecimiento, las transformaciones, tanto del entorno económico internacional como las mismas modificaciones introducidas en el tributo, han hecho que pierda su capacidad para alcanzar de forma eficaz los objetivos para los que fue diseñado».

Curiosamente, el Gobierno empieza anunciando la supresión del Impuesto sobre el Patrimonio como una medida aceptable en un marco de superávit presupuestario. Cuando, por fin, se lleva a cabo la supresión, la decisión se presenta como una pieza del Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo.

Creo que en la explicación de la suerte corrida por el Impuesto sobre el Patrimonio confluyen diversos factores de oferta y demanda (8). El primero, la cesión íntegra del Impuesto a las comunidades autónomas (desde 1997, con competencias normativas), que seguramente haya provocado cierto desinterés del Gobierno central por la adecuación del diseño de ese tributo. El segundo factor, claramente relacionado con el anterior, es el otorgamiento, a partir de 1994, y merced a la actuación del lobby de la empresa familiar, de una exención a los patrimonios empresariales familiares (9), beneficio que afecta directamente a los principios de eficiencia y equidad, horizontal y vertical (10). El tercer factor es la progresiva desaparición del Impuesto sobre el Patrimonio en el ámbito comparado: si en 1985 doce países de la OCDE exigían este impuesto, en 2005 son siete, y en la actualidad, tres: Francia, Noruega y Suiza (Durán y Esteller,

2007; Cremer y Pestieau, 2010). En un contexto de apoyo decreciente por parte de los ciudadanos a la redistribución de la renta y la riqueza a través del sistema fiscal, y de falta de confianza en la gestión pública (11), se ha podido poner en marcha en nuestro país un proceso de competencia por comparación (*yardstick competition*), interna e internacional, con la consiguiente oferta por los grandes partidos políticos de la supresión del Impuesto sobre el Patrimonio, con la excusa de unas deficiencias que no habían hecho nada por subsanar (12).

En suma, parece que se ha acabado produciendo, *mutatis mutandis*, lo que el profesor Fuentes Quintana ya anticipaba en 1983, al observar las resistencias a la sustitución del Impuesto «Extraordinario» sobre el Patrimonio, excepcional y transitorio, por un Impuesto sobre el Patrimonio Neto adecuadamente regulado: «¿No es la mejor solución para una defensa inteligente de los intereses conservadores dejar que el Impuesto «Extraordinario» sobre el Patrimonio Neto alargue su vegetativa vigencia y, a la vista de su manifiesta tosquedad y perceptibles defectos de su aplicación, y la imposibilidad de la Administración de hacerlo, termine algún día por derogarse? Dejar que el Impuesto Extraordinario se agoste al calor de sus limitaciones y pedir después su supresión es la mejor manera de no entrar en la espinosa e inevitable polémica de los grandes temas de la reforma fiscal a los que lleva la instauración definitiva del tributo, una polémica en la que los intereses conservadores temen ver denunciados sus privilegios y quizá se arriesguen a perderlos» (Fuentes Quintana, 1983: 498).

NOTAS

(*) El autor agradece las sugerencias de Jorge Onrubia.

(1) BESLEY (2007) traza una línea histórica que va desde la economía política clásica hasta la nueva economía política, pasando por los sistemas sociales comparados, la elección pública y el modelo de Downs.

(2) Véase KAKWANI (1977a; 1977b). A lo largo de la exposición siguiente ignoraremos, por simplicidad, el impacto del efecto reorde-

nación sobre la capacidad redistributiva de los impuestos.

(3) Además de que, seguramente, la capacidad redistributiva del sistema de transferencias, que se incluye en el análisis de IVERSEN y SOSKICE (2006), también sea más elevada en los países con sistema electoral proporcional.

(4) Que no coincide con la forma en que la construyen IVERSEN y SOSKICE (2006: 173, 180).

(5) Para una descripción y una evaluación más detalladas del nuevo modelo de financiación autonómica, véase LÓPEZ LABORDA (2010).

(6) Véase PERSSON y TABELLINI (2000), especialmente, capítulo 7.2.

(7) Aunque, como afirma TABELLINI (2010), quizá la pregunta más importante que pueda plantearse la economía política de la imposición sea la de si las desviaciones sistemáticas que se producen con respecto a las recomendaciones de la teoría de la imposición óptima pueden ser explicadas por distorsiones políticas sistemáticas.

(8) Y quizás, también algún otro factor relacionado con los mecanismos de toma de decisiones en el seno del Gobierno central.

(9) Este beneficio se extendería dos años después al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, bajo la forma de una reducción del 95 por 100 del valor del patrimonio empresarial adquirido.

(10) Para un análisis empírico del impacto de este beneficio fiscal sobre la reorganización de los patrimonios familiares, véase DOMÍNGUEZ *et al.* (2009).

(11) Véase Área de Sociología Tributaria (2009). Esta tendencia es generalizable al ámbito de la OCDE, véase ALT, PRESTON y SIBIETA (2010). Estos autores sugieren, no obstante, que en el Reino Unido los votantes parecen haber seguido, más que dirigido, el contenido cambiante de los programas electorales: es decir, que la derechización de los votantes ha seguido a la de los partidos políticos.

(12) Una argumentación no muy distinta permite augurar al Impuesto sobre Sucesio-

nes y Donaciones un desenlace similar al del Impuesto sobre el Patrimonio.

BIBLIOGRAFÍA

ALT, James; Ian PRESTON, y Luke SIBIETA (2010), «The political economy of tax policy», *Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review*, Oxford, Oxford University Press: 1204-1279.

ÁREA DE SOCIOLOGÍA TRIBUTARIA (2009), «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2008», *Documentos*, 15, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

BESLEY, Timothy (2007), «The New Political Economy», *The Economic Journal*, 117: F570-F587.

BIRD, Richard M. (2010), «Sistemas fiscales e investigación fiscal: ¿Hay pruebas de convergencia?», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 125/126.

CREMER, Helmuth, y Pierre PESTIEAU (2010), «Riqueza e imposición sobre la transmisión de riqueza. Una revisión», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 125/126.

DOMÍNGUEZ, Félix; Julio López LABORDA; Fernando RODRIGO; M.ª Carmen TRUEBA; Jaime VALLÉS, y Anabel ZARATE (2009), «Family business Wealth Tax exemption and assets reorganisation: Evidence from Spain», mimeo.

DURÁN, José María, y Alejandro ESTELLER (2007), «An empirical analysis of wealth taxation: equity vs. tax compliance», *Document de Treball 1*, Barcelona, Institut d'Economia de Barcelona.

FUENTES QUINTANA, Enrique (1983), «Hacienda democrática y reforma fiscal. Notas para un balance de la reciente experiencia histórica española», en Gonzalo ANES, Luis Ángel ROJO y Pedro TEDDE (eds.), *Historia económica y pensamiento social*, Madrid, Alianza. Reimpreso en *Las reformas tributarias en España*, edición al cuidado de Francisco Comín, Crítica, Barcelona, 1990.

IVERSEN, Torben, y David SOSKICE (2006), «Electoral institutions and the politics of coalitions: Why some democracies redistribute more than others», *American Political Science Review*, 100 (2): 165-181.

KAKWANI, Nanak C. (1977a), «Measurement of tax progressivity: An international comparison», *Economic Journal*, 87: 71-80.

— (1977b): «Applications of Lorenz Curves in economic analysis», *Econometrica*, 45: 719-727.

LÓPEZ LABORDA, Julio (2010), «La reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas: descripción, primera valoración y algunas cuestiones pendientes», en *Informe sobre federalismo fiscal en España*, Barcelona, Institut d'Economia de Barcelona-Universitat de Barcelona: 22-37.

MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge; Violeta VULOVIĆ, y Yongzheng LIU (2010), «Imposición directa versus imposición indirecta: Tendencias, teoría e importancia económica», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 125/126.

MULLIGAN, Casey B.; Ricard GIL, y X. SALA I MARTÍN (2004), «Do democracies have different public policies than nondemocracies?», *Journal of Economic Perspectives*, 18 (1): 51-74.

PERSSON, Torsten, y Guido TABELLINI (2000), *Political Economics. Explaining Economic Policy*, Cambridge, MA., The MIT Press.

TABELLINI, Guido (2010), «The political economy of tax policy: Commentary», en *Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review*, Oxford, Oxford University Press: 1294-1299.

TANZI, Vito (2010), «Sistemas fiscales en la OCDE: Evolución reciente, competencia y convergencia», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, número 125/126.

TSEBELIS, George (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press. Versión en castellano: *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.