

3ª edición

La economía del sector público

Joseph E. Stiglitz



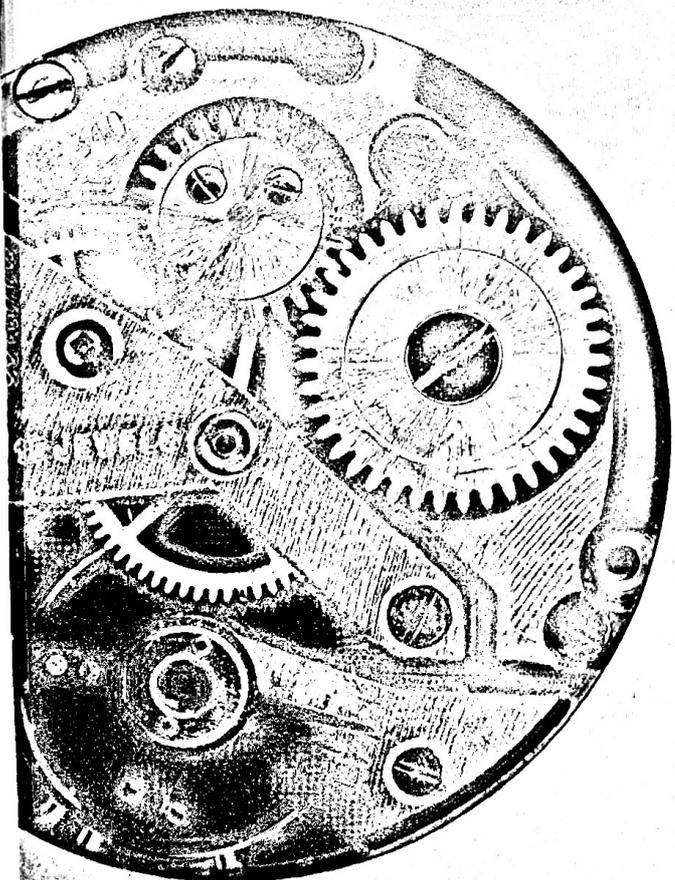
El éxito, no por esperado menos clamoroso, de la segunda edición de este libro ha sido un acicate para la preparación de esta tercera edición que incorpora numerosos e importantes cambios en relación con la anterior. La experiencia del autor como Chief Economist del Banco Mundial le ha permitido participar, en todo el mundo, en la discusión de los temas que componen el núcleo de este libro. ¿Cuál debe ser el papel del Estado? ¿Cuáles deben ser las políticas públicas en áreas que van desde la sanidad a la educación, de las pensiones al seguro de desempleo? ¿Cómo diseñar un sistema fiscal que promueva una mayor eficiencia de la economía y una mayor equidad en la distribución de la renta? Esta experiencia mundial ha permitido al autor confirmar lo que ya suponía: que comprender los asuntos de que trata el presente libro resulta crucial para cualquier sociedad democrática.

Joseph E. Stiglitz ha sido galardonado recientemente con el Premio Nobel de Economía.



www.antonibosch.com

Antoni Bosch  editor



17. LOS IMPUESTOS: INTRODUCCIÓN

Preguntas básicas

1. ¿Cuáles son los cinco atributos fundamentales que debe tener un buen sistema tributario?
2. ¿De qué formas afectan los sistemas tributarios a la eficiencia económica?
3. ¿Qué dificultades hay para saber si un sistema tributario es "justo"?

Los impuestos, a diferencia de la mayoría de las transferencias de dinero de una persona a otra, que se realizan voluntariamente, son obligatorios. En el capítulo 6 examinamos algunas de las razones por las que tienen que ser obligatorias las contribuciones para sufragar los servicios públicos: si no lo fueran, nadie tendría incentivos para contribuir a sufragarlos debido al problema del polizón. El análisis mostraba que era posible mejorar el bienestar de todo el mundo obligando a contribuir a la financiación de los bienes públicos.

Sin embargo, la capacidad del Estado para obligar a los ciudadanos a contribuir a financiar los bienes públicos también puede permitirle obligarlos a apoyar a un grupo social de intereses especiales: puede obligar a un grupo a renunciar a sus recursos en favor de otro. Esta transferencia obligada se ha comparado con un robo, con una importante diferencia: las transferencias que se realizan a través del Estado llevan el manto de la legalidad y el respeto que les confiere el proceso político. Cuando en un país, el proceso político se desvincula de los ciudadanos y se utiliza para transferir recursos a los grupos que están en el poder, la distinción se difumina en el mejor de los casos.

Estas cuestiones fueron un importante motivo de preocupación para los fundadores de la República de Estados Unidos. El origen de la rebelión que se convirtió en la Guerra de la Independencia suele atribuirse al Boston Tea Party, que fue motivado por el convencimiento de que las colonias estaban sometidas a unos impuestos injustos. La consigna "la tribulación sin representación es una trampa" fue uno de los temas centrales de la revolución norteamericana. La distinción entre los usos legítimos del poder recaudador de los ilegítimos es un tema de continuas controversias.

17.1 Orígenes históricos

Los impuestos son tan antiguos como la creación de los Estados. La Biblia decía que debía apartarse un diezmo (una décima parte) de las cosechas para fines distributivos y para mantener a los sacerdotes. No estaba claro cuál era el mecanismo que se utilizaba para conseguir que se cumpliera esta norma, y la Biblia no dice nada sobre el grado de evasión fiscal. En la Edad Media, los individuos prestaban servicios directamente a sus señores feudales. Se trataba en la práctica de impuestos, si bien no se pagaban en dinero. El hecho de que se les obligara a prestar estos servicios significaba que eran en cierta medida esclavos. Se ha insistido a veces que conviene no olvidar que aunque los impuestos modernos estén monetizados —la gente no está obligada a prestar servicios (salvo en el caso del servicio militar obligatorio), sino a dar dinero—, encubren unas relaciones entre el Estado y el individuo similares a las mencionadas. Después de todo, una persona que deba entregar, por ejemplo, un tercio de su renta al Estado trabaja, de hecho, un tercio de un tiempo para él. Es evidente una importante ventaja de esta monetización: el Estado tendría un enorme problema de gestión si cada persona tuviera que trabajar cuatro meses al año para él.

Existen, sin embargo, dos distinciones fundamentales entre los tributos feudales y los impuestos modernos. En el primer caso, los individuos no podían abandonar su feudo (sin el permiso de su señor). Actualmente, pueden elegir el lugar en el que desean vivir y, por lo tanto, la jurisdicción en la que pagarán sus impuestos. En segundo lugar, mientras que en el sistema feudal los individuos estaban obligados a trabajar en el sistema tributario moderno sólo se les obliga a compartir con el Estado lo que reciben por su trabajo (o lo que genera su inversión o lo que gastan). Pueden decidir pagar menos si están dispuestos a trabajar menos y recibir menos.

En Estados Unidos, el temor a que pudiera abusarse del poder recaudador tendió a establecer ciertas restricciones constitucionales sobre el tipo de impuesto que podía establecerse. Por ejemplo, como el sur agrícola —que entonces era la principal región exportadora del país— temía que el norte más poblado estableciera impuestos sobre las exportaciones, obligando a los sureños a soportar una parte desproporcionada de los costes del Estado, la Constitución prohibió explícitamente este tipo de impuestos. Otras disposiciones constitucionales intentaban garantizar que no se establecerían impuestos discriminatorios. Por ejemplo, la cláusula de la uniformidad establece que los impuestos deben gravarse de una manera uniforme y la cláusula de la proporcionalidad establece que los impuestos directos deben repartirse entre los Estados en función de su población. Se interpretó que estas restricciones constitucionales implicaban que el Estado central no podía establecer un impuesto sobre la renta y, hasta que no se aprobó en 1913 una enmienda constitucional, el Gobierno federal no pudo recaudar un impuesto de ese tipo.

Las restricciones establecidas se debían a las experiencias que tenían las colonias americanas en el uso de lo que consideraban impuestos discriminatorios gravados por

el Gobierno británico. Los autores de la Constitución de Estados Unidos probablemente no pudieron prever todos los tipos de impuestos discriminatorios, por lo que, a pesar de las salvaguardias que intentaron establecer a través de la Constitución, los temas relacionados con los impuestos se encuentran entre las cuestiones que más han dividido al país. Por ejemplo, a principios del siglo XIX surgió una gran controversia en torno a los aranceles.¹ Los aranceles sobre los bienes industriales, aunque permitían al Estado recaudar ingresos, también servían para proteger al norte industrial, por lo que el sur resultaba perjudicado al tener que pagar unos precios más altos por los bienes protegidos.

17.1.1 Clases de impuestos

La variedad de impuestos que ha recaudado el Estado ha sido enorme. Dependiendo de las épocas, ha habido impuestos sobre las ventanas, sobre las embarcaciones de lujo, sobre las ventas de títulos, sobre los dividendos, sobre las ganancias de capital... y sobre otros muchos artículos. Los impuestos pueden dividirse en dos grandes clases: los impuestos directos sobre las personas físicas y sobre las sociedades y los impuestos indirectos sobre una amplia variedad de bienes y servicios.

En la mayoría de los países industrializados, los tres principales impuestos directos recaudados son el impuesto sobre la renta de las personas físicas; las cotizaciones a la seguridad social (un porcentaje fijo de los salarios hasta un determinado límite) que se utilizan para financiar la seguridad social; y el impuesto sobre la renta de las sociedades, que es un impuesto sobre la renta neta de las sociedades. Otro impuesto directo importante es el impuesto sobre transmisiones patrimoniales, que es principalmente un impuesto sobre las herencias de una generación a otra. Como el impuesto sobre la renta de las personas se grava sobre los salarios y sobre la renta de capital, afecta a las decisiones relacionadas con la oferta de trabajo, con la jubilación, con la educación, etc.; así como a las decisiones relacionadas con el ahorro y con la inversión. Otro importante impuesto directo es el impuesto sobre el patrimonio que, en algunos países como Estados Unidos o España, es gestionado desde las Administraciones regionales.

Los principales impuestos indirectos de la Administración federal en Estados Unidos son los aranceles aduaneros sobre las importaciones de bienes; y los impuestos sobre consumos específicos, que se gravan sobre bienes como el servicio telefónico, los viajes en avión y los bienes de lujo. Muchos Estados y jurisdicciones locales de Estados Unidos también establecen un impuesto sobre las ventas, que es un porcentaje fijo sobre todas las ventas al por menor de una amplia variedad de bienes. En algu-

¹Los aranceles son gravámenes que se imponen sobre los bienes importados. Al elevar los precios de los bienes importados, permiten a los productores interiores de bienes parecidos elevar también los suyos. En ese sentido, los aranceles "protegen" a estos productores.

nos Estados están exentos los alimentos, mientras que en otros la variedad de exenciones es más amplia. En muchos países, como los de la Unión Europea, en lugar de establecer un impuesto sobre las ventas al por menor, existe un impuesto sobre el valor añadido: el valor añadido en cada fase de producción es la diferencia entre el valor de las ventas y el valor de los factores (excluido el trabajo) comprados.

Las figuras 17.1 y 17.2 muestran las fuentes de ingresos de la Administración federal de Estados Unidos, de los Estados y de los municipios en 1997. En el ámbito federal, las cotizaciones a la seguridad social y los impuestos sobre la renta de las personas representan conjuntamente más del 80% de los ingresos y el impuesto sobre la renta de las sociedades alrededor del 12%. Todos los demás impuestos son pequeños en comparación con éstos. En el ámbito de los Estados y los municipios, el impuesto sobre la renta de las personas y las cotizaciones a la seguridad social representan conjuntamente algo más de una quinta parte de los ingresos (22.6%) y los impuestos sobre el patrimonio, los impuestos sobre las ventas y las transferencias de la Administración federal representan cada uno otro quinto.

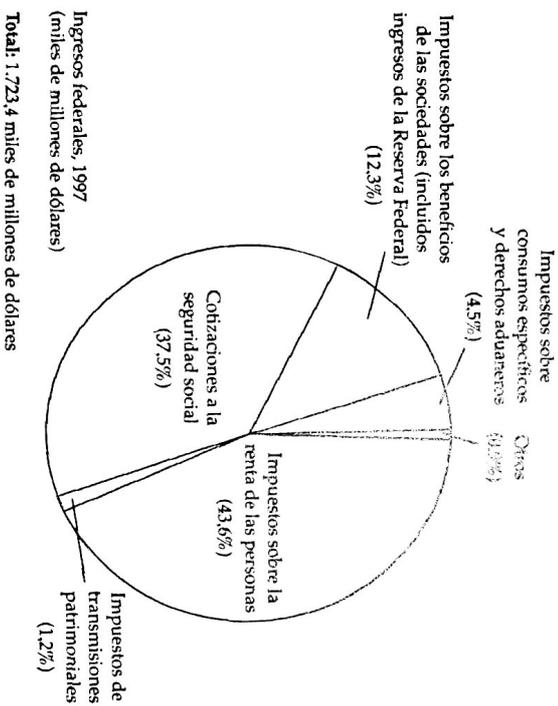


Figura 17.1. Fuentes de los ingresos federales en Estados Unidos, 1997. El impuesto sobre la renta de las personas físicas y las cotizaciones a la seguridad social representan la mayor parte de los ingresos federales.

Fuente: U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, *Survey of Current Business*, mayo, 1998, tabla 3.2.

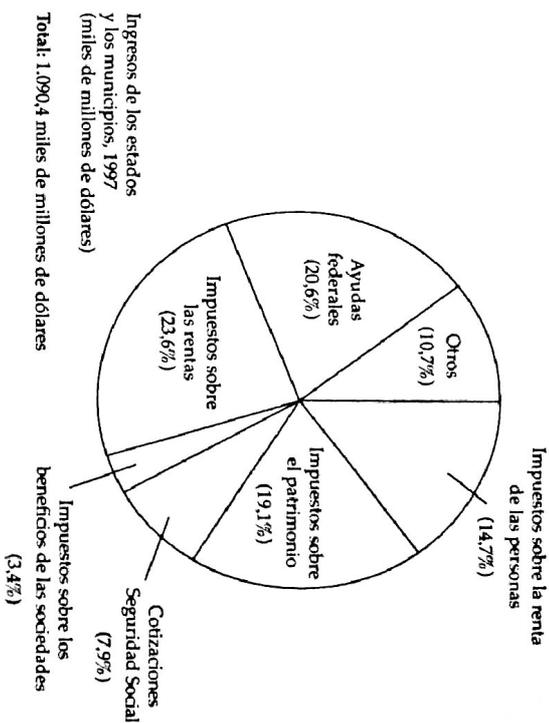


Figura 17.2. Fuentes de los ingresos de los Estados y de los municipios en Estados Unidos, 1997. Los impuestos sobre las ventas, los impuestos sobre el patrimonio y las ayudas federales representan la misma cantidad que los ingresos de los Estados y de los municipios. Los impuestos sobre la renta son menos importantes.

Fuente: *Survey of Current Business*, mayo, 1998, tabla 3.3.

17.1.2 Evolución del sistema tributario

La aprobación de la Decimosexta Enmienda en 1913, por la que se estableció el impuesto sobre la renta, constituyó un punto crítico en la estructura tributaria de Estados Unidos. Hasta entonces las principales fuentes de ingresos del Gobierno central de este país eran los impuestos sobre consumos específicos y los aranceles aduaneros. En el siglo XX, éstos han perdido importancia y los impuestos sobre la renta (de las personas físicas y las sociedades) y de las cotizaciones a la seguridad social se han convertido en la principal fuente de ingresos del Gobierno de Estados Unidos.

La figura 17.3 muestra la evolución de la importancia relativa de varios impuestos en los últimos cien años. En concreto, se observa: a) un gran aumento de la importancia relativa de los impuestos directos sobre las personas físicas y sobre las sociedades y una enorme disminución de la importancia relativa de los impuestos indirectos; y b) dentro de los impuestos directos, una acusada disminución desde 1960 del papel del impuesto sobre las sociedades y un notable aumento del papel de las contribuciones a la seguridad social.

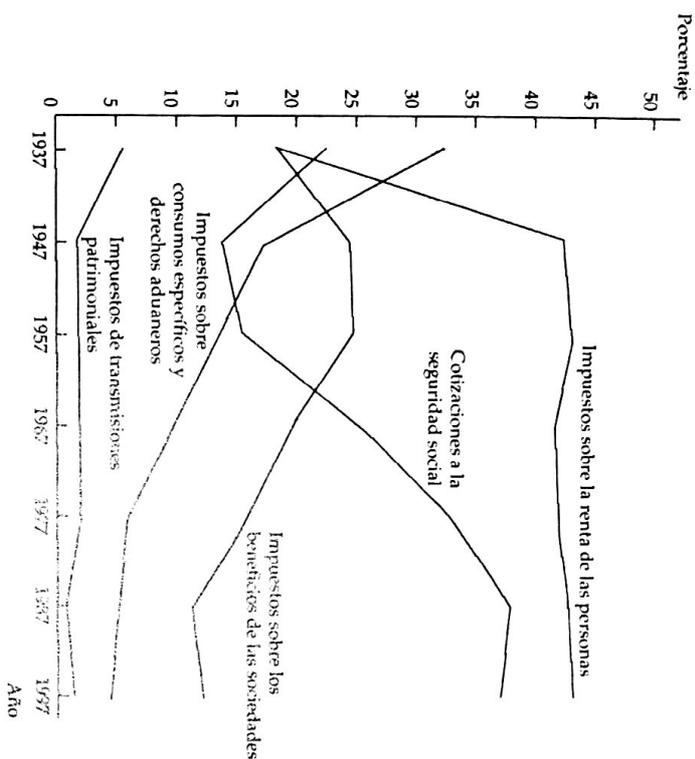


Figura 17.3. Fuentes de los ingresos federales en Estados Unidos, 1933-1997. Los derechos aduaneros y los impuestos sobre consumos específicos y el impuesto sobre la renta de las sociedades han perdido importancia con el paso del tiempo, mientras que ha aumentado la dependencia de las cotizaciones a la seguridad social. Fuente: U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, *National Income and Product Accounts of the United States: 1929-1982*; y *Survey of Current Business*, septiembre de 1988 y mayo de 1998, tabla 3.2.

También han variado notablemente las tendencias en los Estados y los municipios, como muestra la figura 17.4: ha aumentado el papel de los impuestos sobre la renta y sobre las ventas y ha disminuido el de los impuestos sobre el patrimonio.

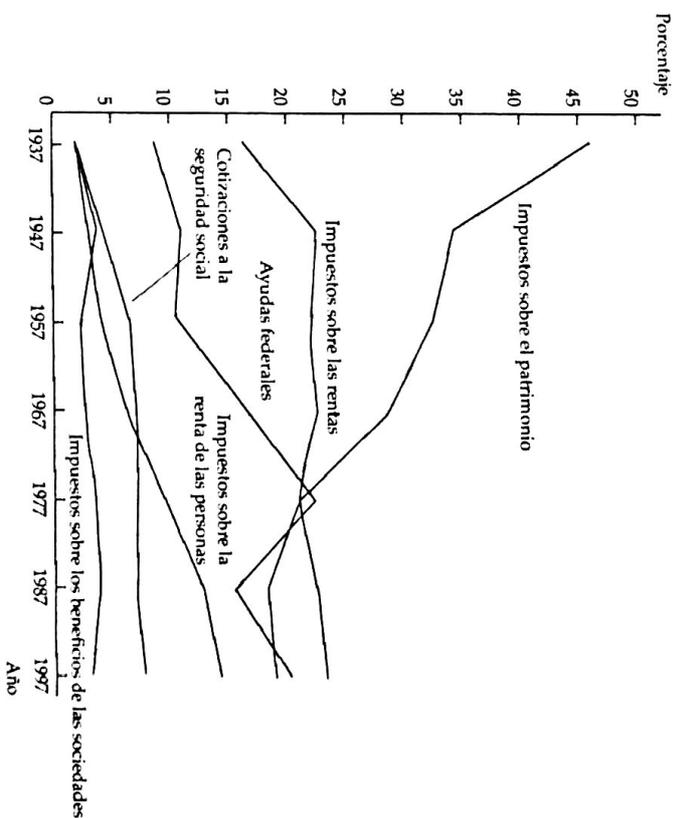


Figura 17.4. Fuentes de los ingresos de los Estados y de los municipios en Estados Unidos, 1933-1997. La contribución de los impuestos sobre el patrimonio a los ingresos de los Estados y de los municipios ha disminuido significativamente en los últimos sesenta años, mientras que la importancia de todas las demás fuentes (especialmente de los impuestos sobre las ventas y de las ayudas federales) ha aumentado. Fuentes: *National Income and Product Accounts: 1929-1982*; y *Survey of Current Business*, septiembre de 1988 y mayo de 1998, tabla 3.3.

17.1.3 Comparaciones con otros países

Durante las últimas décadas, la mayoría de los países europeos ha recurrido más al impuesto sobre el valor añadido. Como muestra la figura 17.5, Estados Unidos recurre mucho más al impuesto sobre la renta de las personas que otros países avanzados.

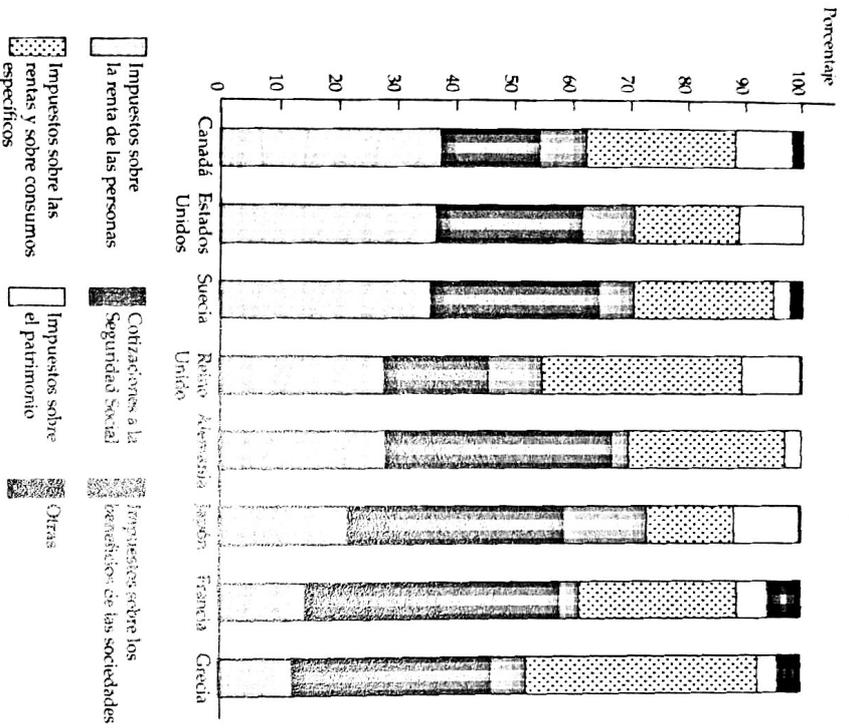


Figura 17.5. Fuentes de los ingresos en algunos países, 1995. Los impuestos sobre la renta de las personas físicas son más importantes en Estados Unidos que en otros países, donde los impuestos sobre las ventas y las cotizaciones a la seguridad social son mayores (los impuestos sobre las ventas incluyen los impuestos sobre consumos específicos, los aranceles aduaneros, los impuestos sobre el valor añadido y los impuestos generales sobre las ventas).

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Revenue Statistics 1965-1996*, París, 1997, tablas 11, 13, 15, 23 y 25.

17.2 Las cinco características deseables de un sistema tributario

Los impuestos son inevitablemente dolorosos. Como cabría esperar, el diseño de los sistemas tributarios siempre ha sido objeto de considerables controversias. Por decirlo de la forma más sencilla, a la mayoría de la gente le gustaría pagar menos impuestos. Es posible imaginar argumentos bastante ingeniosos por los que los demás deberían pagar más. Los Gobiernos, pensando en la mejor manera de recaudar los ingresos que necesitan, han buscado principios generales. Se acepta que un "buen" sistema tributario debe tener cinco propiedades:

1. Eficiencia económica: no debe interferir en la asignación eficiente de los recursos.
2. Sencillez administrativa: debe ser fácil y relativamente barato de administrar.
3. Flexibilidad: debe ser capaz de responder fácilmente (en algunos casos automáticamente) a los cambios de las circunstancias económicas.
4. Responsabilidad política: debe diseñarse de tal forma que cada individuo pueda averiguar qué está pagando y saber en qué medida el sistema refleja sus preferencias.
5. Justicia: debe ser justo en su manera de tratar a los diferentes individuos.

Principios de la tributación

Eficiencia: el sistema tributario no debe ser distorsionador; si es posible, debe utilizarse para aumentar la eficiencia económica.

Sencillez administrativa: los costes de administración y de cumplimiento del sistema tributario deben ser bajos.

Flexibilidad: el sistema tributario debe poder adaptarse fácilmente a los cambios de las circunstancias.

Responsabilidad política: el sistema tributario debe ser transparente.

Justicia: el sistema tributario debe ser o debe considerarse que es justo, que trata de forma similar a los que se encuentran en circunstancias similares y que obliga a pagar más impuestos a los que pueden soportar mejor la carga tributaria.

17.2.1 La eficiencia económica

Recuérdese que si no hubiera fallos en el mercado, la economía asignaría automáticamente los recursos de una manera eficiente. La información transmitida por los precios de mercado haría que la producción, el intercambio y la combinación de productos fabricados y vendidos fueran eficientes; y no sería posible mejorar el bienestar de ninguna persona sin empeorar el de alguna otra. La mayoría de los impuestos alteran

los precios relativos, por lo que distorsionan las señales de los precios y, en consecuencia, alteran la asignación de los recursos.

Una persistente cuestión es el grado en que el sistema tributario reduce los incentivos para ahorrar y trabajar y distorsiona otras decisiones relacionadas con el consumo y la producción. Por ejemplo, el elevado número de caballos árabes y de otras variedades que hay en Estados Unidos se ha atribuido a una peculiar laguna existente en la estructura fiscal. Es posible que el tratamiento especial que reciben el gas y el petróleo haya contribuido a hacer excesivas prospecciones. Los vagones de mercancías fueron durante un tiempo un refugio fiscal hasta que inundaron el mercado.

La historia de los impuestos está llena de ejemplos de efectos distorsionadores. Cuando en Gran Bretaña se creó un impuesto sobre las ventanas durante el siglo XVII, el resultado fue la construcción de casas sin ventanas. La Inglaterra moderna proporciona otro ejemplo: los vehículos de tres ruedas, aunque quizá sean algo menos seguros y no mucho más baratos que los de cuatro, pagaban menos impuestos que los segundos, por lo que muchas personas los elejían frente a los más convencionales de cuatro ruedas. Las furgonetas sin ventanas pagaban menos impuestos que las que tenían ventanas, lo que también inducía a la gente a comprar estos vehículos, pero no porque preferieran que hubiera oscuridad en la parte trasera. En Estados Unidos, el tratamiento favorable de las paredes móviles² desde el punto de vista de la depreciación ha fomentado la construcción de edificios de oficinas comerciales con paredes móviles, incluso aunque no exista intención alguna de moverlas nunca. Aunque las paredes móviles dan más flexibilidad, normalmente afectan menos del ruido. Así pues, aunque ya no exista un impuesto sobre las ventanas, la legislación tributaria moderna afecta las pautas de construcción.

Influencia de los impuestos en la conducta. La *influencia de los impuestos en la eficiencia económica* es, en general, más sutil y difícil de evaluar. Los impuestos sobre la renta pueden influir en los años que una persona decide permanecer estudiando, al afectar al rendimiento de la educación (ya que en algunas es mayor la parte de los ingresos que se obtiene en forma de "pagos en especie" que no están sujetos a impuestos); en la decisión de buscar trabajo o permanecer en el hogar al cuidado de los hijos; en el número de horas que trabaja un contribuyente (cuando puede decidirlo); en la posibilidad de aceptar un segundo trabajo y en el empeño que se ponga en realizarlo; en la cantidad que se ahorra y en la forma que adopta el ahorro (la elección entre cuentas bancarias y bolsa de valores); en la elección del momento de jubilarse y en la decisión de trabajar a tiempo parcial después de la jubilación.

²Los contribuyentes pueden deducir de su renta una cantidad que refleja el deterioro (o depreciación) de su planta o equipo. Las paredes móviles se consideran equipo, por lo que pueden depreciarse mucho más deprisa que las filas. Como consecuencia, el valor actual descontado de las deducciones por depreciación es mucho más alto.

Los impuestos no sólo influyen en las decisiones relacionadas con el trabajo, el ahorro, la educación y el consumo. Aunque existen algunas discrepancias sobre el grado en que influyen en las decisiones de casarse o divorciarse, no hay casi duda de que influyen en la elección del momento en que se ponen en práctica estas decisiones. Por ejemplo, la legislación fiscal de Estados Unidos considera casada a una pareja durante todo el año fiscal, aun cuando la boda se celebre el 31 de diciembre. Por lo tanto, una pareja que trabaje, que gane lo mismo y que tenga que elegir entre casarse en diciembre o en enero, tendrá muchos incentivos para elegir enero, puesto que en la mayoría de los casos tributarán más estando casados que permaneciendo solteros. En el caso del divorcio, ocurre lo contrario.³ Los impuestos influyen en la asunción de riesgos, en la asignación de recursos a la investigación y el desarrollo, en la tasa de crecimiento a largo plazo de la economía. Afectan no sólo al nivel de inversión de las empresas, sino también al tipo de inversión (a la durabilidad de las máquinas). Influyen en la proporción del ahorro nacional que se asigna a vivienda y a equipamiento. Influyen en el ritmo al que se agotan nuestros recursos naturales. No existe apenas ninguna decisión importante en nuestra economía relacionada con la asignación de los recursos en la que no influyan de una u otra forma los impuestos.

Con los tipos impositivos vigentes actualmente, las consideraciones fiscales suelen figurar entre las principales preocupaciones; a una persona puede parecerle mejor tratar de ver cómo puede pagar menos impuestos que tratar de diseñar mejores proyectos o de producir más.

Efectos financieros de los impuestos. Algunas veces los impuestos influyen en la forma que adopta una transacción más que en su esencia. Por ejemplo, consideraciones fiscales aparte, en la práctica da casi igual que el empresario dé dinero al trabajador para que compre una póliza médica o que la compre él y se la entregue. Sin embargo, en términos fiscales, existe una gran diferencia. En el primer caso, el individuo recibe "renta" imponible; en el segundo, el "pago en especie" no está sujeto a impuestos, o bien, en los países en que lo está, es más fácil esconderlo. Asimismo, en términos reales existe una escasa diferencia entre que yo ahorre directamente para mi jubilación o que el empresario se quede con una parte de mi sueldo y la invierta en un plan de pensiones (totalmente consolidado). Sin embargo, las implicaciones fiscales son bastante diferentes, por lo que se induce a los empleados a ahorrar participando en un fondo de pensiones ofrecido por su empresa en lugar de ahorrar directamente. Naturalmente, estos efectos financieros pueden producir, a su vez, otros efectos reales en la economía: los fondos de pensiones, debido a las restricciones a los que están sujetos, pueden invertir sus recursos de una forma distinta a como podría invertirlos una persona que ahorrate para su jubilación. Por ejemplo, normalmente no pueden inver-

³En Estados Unidos, las parejas casadas tributan en función de su renta conjunta. Como el impuesto sobre la renta es progresivo, la renta del cónyuge que menos gana está sujeta a un tipo más alto que si esta persona estuviera soltera.

tir en títulos muy arriesgados que para las agencias de calificación no llegan a la categoría de inversión. Por otra parte, algunas personas pueden verse "obligadas" a ahorrar a través de sus planes de pensiones más de lo que ahorrarían voluntariamente.

Del mismo modo, como los dividendos, las ganancias de capital (las subidas del precio de un activo) y los intereses reciben en algunos sistemas tributarios un tratamiento diferente, la estructura fiscal puede influir significativamente en la estructura financiera de las empresas; por ejemplo, en las decisiones de financiar nuevas inversiones mediante créditos o emitiendo nuevas acciones. Estas decisiones financieras tienen, a su vez, consecuencias reales. Una empresa que tenga un elevado nivel de endeudamiento probablemente estará menos dispuesta a realizar proyectos arriesgados que una empresa que se haya financiado principalmente emitiendo acciones.

Efectos organizativos de los impuestos. Los impuestos influyen en la forma en que se organiza una economía. Muchos de sus efectos tienen consecuencias reales sobre la forma en que se asignan los recursos, por ejemplo, o sobre la cantidad de riesgo que se asume. La legislación tributaria distingue entre las sociedades, que tienen responsabilidad limitada, por una parte, y los individuos y las sociedades colectivas, que no la tienen, por otra. Como cuando la responsabilidad es ilimitada, las pérdidas que puede experimentar un inversor en una inversión de 100 euros son muy superiores a los 100 euros invertidos, sin responsabilidad limitada las empresas tendrían responsabilidades para conseguir capital y los directivos de aquellos colectivos que tienen responsabilidad ilimitada suelen actuar de una forma mucho más reacia al riesgo. Incluyendo el sistema tributario a favor o en contra de las sociedades, es posible fomentar la actividad económica en las empresas o reducir sus inversiones para realizarla, alterando así el grado de asunción de riesgo en la economía.

Los efectos financieros suelen estar entrelazados con los efectos organizativos. El sistema tributario puede fomentar o desalentar los bancos en relación con otras instituciones o mecanismos financieros; eso puede llevar a las empresas a obtener más o menos dinero a través de los bancos (y no a través, por ejemplo, del mercado de acciones o de bonos), lo cual puede ser sumamente importante. Algunos estudios recientes han mostrado, por ejemplo, que la inversión de las empresas que obtienen más dinero a través de los bancos es menos variable, debido en parte a que el banco puede saber mejor por qué la empresa tiene escasez de fondos, por ejemplo, si es debido a efectos cíclicos a corto plazo o a una mala gestión. Como los bancos pueden identificar mejor el tipo de problema, pueden responder eficazmente cuando hay una recesión cíclica, facilitando capital a las buenas empresas que tienen temporalmente problemas de tesorería y negando fondos a las empresas que tienen problemas más fundamentales. En cambio, las empresas que recurren a los mercados de capitales (emitiendo bonos o nuevas acciones) para obtener fondos tienen muchas más dificultades en las recesiones; puede resultarles casi imposible o muy caro obtener fondos en esos momentos.

Otra importante organización económica de la sociedad es la familia. La legislación tributaria influye tanto en la formación de las familias como en la distribución del bienestar dentro de ellas. Por ejemplo, normalmente sólo se gravan los pagos de las empresas a los hogares (es decir, a sus trabajadores). No se grava el consumo que se realiza dentro de las empresas. Por lo tanto, se fomenta el consumo "en el seno de la empresa": grandes automóviles de la empresa, caros almuerzos de trabajo, etc. En algunas economías, como Estados Unidos hasta la Segunda Guerra Mundial, en las que los hombres normalmente trabajaban fuera de casa y las mujeres se quedaban en el hogar, esa política tributaria evidentemente discrimina en favor del cónyuge que trabajaba fuera de casa.

Efectos en el equilibrio general. El establecimiento de un impuesto como el impuesto sobre los ingresos salariales o sobre el rendimiento del capital altera el equilibrio de la economía. Un impuesto sobre los intereses puede reducir la oferta de ahorro y, a la larga, el stock de capital, lo que, a su vez, puede reducir la productividad de los trabajadores y sus salarios. Llamaremos **efectos en el equilibrio general** a estas repercusiones indirectas de los impuestos.

Estos efectos tienen importantes consecuencias distributivas, a veces en un sentido muy distinto del pretendido por la legislación. Un impuesto sobre el capital puede reducir la oferta de capital y aumentar así su rendimiento; en algunos casos, puede elevar de hecho el grado de desigualdad.

Efectos del anuncio de la introducción de un impuesto. La economía no se ajusta instantáneamente a un nuevo impuesto. A menudo las distorsiones a largo plazo son mucho mayores que a corto plazo, porque la economía es capaz de responder en mayor medida a la nueva situación.

Pero a veces algunos de los efectos de un impuesto pueden sentirse incluso antes de que se establezca, simplemente al anunciarse. Cuando se anuncia el tratamiento fiscal que recibirá en el futuro un activo, el anuncio repercute inmediatamente en el valor de dicho activo. Por ejemplo, si se cree que está a punto de elevarse el impuesto sobre una determinada categoría de activos (por ejemplo, está a punto de eliminarse la deducción de los intereses de los préstamos hipotecarios), puede bajar vertiginosamente el precio de esa categoría de activos. Las personas que los posean en el momento del anuncio serán las que más tengan que sufrir (quizás injustamente) la carga del impuesto.

Son estos **efectos producidos por el anuncio** de un impuesto, que pueden ser bastante grandes, el origen del dicho "un viejo impuesto es un buen impuesto". No sólo es el efecto del anuncio el que plantea graves problemas de equidad; el temor que el Gobierno decida imponer un nuevo gravamen también puede producir un importante efecto distorsionador en la oferta de activos. Las discusiones sobre la eliminación de la deducción de los intereses de los préstamos hipotecarios puede hacer temer que los propietarios de viviendas incurran en una gran pérdida de capital, por lo que pueden reducirse significativamente la demanda de inversión en viviendas.

Efectos económicos de los impuestos*Influencia en la conducta*

- Trabajo, educación, jubilación.
- Ahorro, inversión, asunción de riesgos.
- Energía dedicada a evitar los impuestos en lugar de dedicarse a crear riqueza.
- Matrimonio y divorcio.

Efectos financieros

- Prestaciones en especie.
- Estructura financiera de las empresas.

Efectos organizativos

- Sociedades anónimas frente a empresas no constituidas en sociedades anónimas.
- Entrelazados con los efectos financieros (bancos frente a seguro frente a otros tipos de financiación).

Influencia en el equilibrio general

- A menudo importantes efectos indirectos, especialmente con los impuestos cuya base tributaria es amplia, como los salarios o los intereses.

Efectos del anuncio y capitalización

- Los futuros impuestos sobre un activo reflejados ("capitalizados") en el precio del activo en el momento en el que se anuncia el impuesto.

Impuestos distorsionadores y no distorsionadores. Todo sistema tributario influye en la conducta de la gente. Después de todo, el Estado devuelve dinero al individuo, por lo que cabe esperar que éste responda de alguna manera a esta reducción de su renta. Cuando decimos que queremos que el sistema tributario no produzca efectos distorsionadores, es evidente que no pretendemos decir que queremos que el individuo no reaccione en absoluto.

Un impuesto es **no distorsionador** si y sólo si el individuo no puede hacer nada para alterar sus obligaciones fiscales. Los economistas llaman a los impuestos de este tipo **impuestos de cuantía fija**. Existen distorsiones cuando el individuo intenta alterar sus obligaciones fiscales. Casi todos los impuestos que existen en los países occidentales son distorsionadores en este sentido. Un *impuesto de capitalización*—un impuesto que hay que pagar independientemente de la renta o de la riqueza—es un impuesto de cuantía fija. Un impuesto que depende de características que no pueden alterarse (edad, sexo) también lo es. Dado que los individuos y las empresas no pueden

evitar los impuestos de cuantía fija, éstos no alteran la conducta o la reasignación de los recursos; lo único que ocurre es que la disminución de la renta después de deducir los impuestos produce un efecto-renta.

Todo impuesto sobre las mercancías es distorsionador: una persona puede alterar sus obligaciones fiscales comprando simplemente una cantidad menor de la mercancía gravada. Cualquier impuesto sobre la renta es distorsionador: un individuo puede reducir sus obligaciones fiscales trabajando menos o ahorrando menos.

En el capítulo 19 mostraremos que los impuestos distorsionadores son ineficientes, en el sentido de que el Estado puede recaudar más ingresos y producir el mismo efecto en el bienestar de los individuos, estableciendo impuestos de cuantía fija; o puede recaudar los mismos ingresos y aumentar el bienestar de los individuos.

Impuestos correctores. Hasta ahora hemos puesto el énfasis en los aspectos negativos de los impuestos, en el hecho de que debemos intentar diseñar un sistema tributario que no interfiera en la eficiencia económica. Pero recuérdese que en presencia de fallos en el mercado, la asignación de los recursos no será, en general, eficiente. Los impuestos pueden utilizarse a veces de una manera positiva, para corregir algún fallo del mercado. Recordemos nuestro análisis del capítulo 9, en el que mostramos que los impuestos pueden utilizarse algunas veces para corregir las externalidades. Los **impuestos correctores** (que así se llaman estos impuestos) recaudan ingresos y mejoran al mismo tiempo la eficiencia de la asignación de los recursos. Estados Unidos ha recurrido poco a los impuestos correctores. El impuesto establecido en la industria química para pagar los costes de la limpieza del aire y la eliminación de los residuos tóxicos puede concebirse como un impuesto de esas características. Quienes consideran que en Estados Unidos el consumo de energía es excesivo (por la contaminación que conlleva) han abogado por un impuesto sobre la energía, que recaudaría impuestos y reduciría al mismo tiempo el despilarrador consumo de energía. Esta preocupación ha aumentado con la concienciación de los peligros del calentamiento del planeta relacionados con la acumulación de gases invernadero (como el dióxido de carbono) en la atmósfera, procurada en gran parte por el elevado consumo de energía.

17.2.2 Costes administrativos

La administración del sistema fiscal tiene elevados costes. Tiene costes directos—los costes de gestionar la oficina de recaudación de impuestos—e indirectos, que deben ser pagados por los contribuyentes. Estos costes indirectos adoptan diversas formas: los costes del tiempo que se tarda en cumplimentar los impresos, los costes de archivar la información pertinente y los costes de los servicios de los asesores fiscales y de los contables. Joel Slemrod, profesor de la Universidad del Minnesota, ha estimado, por ejemplo, que los costes indirectos son, como mínimo, cinco veces superiores a los directos.

Impuestos y eficiencia económica

Todos los impuestos afectan a la conducta (reducen el poder de gasto); las *distorsiones* están relacionadas con las medidas que adoptan los individuos para evitar los impuestos, por ejemplo, trabajando menos, reducen su deuda tributaria.

Los impuestos de cuantía fija son impuestos que son fijos y que el individuo no puede alterar.

Los impuestos correctores, al gravar actividades como la contaminación, que generan externalidades negativas, recaudan simultáneamente ingresos y mejoran la eficiencia económica.

Los costes administrativos de gestionar un sistema fiscal dependen de una serie de factores. En primer lugar, dependen de la información que se archivaría si no hubiera que pagar impuestos. Las empresas, por ejemplo, necesitan llevar la contabilidad para sus propios fines administrativos; además, la aparición de ordenadores de alta velocidad ha reducido extraordinariamente estos costes en las grandes empresas. El sistema fiscal impone, pues, una carga adicional relativamente pequeña a las grandes empresas por declarar la renta salarial de sus trabajadores. En cambio, a muchas pequeñas empresas y a la mayoría de las personas que contratan servicio doméstico les resulta muy oneroso llevar la contabilidad y los archivos que exige el impuesto sobre la renta. En 1993, el Gobierno de Estados Unidos permitió a las personas que tenían servicio doméstico adjuntar a su propia declaración de impuestos la de su empleado.

Especialmente onerosa es la contabilidad que es necesario llevar para pagar los impuestos sobre las ganancias del capital, debido a que a menudo debe llevarse durante un largo periodo de tiempo. De hecho, la contabilidad que había que llevar en relación con los impuestos sobre las viviendas ocupadas por sus propietarios era tan onerosa que pocos cumplían la ley; finalmente, en 1997, se modificó la legislación tributaria para eximir de los impuestos casi todas las ganancias de capital generadas por las viviendas ocupadas por sus propietarios.

El segundo factor que determina los costes administrativos de un sistema tributario es su complejidad. Una gran parte de los costes de administrar el sistema del impuesto sobre la renta se debe a las disposiciones especiales que contiene dicha legislación. Por ejemplo, la posibilidad de deducir ciertas categorías de gastos (inversiones, algunas obras benéficas, adquisición de vivienda) exige llevar la contabilidad de estos gastos.

Los impuestos correctores y el doble dividendo

En la década de 1990, los impuestos correctores recibieron en Estados Unidos un creciente respaldo en dos áreas. La primera fue el tabaco. El reconocimiento de que los fumadores imponen costes a otros, entre los que se encuentran un aumento de los costes médicos, subyace a la idea de que un impuesto sobre el tabaco debería ayudar a financiar las reformas de la asistencia sanitaria, como la provisión de un seguro médico a los niños pobres.

La segunda fue la contaminación del aire. Los gases invernadero provocan el calentamiento del planeta y se deben a la quema de combustibles fósiles. Un impuesto sobre el carbono "corrige" esta externalidad. El presidente Clinton propuso la modificación de ese impuesto (llamado impuesto sobre las BTU* porque se basaba en la cantidad de energía existente en un combustible) en su presupuesto de 1993. Algunos tipos de energía —la quema de carbón— generan más gases invernaderos que otros (la energía hidroeléctrica no genera ninguno). Por lo tanto, el impuesto sobre las BTU no era más que un sustitutivo imperfecto de un impuesto sobre el "carbón". Pero las industrias que consumían mucha energía, así como las de petróleo, carbón y gas, llevaron a cabo una fructífera campaña en contra del impuesto, por lo que el Congreso aprobó, por el contrario, una subida del impuesto sobre la gasolina de 4,3 centavos. Este impuesto también puede considerarse corrector, ya que ayuda a corregir las externalidades relacionadas con la contaminación y la congestión causadas por los automóviles.

Esos impuestos son atractivos porque recaudan ingresos al tiempo que corrigen un fallo del mercado. Hay que recaudar, pues, menos ingresos por medio de otros métodos distorsionadores. Ese tipo de impuesto genera, por lo tanto, un "doble dividendo": los beneficios económicos derivados de la reducción de la contaminación y de la utilización en menor medida de impuestos que distorsionan la producción. El argumento a favor de los impuestos correctores a veces se formula de otra manera: ¿por qué va a gravar la sociedad las actividades económicas productivas ("buenas"), como el ahorro y el arduo trabajo, en lugar de las actividades malas como la contaminación?

* BTU, British Thermal Unit, una unidad de calor (N. del T.).

El hecho de que sean distintos los tipos a que está sujeta cada persona (de que unas paguen un tipo más alto que otras) y las diferentes categorías de renta induce a intentar "desviar" renta hacia los miembros de la familia que tienen tipos impositivos más bajos o hacia las categorías de renta que están menos gravadas. Los intentos de limitar esta desviación también explican en gran medida la complejidad de la estructura tributaria actual.

En tercer lugar, gravar algunas categorías de renta puede ser más caro que gravar otras. Está muy extendida la creencia de que los costes administrativos de los impuestos sobre el capital son mucho mayores que los del impuesto sobre las rentas del trabajo, debido a que es difícil distinguir entre la renta y el capital. Por ejemplo, los pagos efectuados a los propietarios de capital pueden ser "renta" (dividendos) o "principal" (la devolución de fondos invertidos anteriormente); los dólares son iguales. Si la legislación tributaria trata de forma distinta estos pagos, los contribuyentes tenderán a caracterizar los dólares de una forma o de otra. El Gobierno tuvo que elaborar complejas reglas que sólo resuelven el problema en parte.

Asimismo, los costes administrativos de la recaudación de impuestos (por dólar de ingresos recaudados) pueden ser mucho mayores en el caso de las pequeñas empresas que en el de las grandes. Por lo tanto, los costes administrativos del impuesto sobre el valor añadido, en el que una gran parte de los ingresos recaudados procede de las grandes empresas responsables de una proporción significativa del valor añadido de la economía, son más bajos que en el caso de un impuesto sobre las ventas, que sólo se paga en la venta final, en la multitud de tiendas minoristas.

17.2.3 Flexibilidad

Los cambios de las circunstancias exigen modificar los tipos impositivos. Estos ajustes son fáciles de realizar en el caso de algunas estructuras impositivas; en otros, requieren un amplio debate político y en otros, se realizan automáticamente.

Estabilización automática. Por ejemplo, cuando la economía experimenta una recesión, puede ser sumamente conveniente una reducción de los ingresos fiscales para dar el impulso necesario a la economía. Cuando los precios son estables, el impuesto sobre la renta muestra un elevado grado de estabilización "automática" debido a su estructura progresiva. Cuando disminuye la renta, como consecuencia de una recesión, baja el tipo impositivo medio, es decir, los individuos pagan tipos impositivos más bajos debido a que sus ingresos son menores. En cambio, cuando aumenta la renta, también aumenta el tipo impositivo medio. Sin embargo, hasta 1981 en que estaban indicados los tramos positivos (es decir, se ajustaban para tener en cuenta la inflación) en los periodos de *estanflación* —es decir, en los periodos en los que la economía se encontraba en una recesión pero seguía habiendo inflación— aumentó el tipo impositivo medio, aun a pesar de que se necesitaba un tipo más bajo para sacar a la economía de la recesión. La indicación contribuye, pues, a la estabilización cuando suben los precios durante las recesiones. Reduce los efectos estabilizadores automáticos del impuesto sobre la renta durante los periodos de expansión e inflación.

Dificultades políticas para ajustar los tipos. Cualquier intento de modificar el tipo impositivo suele suscitar un intenso debate político. Si se estima conveniente modificar los tipos, ¿qué tipos deben ajustarse? ¿Han de elevarse todos proporcionalmente

o, si se estima que los ricos o los pobres están soportando una parte desproporcionadamente grande de la carga fiscal, no deberían elevarse sus impuestos menos que proporcionalmente? De hecho, ni siquiera está claro cómo debe evaluarse la justicia de una propuesta de reforma. ¿Es más justa una reducción *proporcional* de los impuestos o una reducción en la misma *cantidad* para todo el mundo? ¿Debemos fijarnos en el tipo impositivo medio que pagan los contribuyentes o en su tipo marginal? ¿Es justa una reforma fiscal que reduce el tipo medio a que se enfrenta una familia con un solo perceptor de ingresos pero eleva el tipo medio de una familia con dos perceptores de ingresos? ¿Ha de reducirse el tipo impositivo sobre el capital para fomentar el ahorro o ha de aumentarse porque los propietarios de capital se encuentran en una posición más favorable para soportar el impuesto?

Las dificultades políticas que plantea el ajuste del tipo del impuesto sobre la renta deben contrastarse, por ejemplo, con las del impuesto sobre el patrimonio, que plantea algunos problemas administrativos, entre ellos la dificultad de calcular el valor de las distintas clases de propiedad. Aun así, tienen una ventaja: los ajustes de los tipos se suelen realizar con frecuencia de una manera muy sencilla a la vista de las necesidades presupuestarias de los Gobiernos municipales.

Velocidad de los ajustes. Por último, un importante aspecto de la "flexibilidad" de un sistema fiscal para estabilizar la economía es de carácter temporal: la velocidad con que pueden llevarse a la práctica los cambios de la legislación fiscal (una vez aprobada) y los retardos en la recaudación de los impuestos. Si las fluctuaciones de la economía son rápidas, los retardos pueden reducir la eficacia, por ejemplo, del impuesto sobre la renta, como instrumento para estabilizar la economía. Siempre existe el peligro de que si los retardos son suficientemente largos, se suban los impuestos justamente cuando la economía necesita una reducción y viceversa.

17.3 Responsabilidad política

Un valor político defendido por muchos es que el Estado no debe tratar de aprovecharse de los ciudadanos desinformados. En el caso de la tributación, esta postura recomienda que se establezcan impuestos que se sepa claramente quién los paga. Esos impuestos se conocen con el nombre de *impuestos transparentes*; cada vez son más los que consideran que la *transparencia* es una característica importante de un buen impuesto. Se dice que las medidas son *transparentes* cuando está claro quién se beneficia y quién paga.⁴ Desde este punto de vista, el impuesto sobre la renta de las personas físicas es un buen impuesto.

⁴El término ha adoptado un significado especial en algunos debates recientes. La organización no gubernamental Transparency International se dedica a identificar las prácticas corruptas y los Gobiernos corruptos. Opina que es la falta de transparencia la que provoca en gran parte la corrupción política que se observa.

A veces parece como si el Estado procurara representar erróneamente los verdaderos costes de los servicios que presta. Por ejemplo, todo el mundo está de acuerdo en que no existe una distinción significativa entre la parte de las cotizaciones de la seguridad social que paga el empresario y la que paga el trabajador. Al empresario sólo le interesan los costes totales de su trabajador, y al trabajador sólo su salario neto. Por consiguiente, no debería resultar afectada la conducta económica de nadie si se anunciara que el total de la cotización iba a recaer en el trabajador, si al mismo tiempo los empresarios concedieran a sus empleados una subida equivalente para cubrir el incremento de la cotización a cargo del empleado. ¿Cambiaría la actitud de los trabajadores hacia la seguridad social si pensarán que iban a tener que pagar el total de las cotizaciones?

En algunos casos, hay un intento casi deliberado de convencer a los ciudadanos de que el coste del Estado es menor del que realmente es. Lo mismo que las empresas se dan cuenta de que es más fácil vender automóviles si dicen que "sólo cuestan 340 euros al mes durante un breve periodo de 40 meses" que si dicen que cuestan "13.600 pagados en tres años y medio", los Gobiernos a veces prefieren los sistemas tributarios en los que los ciudadanos nunca saben con total certeza cuál es el coste del Estado. Uno de los argumentos en favor del impuesto sobre el valor añadido es que pasa más inadvertido que otros impuestos, como el de la renta. La gente nunca calcula la cantidad *total* que paga al Estado en concepto de IVA.

Según Jean-Baptiste Colbert, ministro de Hacienda de Luis XIV, "el arte de la tributación consiste en desplumar al ganso de tal manera que se le pueda quitar el mayor número de plumas con la menor cantidad posible de ruido". Desde este punto de vista, el impuesto sobre sociedades puede considerarse, pues, un buen impuesto. Los políticos pueden alegar que son sociedades las que lo pagan. Desde el punto de vista de la transparencia, el impuesto sobre sociedades es uno de los peores, porque no es evidente quién paga realmente el impuesto. Son las personas, no las instituciones, las que lo pagan: son los accionistas, los trabajadores y los demás que aportan, en última instancia, la carga del impuesto.

Una estructura fiscal políticamente responsable también es aquella en la que los impuestos varían como consecuencia de la legislación y en la que el Gobierno debe recurrir repetidamente a los ciudadanos para que valoren si está gastando demasiado o excesivamente poco. Cuando los tipos impositivos son muy progresivos (suben cuando aumenta la renta), los ingresos fiscales del Estado aumentan en términos reales (por ejemplo, como proporción de la renta nacional) en las épocas inflacionistas, como ha sucedido en España en los últimos años. Estos aumentos de los impuestos nunca se legislaron directamente: de hecho, es poco probable que las Cortes hubieran podido aprobar sin un elevado coste político una subida de los impuestos, por ejemplo de un 10% en 1985, año en que la inflación dio lugar a una subida muy superior.

La mayoría de las críticas a los sistemas fiscales comienzan por su falta de equidad. Sin embargo, como veremos, es difícil definir exactamente qué es o no equitativo. Existen dos conceptos distintos de equidad: equidad horizontal y equidad vertical.

La equidad horizontal. Se dice que un sistema tributario es equitativo horizontalmente si los individuos que son iguales en todos los aspectos relevantes reciben el mismo trato. Así, por ejemplo, un sistema tributario que discriminase por motivos raciales, sexuales o religiosos sería generalmente considerado como injusto desde este punto de vista. Aunque la idea subyacente está bastante clara, hay dos conceptos vagos en nuestra definición: ¿Qué significa que dos personas sean idénticas en todos los aspectos relevantes? ¿Y qué significa que dos personas reciban el mismo trato?

Consideremos el caso de dos gemelos que son idénticos en todos los aspectos, salvo en que a uno de ellos le gusta el helado de chocolate y sólo el helado de chocolate y al otro el helado de vainilla y sólo el de vainilla. Supongamos para mayor sencillez que los dos tipos de helado cuestan exactamente lo mismo. ¿Trata el sistema tributario a las dos personas de una manera justa, desde el punto de vista de la equidad horizontal, si grava el helado de vainilla y el de chocolate a tipos diferentes? Uno termina pagando más impuestos que el otro, y en este sentido el sistema tributario parece injusto. Pero los gemelos se enfrentan al mismo "conjunto de oportunidades". Al que le gusta el chocolate podría comprar helado de vainilla si quisiera (o viceversa). El sistema no discrimina, no diferencia a los individuos. Este ejemplo es artificial, por lo que podríamos tener dos mercancías que fueran "esencialmente" idénticas. En la práctica, hay muchos ejemplos en los que el sistema tributario da un trato distinto a las personas que tienen gustos diferentes: los impuestos más elevados a que están sujetas las bebidas alcohólicas fuertes discriminan a las personas que prefieren el whisky en relación con las que prefieren el vino o la cerveza. Las personas que prefieren pasar las vacaciones en su propia residencia de verano reciben un trato preferente, en comparación con las que prefieren viajar.

Pero si aceptamos que las diferencias de gusto son diferencias económicas importantes, que el sistema tributario debería tener en cuenta, podemos decir que en este caso no se cumple el principio de la equidad horizontal. Los gemelos no son idénticos en todos los aspectos relevantes. El principio, llevado a su extremo, pierde inmediatamente todo contenido: no existen dos personas idénticas. ¿Cuáles son, por tanto, las distinciones aceptables? Desgraciadamente, el principio de la equidad horizontal no nos sirve de mucho para responder a esta pregunta.

Una primera respuesta intuitiva podría ser que todas las distinciones son inadmisibles: la edad, el sexo y el estado civil deben ser irrelevantes. De hecho, actualmente en muchos países se hacen distinciones en función de la edad (en algunos países las personas que tienen más de setenta años gozan de una deducción especial) y del estado civil (si dos personas que tengan cada una de ellas los mismos ingresos se casan,

⁵Citado en *Nevinsweek*, 16 de abril de 1984, pág. 69.

en ciertos países pagan más impuestos que antes de casarse). La sociedad piensa que esas distinciones son relevantes.

Quizá se tenga esa opinión porque se crea que en estas circunstancias los individuos tienen una capacidad de pago diferente. Pero si estos criterios de diferenciación son admisibles, ¿existen otros que también lo sean? Por ejemplo, ¿constituye el hecho de que los costes económicos de gravar a los diferentes grupos sean distintos un fundamento legítimo para hacer una diferenciación? En un capítulo posterior veremos que el grado de ineficiencia que genere un sistema fiscal depende de la magnitud de las respuestas al impuesto. En las familias en las que hay dos perceptores de ingresos, la conducta del que percibe el salario más bajo es mucho más sensible al impuesto. Mientras que los impuestos sobre la renta apenas influyen en la cantidad de trabajo ofrecida por el trabajador principal, pueden influir significativamente en el trabajo del secundario. Por lo tanto, si el Gobierno quisiera minimizar la ineficiencia generada por el sistema fiscal, gravaría a los trabajadores secundarios con un impuesto más bajo. ¿Es justo eso? Otro ejemplo que muestra las dificultades es el de los gastos médicos: ¿Debe recibir el mismo trato dos personas que tengan la misma renta pero distintos gastos médicos? ¿Depende de que los gastos médicos sean "voluntarios" (por ejemplo, en el caso de un estiramiento facial) o "necesarios" (por ejemplo, en el caso de la implantación de un bypass)? ¿Puede saber el Estado cuáles son voluntarios y cuáles necesarios?

El siguiente ejemplo muestra la dificultad de definir el significado de igualdad en el trato. Supongamos que coincidiéramos en que un hombre y una mujer que hayan percibido la misma renta a lo largo de su vida activa deben recibir el mismo trato en el caso de la seguridad social. ¿Deben ser las prestaciones laborales esperadas las mismas para el varón que para la mujer o lo deben ser las prestaciones anuales? En promedio, las mujeres viven significativamente más que los hombres, por lo que las dos opciones son claramente diferentes. Si la mujer recibe las mismas prestaciones anuales que el hombre, el valor esperado total de sus pensiones es mucho mayor que en el caso del varón. Para muchos esto sería injusto.

La equidad vertical. Aunque el principio de la equidad horizontal establece que los individuos que son esencialmente idénticos deben recibir el mismo trato, el principio de la equidad vertical establece que algunos se encuentran en mejores condiciones que otros para pagar impuestos y que deben pagarlos. Esto plantea tres problemas: determinar quién debe pagar en principio un tipo más alto; poner en práctica este principio, es decir, elaborar unas normas fiscales que correspondan a este principio, y decidir, si una persona se encuentra en condiciones de pagar el tipo más alto, cuánto más debe pagar en relación con los demás.

La renta como criterio para establecer los impuestos. La renta es el criterio más utilizado para establecer los impuestos; muchos responsables de la política económica considerarían que es un buen indicador de la capacidad de pago. Los que tienen una

renta más alta tienen más capacidad para pagar y, por lo tanto, deben pagar más impuestos. Ahora bien, ¿cuántos más? Como hemos dicho, se trata de una difícil pregunta. Está muy extendida la idea de que los que tienen una renta más alta no sólo deben pagar más impuestos sino que deben pagar una parte mayor de su renta en impuestos, es decir, los impuestos deben ser progresivos. Pero observe que los ricos pueden pagar una parte menor de su renta en impuestos —los impuestos pueden ser regresivos— pero, aún así, pagar más en términos absolutos.

Hasta el siglo XX, el Estado recurría a los impuestos indirectos —los aranceles y los derechos aduaneros y los impuestos sobre ciertos bienes de lujo— para obtener ingresos. Sólo cuando el Estado adquirió un papel más importante y necesitó más ingresos, fue cuando recurrió a impuestos cuya base tributaria era más amplia y especialmente al impuesto sobre la renta. Este impuesto parecía capaz, además, de introducir un elevado grado de progresividad y de evitar las distorsiones relacionadas con la existencia de un elevado número de impuestos sobre diferentes mercancías. Sin embargo, los economistas y los filósofos han criticado mucho el impuesto sobre la renta y actualmente se ha ido convirtiendo en la mayoría de los países en una fuente de ingresos menos importante. Ha sido sustituido por —o complementado con— el impuesto sobre el valor añadido, que sólo grava el consumo, no el ahorro o la inversión, y que normalmente no es progresivo.⁶

El consumo como criterio para determinar los impuestos. Uno de los argumentos más convincentes en contra de la renta como criterio para determinar los impuestos es que la renta corresponde a la contribución del individuo a la sociedad, al valor de su producción económica. ¿No es más justo gravar a los individuos según lo que obtengan y no según lo que aporten, es decir, en función del consumo y no de la renta?

La diferencia entre la renta y el consumo es el ahorro.⁷ Es decir, la renta (Y) o se consume (C) o se ahorra (S);

$$C + S = Y, \text{ o}$$

$$C = Y - S.$$

Por lo tanto, una importante cuestión es saber si el ahorro debe eximirse del pago de impuestos. Puede demostrarse que eso equivale a preguntarse si deben eximirse los ingresos generados por el ahorro (los intereses, los dividendos y las ganancias de capital). El siguiente ejemplo muestra de nuevo la existencia de opiniones contrapuestas sobre lo que se considera equitativo.

⁶A veces los países introducen un cierto grado de progresividad eximiendo de los impuestos los alimentos y otros bienes que desempeñan un papel mayor en las pautas de gasto de los pobres o sometiendo a unos tipos más bajos; al mismo tiempo también escapan a los impuestos algunos gastos, como los viajes al extranjero, que parecen mayores en los gastos de los ricos.

⁷Más las donaciones y las herencias, que podrían concebirse como un tipo especial de consumo y de renta.

Veamos el caso de otro par de gemelos idénticos, esta vez dos mujeres, a las que llamaremos Prudencia y Manirrota. Ambas ganan lo mismo a lo largo de la vida. Sin embargo, Prudencia ahorra el 20% de sus ingresos durante su vida, acumulando una considerable cantidad de dinero para su jubilación. En cambio, Manirrota siempre gasta todo lo que recibe y, cuando se jubila, solicita una pensión de beneficencia al Estado. Con el impuesto sobre la renta vigente en la actualidad, Prudencia paga muchos más impuestos que Manirrota (ya que debe pagar impuestos sobre los intereses que generan sus ahorros), mientras que recibe menos prestaciones.

Considera, pues, injusto el sistema tributario actual. Ya que sus conjuntos de oportunidades eran, de hecho, idénticos, cree que tiene realmente la misma capacidad de pago, por lo que debe pagar los mismos impuestos. Se pregunta: ¿puede obligarme el Estado a mantener a mi hermana, si ella no quiere mantenerse a sí misma? ¿Es injusto castigar a Prudencia con unos impuestos adicionales y recompensar a su vividora hermana? Su hermana responde que el pasado da lo mismo; a medida que se aproximan a la jubilación, sus rentas son diferentes. El hecho es que la renta de Prudencia es considerablemente superior a la de Manirrota y, por lo tanto, se encuentra en mejores condiciones para ayudar a financiar al Estado (y a su hermana).

La renta percibida a lo largo de toda la vida como criterio para establecer los impuestos. El contraste entre el consumo y la renta como criterio para establecer los impuestos puede no ser tan claro como a veces se quiere hacer ver. El verdadero problema puede ser decidir cuál es la unidad de tiempo que debe utilizarse como base tributaria. Según una postura cada vez más defendida, la base tributaria debe ser la renta obtenida a lo largo de toda la vida y no la renta obtenida durante un año. La renta obtenida a lo largo de toda la vida es el *valor actual descontado* de la renta salarial del individuo.

Recuérdese nuestro análisis del capítulo 11, en el que teníamos que sumar los beneficios (y los costes) de un proyecto que ocurría en diferentes fechas. Afirmamos entonces que un euro hoy vale más que un euro mañana. Si recibimos un euro en este periodo, podemos llevarlo al banco y tener $(1+r)$ euros en el siguiente periodo, donde r es el tipo de interés. Si es de un 10%, tendremos 1,10 euros en el siguiente periodo. Decimos que el valor actual descontado de 1,10 euros en el siguiente periodo es un euro. Es decir, descontamos los ingresos futuros porque son menos valiosos. Si una persona vive durante dos periodos y percibe un salario de w_0 en el primero y w_1 en el segundo, el valor actual descontado de su renta, Y^* es

$$Y^* = w_0 + \frac{w_1}{1+r}.$$

Naturalmente el valor descontado del consumo de una persona a lo largo de toda su vida debe ser igual al valor actual descontado de su renta (si prescindimos de las

donaciones y las herencias). Es decir, si c_0 es el consumo del individuo correspondiente al primer periodo de su vida y c_1 es el consumo correspondiente al segundo,⁸

$$Y^* = c_0 + \frac{c_1}{1+r}.$$

Es evidente, pues, que si creemos que la base tributaria correcta es la renta que percibe el individuo a lo largo de toda su vida, eso equivale a creer que la base tributaria correcta es su consumo a lo largo de toda su vida.⁹

Decir que los impuestos deben basarse en la renta o en el consumo de toda la vida significa que si dos personas tienen la misma renta o el mismo consumo a lo largo de toda su vida, deben pagar los mismos impuestos (el mismo valor descontado de los impuestos), independientemente de cómo se reparta esa renta o de ese consumo a lo largo de su vida. El momento en el que pagan ese impuesto depende de cómo se aplique.¹⁰

Obsérvese la importante consecuencia de la utilización de la renta obtenida a lo largo de toda la vida como base tributaria: la renta procedente de intereses debe estar exenta de impuestos. Un impuesto sobre el consumo equivale a un impuesto sobre

⁸Para confirmarlo, supongamos que el individuo consumiera una cantidad menor que su renta salarial en el primer periodo. En ese caso, sería $(w_0 - c_0)$. En el siguiente periodo tendría para consumir su renta salarial más su ahorro, es decir,

$$c_1 = w_1 + (w_0 - c_0)(1+r).$$

Reordenando los términos, tenemos que

$$c_1 + c_0(1+r) = w_1 + w_0(1+r).$$

Dividiendo por $(1+r)$, obtenemos el resultado deseado.

⁹Deben hacerse dos matizaciones a este análisis. En primer lugar, por lo que se refiere a las donaciones y las herencias, el valor actual descontado del consumo de una persona puede ser superior o inferior a la renta que obtiene a lo largo de toda su vida. Aunque las donaciones y las herencias son relativamente pequeñas en el caso de la mayoría de las personas —y, por lo tanto, puede prescindirse tranquilamente de ellas— parecen muy grandes en el caso de las personas muy ricas. En el capítulo 21 se indica cómo “deben” tratarse y cómo se tratan.

Este análisis tampoco tiene en cuenta la incertidumbre. Aunque (prescindiendo de las donaciones y las herencias) la renta obtenida a lo largo de toda la vida es, por definición, igual al consumo realizado durante toda la vida, una persona que se enfrenta a mayores riesgos sin asegurar (por ejemplo, porque tiene un salario variable) probablemente disfrute de menos bienestar que una persona que tenga la misma renta esperada pero no se enfrente a ningún riesgo; sin embargo, con el impuesto sobre el consumo (o sobre la renta obtenida a lo largo de toda la vida), ambas pagan los mismos impuestos al Estado. ¿Es justo eso? Existe alguna forma “justa” de reflejar esos riesgos en el diseño de los impuestos? Esta cuestión no ha sido objeto hasta ahora de mucha atención.

¹⁰Como mejor se ve es en el caso de los impuestos proporcionales. En este caso, puede establecerse un impuesto sobre los salarios (en cuyo caso los individuos lo pagan cuando perciben su renta salarial) o sobre el consumo (en cuyo caso lo pagan cuando consumen bienes).

El análisis no tiene en cuenta los problemas que surgen si hay un mercado imperfecto de capitales, de tal forma que no hay un único tipo de interés para pedir préstamos o prestar.

la renta obtenida durante toda la vida, el cual equivale, a su vez, a un impuesto que sólo grava los salarios. Aunque muchos consideraran razonables las dos primeras bases tributarias, les resulta difícil aceptar la tercera, aun cuando vean que es equivalente a las otras. ¿Por qué debe eximirse de los impuestos a las personas que tienen renta procedente de intereses?¹¹

Críticas a la renta como criterio para establecer los impuestos. Algunos han criticado la utilización de la renta como base tributaria, en la creencia de que ni la renta —obtenida a lo largo de toda la vida o anual— ni el consumo constituyen una base tributaria justa. Veamos su razonamiento con el siguiente ejemplo.

Consideremos el caso de José López y su hermano gemelo Juan, que tienen idénticas aptitudes y la misma educación. José decide trabajar como profesor de economía en la enseñanza media. Enseña seis horas al día y el resto del tiempo lo dedica a pescar, nadar o navegar. Es muy feliz. Como era de esperar, su salario es muy bajo. Juan se hace consultor económico. Trabaja sesenta horas a la semana y no tiene tiempo para pescar, nadar o navegar. Sus conjuntos de oportunidades económicas, es decir, lo que podría haber hecho, son idénticos (José y Juan tienen la misma capacidad de obtención de ingresos). Sin embargo, han hecho una elección diferente. Uno tiene elevados ingresos; el otro, bajos. ¿Es justo que Juan pague más impuestos que José? José cree que no son las oportunidades económicas las que constituyen el criterio justo para establecer los impuestos, sino en qué medida el individuo ha sabido aprovechar las oportunidades que ha puesto a su alcance la sociedad; en suma, que el criterio adecuado para fijar los impuestos es la renta real. Juan cree que el criterio relevante no es la renta real, sino la capacidad de percibir ingresos.

El problema estriba en que incluso aunque se aceptara el argumento de Juan, el Estado no tiene forma de averiguar exactamente el conjunto de oportunidades del individuo. Los salarios pueden constituir un indicador mejor que la renta, pero incluso los salarios dependen de las decisiones de los individuos (por ejemplo, de cuánto trabajar o de si aceptar o no un trabajo peligroso). Por otra parte, los salarios de muchos puestos de trabajo son difíciles de medir e incluso más difíciles de verificar. Podemos saber cuánta renta percibe una persona, pero a menudo es difícil saber cuántas horas ha trabajado, sobre todo cuando no hay que fichar.

En la práctica, pues, los Gobiernos utilizan la renta o el consumo como base tributaria, aun cuando sean indicadores defectuosos de la capacidad de pago o del bienestar de los individuos.

¹¹En la nota 11 señalamos que sólo son equivalentes si no hay herencias. Cabe argumentar que los intereses generados por el capital heredado deben recibir un tratamiento distinto. En realidad, según la legislación vigente en Estados Unidos, el rendimiento de una gran parte del ahorro que realiza una persona a lo largo de toda su vida (el ahorro para la jubilación, así como las inversiones en vivienda) está exento de impuestos.

El enfoque de las prestaciones sociales. Ya hemos señalado antes que uno de los argumentos en favor de la utilización del consumo como criterio adecuado para determinar el impuesto a pagar es que parece más justo gravar a los individuos en función del grado en que se benefician del sistema económico. Algunos economistas han afirmado que las personas deben contribuir a ayudar al Estado en proporción a las prestaciones que reciben de él en forma de servicios públicos. Los principios que deben utilizarse para cobrar los servicios públicos deben ser análogos a los que se utilizan para cobrar los servicios privados. De esta forma, los impuestos pueden considerarse simplemente como el "precio" de los servicios públicos prestados.

En algunos casos se adopta explícitamente este enfoque: por ejemplo, se cobran unos sellos (impuestos) por el uso del servicio de correos. La utilización, en Estados Unidos, del impuesto sobre la gasolina para financiar las carreteras puede considerarse un sencillo mecanismo para relacionar los beneficios obtenidos por el consumidor de ese servicio público (el uso de las carreteras, medido por el consumo de gasolina) y los impuestos.

En general, a los economistas no les atrae demasiado este enfoque, debido en gran parte al hecho de que es imposible identificar la magnitud de los beneficios que recibe cada individuo. Todos nos beneficiamos de los gastos de defensa, pero ¿cómo distribuir los beneficios relativos entre los diferentes individuos? En muchas categorías de gasto, es casi imposible valorar los beneficios. En segundo lugar, se dice que los impuestos basados en este criterio son distorsionadores. El establecimiento de un impuesto en función del uso de un servicio público (como una autopista) puede reducir su uso y provocar una asignación ineficiente de los recursos.

Es difícil un equilibrio entre la equidad y la eficiencia cuando se relaciona la cantidad de un impuesto con las prestaciones recibidas (en los casos en que sea posible hacerlo). Pero en ausencia de impuestos por el uso de un servicio público, es imposible hacer que asuman el coste quienes se benefician de él. Si una autopista se financia a cargo de los presupuestos generales, los que no utilizan la autopista (pero contribuyen a ella con los impuestos) disfrutan de un menor bienestar. Les parece, por tanto, injusto tener que subvencionar a los que la utilizan.

Otros criterios para determinar el montante de un impuesto. El principio de la equidad vertical establece que quienes disfrutan de un bienestar mayor o tienen una mayor capacidad de pago deben contribuir más que los que disfrutan de un bienestar menor a sostener al Estado. El principio de la equidad horizontal establece que los que disfrutan del mismo bienestar (de la misma capacidad de pago) deben aportar la misma cantidad. Nuestro análisis de los dos principios se ha centrado en las dificultades que plantea determinar si una persona se encuentra en una situación mejor, igual o peor. ¿Cómo tener en cuenta la multiplicidad de circunstancias diferentes que afectan a la gente?

En cada uno de los tres ejemplos siguientes, la legislación tributaria realiza algunos ajustes para tener en cuenta estas diferencias; existe, sin embargo, una cierta controversia sobre la corrección de estos ajustes.

El primer ejemplo está relacionado con la salud. Es evidente que una persona que esté enferma y tenga unos ingresos de 10.000 euros es diferente de una persona que esté bien y tenga los mismos ingresos. La mayoría de nosotros diríamos que la primera disfruta de un bienestar menor (manteniéndose todo lo demás constante) que la segunda. Estar enfermo o sano no puede observarse fácilmente, por lo que es difícil para la legislación fiscal realizar ajustes con el fin de tener en cuenta la salud. Pero hay una forma indirecta de saberlo: los gastos médicos. Los que gastan más en futuras hospitalarias se encuentran, en promedio, peor que los que no tienen que pagar ninguna.

El segundo ejemplo está relacionado con el matrimonio. Las personas casadas son diferentes de las que no lo están. Las encuestas sociológicas indican, por ejemplo, que los hombres casados son más felices, cualquiera que sea el grado de fiabilidad que puedan tener esos datos, lo cierto es que los hombres casados viven más años y disfrutan, en promedio, de una salud mejor. Eso lleva a pensar que un hombre casado que tenga una renta dada disfruta de un mayor bienestar que uno soltero que tenga la misma renta. ¿Resultado del principio de la equidad vertical que los hombres casados deban pagar más impuestos? La estructura fiscal actual discrimina, de hecho, en contra de las personas casadas en las que los dos cónyuges tienen ingresos parecidos (aunque probablemente no por las razones que acabamos de señalar), mientras que el matrimonio puede reducir los impuestos de los cónyuges que tienen ingresos diferentes.

El tercer ejemplo está relacionado con el tratamiento fiscal de los hijos. Consideremos el caso de dos parejas casadas que tengan los mismos ingresos. A ambas les gustaría tener dos hijos. Una de ellas no es fértil, la otra tiene la suerte de tener dos hijos. Es evidente que la segunda disfruta de un mayor bienestar que la primera. Incluso teniendo en cuenta los costes adicionales de la crianza de los hijos, la pareja fértil no se cambiaría por la otra. El principio según el cual las que disfrutan de un mayor bienestar deben pagar más impuestos induce a pensar que esta pareja debe pagar más impuestos; sin embargo, en la práctica, según la ley tributaria, la pareja con hijos paga menos impuestos. Aparentemente la legislación no tiene en cuenta su "bienestar" si no su capacidad de pago y reconoce que al haber tenido hijos, tienen más gastos que reducen su capacidad para pagar impuestos.

El análisis anterior nos ha mostrado que si bien los principios de la equidad vertical y horizontal parecen constituir, en principio, un criterio "razonable" para concebir un sistema fiscal justo, en realidad son de una reducida utilidad. No dan respuesta a dos difíciles preguntas: ¿cómo sabemos entre dos individuos cuál disfruta de un mayor bienestar o quién tiene una mayor capacidad de pago? y ¿qué entendemos por igualdad en el trato? Además, el principio de la equidad vertical no nos dice en qué medida debe contribuir más la persona que disfruta de un mayor bienestar a sostener al Estado; lo único que nos dice es que debe pagar más.

Ante estas dificultades, los economistas han buscado otros principios para elegir entre los distintos sistemas tributarios posibles.

Justicia

Equidad horizontal: las personas que son idénticas (o que se encuentran esencialmente en unas circunstancias económicas similares) deben recibir el mismo trato y pagar los mismos impuestos.

Cuestión clave: ¿qué diferencias son importantes?

Equidad vertical: las personas que tienen mayor capacidad de pago o que disfrutan de más bienestar o que se benefician de los servicios públicos deben pagar más impuestos.

Cuestiones clave: ¿cuál debe ser la base tributaria?

¿cómo debe medirse la "capacidad de pago" o los "beneficios recibidos" o el "bienestar económico"?

¿cuánto más deben pagar las personas que se considera que disfrutan de más bienestar?

- La renta suele utilizarse más como criterio para determinar los impuestos, es un indicador indirecto e imperfecto tanto de la capacidad de pago como del bienestar económico.
- Es posible que el consumo sea "más justo": mide lo que el individuo obtiene de la sociedad en lugar de lo que contribuye.
- El consumo realizado a lo largo de toda la vida equivale a la renta obtenida a lo largo de toda la vida. Esta última es un criterio más justo que la renta anual (un indicador mejor de la capacidad global de pago o del bienestar).
- El consumo/renta de toda la vida es un indicador defectuoso de la capacidad de pago; perjudica injustamente a las personas que deciden trabajar mucho en lugar de disfrutar de ocio; no es un verdadero indicador del conjunto de oportunidades de una persona.
- Los impuestos basados en las prestaciones sociales están plagados de dificultades para medir las prestaciones, especialmente en el caso de los bienes públicos puros.
- ¿Qué ajustes de la renta como base tributaria para tener en cuenta las diferencias de salud, estado civil e hijos son justos?

17.4 Modelo general para elegir entre los sistemas tributarios

Las cuestiones relacionadas con la equidad y la eficiencia que hemos planteado al referirnos a las diferentes bases tributarias pueden integrarse en un modelo general, que es

encialmente una aplicación de la teoría económica del bienestar. Primero examinamos la eficiencia (teniendo en cuenta tanto las distorsiones como los recursos utilizados para aplicar un impuesto, los costes administrativos y los costes del cumplimiento). Identificamos los **sistemas tributarios eficientes en el sentido de Pareto**, es decir, las estructuras tributarias tales que dados los instrumentos y la información de que puede disponer el Estado, no es posible mejorar el bienestar de ninguna persona sin empeorar el de alguna otra. A continuación elegimos entre las estructuras tributarias posibles que son eficientes en el sentido de Pareto utilizando una función social de bienestar, que resume la actitud de la sociedad hacia el bienestar de los diferentes individuos.

La ventaja de este enfoque reside en que separa las cuestiones de eficiencia de los juicios de valor. Casi todo el mundo estará de acuerdo en que si pudiéramos encontrar un sistema fiscal que mejorara el bienestar de todos (o de alguno sin empeorar el de ninguno), debería adoptarse. Pero muy a menudo ninguno de ellos es mejor que los demás; aplicando uno en vez de otro quizás aumente el bienestar de los pobres, pero a costa de empeorar el de los ricos. En este caso, ¿son las ganancias que obtienen los pobres suficientemente grandes como para justificar las pérdidas que experimentan los ricos? La respuesta depende de juicios de valor, sobre los que puede haber discrepancias.

Recuérdese que en el capítulo 5 vimos que los economistas han utilizado dos funciones sociales de bienestar especiales: la utilitarista (el bienestar social es igual a la suma de las utilidades de todos los individuos) y a la rawlsiana (el bienestar social es igual a la utilidad del individuo que se encuentra en la peor situación). Utilizando una función social de bienestar, es posible determinar no sólo cuánto deben aumentarse los impuestos con la renta, sino también, por ejemplo, si y en qué circunstancias debe permitirse deducir los gastos médicos.¹² A continuación veremos brevemente qué consecuencias tiene cada una de estas dos funciones sociales de bienestar en el diseño del sistema tributario.

17.4.1 El utilitarismo

Tradicionalmente, se consideraba que el utilitarismo constituía un argumento en favor de los impuestos progresivos, es decir, de los impuestos que gravan a los ricos con tipos más altos que a los pobres. Según el utilitarismo, los impuestos deben ser tales que la utilidad marginal de la renta —la pérdida de utilidad que experimenta un indi-

¹²Para que el utilitarismo (o el rawlsianismo) pueda aplicarse en la práctica, deben formularse otros supuestos, como señalamos en el capítulo 4. Normalmente, se supone que todos los individuos tienen la misma función de utilidad (en cada nivel de renta todos los individuos se benefician por igual de un euro adicional) y rendimientos decrecientes (un euro adicional vale menos en los niveles de renta progresivamente más altos). El lector también debe repasar las salvedades señaladas en el capítulo 4 en relación con las comparaciones interpersonales de utilidad. También deben recordarse las dificultades que plantea una discusión política seria sin recurrir a algunas comparaciones.

viduo cuando se le quita un euro— debe ser la misma para todas las personas.¹³ Si la utilidad marginal de la renta de Juan es superior a la de José, reduciendo los impuestos del primero en un euro y aumentando los del segundo en la misma cantidad aumenta la utilidad total (el bienestar social), ya que el incremento de la utilidad de Juan es superior a la pérdida de José. Dado que quitando un euro a un rico es menor la pérdida de bienestar que experimenta que quitándose a un pobre, el utilitarismo parecería constituir un argumento en favor de los impuestos progresivos.

Pero este argumento no tiene en cuenta que la renta de las personas depende de su trabajo (esfuerzo) y que la subida de los impuestos de los que perciben mayores ingresos puede provocar una reducción de su trabajo (esfuerzo). Por lo tanto, es posible que la subida del tipo impositivo reduzca de hecho los ingresos fiscales del Estado o que la pérdida marginal que experimenten los contribuyentes por euro recaudado por el Estado sea muy grande. En otras palabras, el argumento anterior suponía que el establecimiento de un impuesto no afectaba a la renta; hoy se admite generalmente que puede afectarla. Cuando la afecta, el utilitarismo requiere que comparemos la pérdida de utilidad provocada por un aumento de los impuestos con el incremento de los ingresos. Requiere que el cociente

$$\frac{\text{variación de la utilidad}}{\text{variación de los ingresos}}$$

sea el mismo para todos los individuos. Si un grupo tiene una oferta de trabajo muy elástica (es decir, conforme aumenta el tipo impositivo, disminuye extraordinariamente su oferta de trabajo), el aumento del tipo del impuesto sobre la renta genera relativamente pocos ingresos, por lo que sobre estos individuos no debería recaer un tipo impositivo elevado.

Hubo un tiempo en que se consideraba que el utilitarismo proporcionaba un criterio para la aplicación del principio de la equidad horizontal. Si todo el mundo tenía la misma función de utilidad, debería gravarse por igual a las personas que tuvieran la misma renta. Supongamos que una tuviera que pagar más que otra que tuviera la misma renta. Debido a la utilidad marginal decreciente, su utilidad marginal sería mayor que la de la otra. La subida de los impuestos del individuo que tiene un tipo impositivo en un euro hace que experimente una pérdida de utilidad inferior a la ganancia de utilidad generada por la reducción del impuesto del individuo que tiene el tipo más alto. De nuevo, este argumento sería correcto si la renta no resultara afectada. Pero resulta afectada, por lo que el argumento ya no puede ser válido.¹⁴

¹³Por lo tanto, según el utilitarismo, los impuestos no están relacionados directamente con los beneficios que reporta un impuesto o con el nivel de bienestar económico. Una persona que pierde una extremidad puede ser menos feliz, pero también está menos capacitada para disfrutar de un incremento marginal de su renta.

¹⁴Del mismo modo, puede demostrarse que, en condiciones plausibles, el utilitarismo requiere que

Tal vez la historia de los naufragos de una tripulación que sólo tienen comida para sobrevivir todos menos uno sea la que mejor ilustre el argumento de que el utilitarismo no conduce necesariamente a la *equidad horizontal*. En ese caso, la igualdad exige de vista utilitarista) que aquella en la que sólo muere uno.

17.4.2 La función social de bienestar rawlsiana

Algunos economistas y filósofos creen que el enfoque utilitarista no es suficientemente igualitarista, que no presta suficiente atención a la desigualdad. En el capítulo 5 analizamos la idea de John Rawls, según la cual la sociedad sólo debe preocuparse del bienestar del individuo que se encuentra en peor situación, por lo que debe diseñar un sistema tributario (y otras políticas sociales) que maximicen un bienestar. La función social de bienestar rawlsiana que maximiza el bienestar del individuo que se encuentra en peor situación tiene una consecuencia sencilla y directa en términos de política impositiva: hay que elevar los tipos impositivos de todos los individuos (menos del que se encuentra en peor situación) hasta el punto en que se maximicen los ingresos fiscales recaudados. Eso no implica necesariamente que deba gravarse el 80 o 90% de la renta de las personas muy ricas y ni siquiera que los tipos impositivos marginales siempre deban aumentar con la renta. Puede resultar que las personas que tienen una renta muy elevada tengan una oferta de trabajo más sensible a los tipos impositivos que las de renta media.

Hay quienes sostienen que ni siquiera el criterio rawlsiano es suficientemente igualitarista. Consideremos el caso de un cambio que sólo mejora algo el bienestar de una persona, pero mejora muchísimo el del 5% más rico de la población. Según Rawls, es un cambio deseable. Rawls sólo presta atención a la persona que se encuentra en peor situación. Pero algunos sostendrían que la propia *desigualdad* es un mal social o da lugar a males sociales. Las diferencias entre los niveles de riqueza pueden generar, por ejemplo, tensiones sociales. En muchas situaciones, la desigualdad en la posesión de bienes provoca desigualdad en el poder político, lo que puede acabar utilizándose en beneficio de los ricos a costa de los pobres.

17.4.3 Limitaciones del enfoque de la función social de bienestar

Aunque a los economistas les resulta extraordinariamente útil la función social de bienestar para analizar las disyuntivas que plantea el diseño de las estructuras tributarias, subsisten los problemas fundamentales de la capacidad de pago (aunque éstos con impuestos distorsionadores las personas que parecen esencialmente idénticas reciban un trato diferente. Para una exposición más formal del argumento, véase J. E. Stiglitz, "Utilitarianism and Horizontal Equity: The Case for Random Taxation", *Journal of Public Economics*, 21, 1982, págs. 257-294. Véase también Dagobert L. Britto, *et al.*, "Randomization in Optimal Tax Schedules", *Journal of Public Economics*, 56, n.º 2, febrero, 1995, págs. 189-223.

Modelo general para analizar la tributación

Tributación eficiente en el sentido de Pareto: estructuras tributarias tales que, dados los ingresos recaudados, no pueden mejorar el bienestar de ninguna persona sin empeorar el de alguna otra. La elección entre las estructuras tributarias eficientes en el sentido de Pareto depende de los valores, reflejados en la *función social de bienestar*.

Función social de bienestar utilitarista: elige la estructura tributaria eficiente en el sentido de Pareto que maximiza la suma de las utilidades de los individuos; la pérdida marginal de utilidad por euro recaudado debe ser igual para todas las personas.

Función social de bienestar rawlsiana: elige la estructura tributaria eficiente en el sentido de Pareto que maximiza la utilidad de la persona que se encuentra en peor situación.

no suelen salir a la superficie). Si todo el mundo fuera igual salvo en un atributo, como su salario o herencia, sería razonable tratar a todas las personas por igual; según el utilitarismo, podríamos simplemente sumar sus "utilidades". Pero los individuos son diferentes; unos necesitan una gratificación inmediata; otros disfrutan más adoptando una perspectiva a largo plazo. El enfoque de la función social de bienestar puede decirnos que para elegir una estructura tributaria debemos igualar la variación de la utilidad y la variación del ingreso de todos los individuos. Pero no nos dice cómo podemos comparar la utilidad de Manirrotto con la de su hermano Tacafío.¹⁵ Y de hecho para diseñar una estructura tributaria hay que hacer esos juicios de valor.

17.4.4 Qué pueden aportar los economistas a las discusiones sobre la justicia del sistema tributario

Aunque los economistas no han resuelto (ni tampoco los filósofos) las cuestiones básicas que plantea la elección de los criterios apropiados para juzgar la justicia de un determinado reparto, todavía tienen mucho que decir. Es importante, por ejemplo, ser capaz de describir todas las consecuencias de cualquier impuesto, y éstas a ratos veces son descritas por la mera cantidad de impuestos que paga directamente cada persona. Debemos, pues, intentar describir cómo afectan los diferentes sistemas tributarios a los distintos grupos de la población. En todo sistema tributario hay ciertos grupos que parece que pagán menos de lo que es justo, cualquiera que sea el concepto de justi-

¹⁵Recuérdese el análisis del capítulo 5 de los problemas que plantean las comparaciones interpersonales de utilidad.

cia que se utilice. En ese caso, tenemos que preguntarnos por qué reciben un trato diferente. Puede ser que para tratarlos con justicia necesitaríamos introducir otras injusticias aún peores en la legislación fiscal. Los sistemas tributarios deben basarse en ciertas variables *observables*, como la renta o los gastos. Como señalamos antes, muchos de los conceptos en que se basan nuestros análisis filosóficos más generales (por ejemplo, el bienestar) no pueden medirse directamente, y ni siquiera la renta es tan fácil de definir como parece a primera vista. Muchas de las aparentes injusticias de nuestro sistema tributario son, pues, meras consecuencias de las dificultades inherentes a la traducción de lo que parecen conceptos bien definidos al lenguaje preciso que requiere cualquier ley tributaria.

En otros casos, observando detenidamente cómo afectan las diferentes disposiciones fiscales y las modificaciones de dichas disposiciones a los distintos grupos sociales, podemos comprender en cierta medida por qué un grupo puede afirmar que un conjunto de disposiciones es injusto, mientras que otro sostiene que es injusto modificarlas. Podemos intentar distinguir los casos en los que el término "justicia" se utiliza simplemente para encubrir los intereses de un grupo determinado y los casos en los que existe una postura ética o filosófica razonable en el fondo de las demandas de los individuos.

Repaso y prácticas

Resumen

1. Los únicos atributos que debe reunir **un buen sistema tributario** son los siguientes:
 - Eficiencia económica.
 - Simplicidad administrativa.
 - Flexibilidad.
 - Sensibilidad política.
 - Justicia.
2. Los impuestos introducen distorsiones cuando se altera la conducta en un intento de eludirlas o de pagar menos. Todos los impuestos, salvo los de cuantía fija, introducen esas distorsiones. Los impuestos afectan a las decisiones en todos los mercados, incluidas las decisiones relacionadas con la oferta de trabajo y con el ahorro, e influyen en las estructuras financieras y organizativas. Los impuestos sobre los rendimientos futuros de un activo normalmente se capitalizan en el valor del activo en el momento en el que se anuncian los impuestos.
3. Los dos grandes aspectos de la justicia son la equidad horizontal y la vertical.
4. Una cuestión fundamental que hay que resolver cuando se aplica el principio de la equidad horizontal (que exige que los individuos idénticos paguen impuestos

idénticos) es especificar los criterios para agrupar a los individuos idénticos (a efectos fiscales).

5. El principio de la equidad vertical establece que las personas que tienen más capacidad de pago o las que disfrutan de más bienestar o las que reciben mayores prestaciones en forma de servicios públicos deben pagar más impuestos. La renta es el indicador que más se utiliza para medir la capacidad de pago o el bienestar económico, pero tiene defectos. Algunos sostienen que el consumo es un criterio mejor. Gravar el consumo realizado durante toda la vida equivale a gravar la renta obtenida durante toda la vida y se considera que ambos son criterios superiores a la renta anual. Los ajustes que deben realizarse para tener en cuenta, por ejemplo, las diferencias de salud, estado civil o hijos plantean difíciles cuestiones.
6. Las estructuras tributarias eficientes en el sentido de Pareto son aquellas que, dados los instrumentos y la información de que dispone el Estado, no pueden mejorar el bienestar de ninguna persona sin empeorar el de alguna otra.
7. El enfoque utilitarista sostiene que el sistema tributario que se elija debe maximizar la suma de las utilidades. El *rawlsiano* afirma que debe maximizar el bienestar de la persona que se encuentre en peor situación.

Conceptos clave

Impuestos monetizados	Estructuras tributarias eficientes
Registros fiscales	en el sentido de Pareto
Impuestos distorsionadores	Efectos en el equilibrio general
Impuestos no distorsionadores	Equidad horizontal
Impuestos de cuantía fija	Equidad vertical
Impuestos correctores	Enfoque de las prestaciones sociales
Efectos del anuncio	
Transparencia	

Preguntas y problemas

1. Explique en qué sentido variarían sus ideas sobre el tratamiento fiscal de los hijos si: a) viviera en un país superpoblado o en uno poco poblado; b) considerara a los hijos como un bien de consumo (para sus padres), igual que otros bienes de consumo. Analice los aspectos relacionados tanto con la eficiencia como con la equidad.
2. En un sistema tributario progresivo, como el español, es muy importante el hecho de que los ingresos de los dos cónyuges se sumen o se graven por separado. Analice algunos de los aspectos del tratamiento fiscal de la familia desde el punto de vista de la equidad y la eficiencia.
3. ¿Implica necesariamente el utilitarismo que las estructuras fiscales deberían ser progresivas?

4. Considere el caso de una persona que ha perdido una pierna pero que con una artificial tiene la misma capacidad de obtención de ingresos que antes. ¿En qué medida deben diferenciarse sus impuestos de los de una persona que no la haya perdido: a) según el utilitarismo; b) según la función social de bienestar rawlsiana; c) si creyera que la capacidad de pago es el criterio apropiado para determinar los impuestos?
5. El Gobierno de Estados Unidos ha aprobado recientemente una serie de medidas legislativas encaminadas a garantizar que las empresas no se aprovechan de la reducida información de los consumidores. ¿En qué podría consistir una "ley de veracidad en la tributación"? ¿Cuáles podrían ser las ventajas y los problemas de una ley de ese tipo?
6. "Dado que normalmente las necesidades de los ancianos no son tan grandes (salvo las médicas) como las de las personas más jóvenes que tienen hijos que mantener, si el Estado proporciona asistencia médica a los ancianos, debe someterlos a unos impuestos sobre la renta más altos." Analice las consecuencias de esta medida desde el punto de vista de la equidad y la eficiencia (considere distintas concepciones de la equidad).
7. Suponga que la oferta de trabajo de las mujeres casadas es muy sensible al salario una vez deducidos los impuestos (es decir, es muy elástica), mientras que no ocurre así con la de los varones. El Gobierno propone reducir el impuesto sobre la renta que perciben las mujeres casadas un 5% y elevar un 15% el impuesto sobre los ingresos de los varones casados. ¿Cómo afectaría esta modificación a los ingresos fiscales totales? ¿Y a la distribución de la renta?
8. Considere que el Estado está debatiendo cómo financiar las mejoras de emergencia de la red de carreteras y puentes. Las posibilidades son las siguientes: un aumento de los derechos que deben abonarse para obtener el permiso de conducir, un impuesto sobre la propiedad de vehículos de motor privados, un impuesto sobre las piezas de automóviles (vehículos los particulares) y una subida de los impuestos sobre el tabaco y las bebidas alcohólicas. ¿Cuáles de estos impuestos son impuestos sobre las prestaciones? ¿Cuáles son impuestos correctores? ¿Cuáles son ambas cosas a la vez? ¿Cuál de estos es menos distorsionador?
9. Las cuestiones de la eficiencia y de la equidad suelen guardar complejas interrelaciones. Utilice las perspectivas sobre los principios de la tributación presentadas en el texto para ver si son deseables (a) los impuestos sobre la gasolina; (b) las subvenciones al transporte público; (c) el principio de "quien contamina paga", es decir, quien contamina tiene que pagar la limpieza (por ejemplo, las tintorerías tienen que limpiar los residuos tóxicos de los productos químicos que utilizan).

18. LA INCIDENCIA DE LOS IMPUESTOS

Preguntas básicas

1. ¿Qué se entiende por incidencia de un impuesto? ¿Por qué los que soportan en última instancia la carga de un impuesto pueden ser distintos de aquellos sobre los que se establece legalmente?
2. ¿De qué depende quién soporta la carga de los impuestos? ¿Cómo depende de la elasticidad de la demanda y de la oferta? ¿De que los mercados sean o no competitivos? ¿Por qué puede haber diferencias entre el corto plazo y el largo plazo?
3. ¿Por qué algunos impuestos que parecen muy diferentes son en realidad equivalentes?
4. ¿Quién soporta la carga fiscal?

Cuando un Parlamento aprueba un nuevo impuesto, en los debates suelen surgir algunas opiniones sobre quién debe sufragar los gastos del Estado o al menos el programa concreto financiado con dicho impuesto. Por ejemplo, la legislación española establece que las cotizaciones de la seguridad social deben repartirse entre la empresa y el trabajador, pagando la primera las cuatro quintas partes. Esto respondía a la creencia de que ambas partes debían colaborar en sufragar los costes del sistema y que la aportación de los empresarios debía ser mucho mayor.

Pero la realidad económica —para bien o para mal— no siempre sigue a las leyes aprobadas por los Parlamentos. Los economistas distinguen, pues, entre los que soportan la carga de un impuesto y aquellos sobre los que se establece o se recauda. La *carga fiscal* es el verdadero peso económico de un impuesto. Es la diferencia entre la renta real de una persona antes y después de que se establezca el impuesto, teniendo en cuenta la totalidad de los ajustes de salarios y precios. Los economistas utilizan un término más neutral para describir los efectos de los impuestos: se preguntan cuál es la incidencia del impuesto, quién lo paga realmente, en el sentido de que su renta real disminuye. En este capítulo se estudia la incidencia de algunos impuestos.

La verdadera incidencia de un impuesto puede ser muy distinta de la pretendida. Consideremos el caso de dos impuestos sobre las empresas, la parte de las cotizaciones de la seguridad social que pagan los empresarios y el impuesto sobre los beneficios de las sociedades. Como consecuencia de cualquiera de los dos impuestos, los salarios podrían disminuir o los precios podrían subir. Si disminuyen los salarios, decimos que