

IMPOSICIÓN SOBRE LA RENTA PERSONAL: ¿RENTA, CONSUMO O DUAL?

Robin BOADWAY

Queen's University, Canadá y CESifo

Resumen

Los impuestos sobre la renta personal y sobre el consumo son dos conocidos pilares de los sistemas tributarios de los países desarrollados. Técnicamente, se trata de impuestos con características muy dispares en cuanto a eficacia recaudatoria y capacidad distributiva. En este trabajo, se pasa revista a estas cuestiones utilizando como línea argumental la discusión sobre la elección de la base imponible en el impuesto sobre la renta, el impacto que la estructura de tipos y las diferentes desgravaciones, tanto en base como en cuota, tienen sobre la progresividad, y sobre el alcance de las diferentes estructuras del impuesto (cedulares y no cedulares).

Palabras clave: imposición sobre la renta, imposición sobre el consumo, base imponible, estructura de tipos, desgravaciones, progresividad.

Abstract

Taxes on personal income and on consumption are two well-known pillars of the taxation systems of the developed countries. Technically, it is a case of taxes with highly differing features with regard to collection efficacy and distributive capacity. In this study, we review these questions using as a line of argument the discussion on the choice of the income tax assessment base, the impact that the rate structure and the different reductions, both in the base and the tax payable, have on progressiveness and on the scope of the different structures of the tax (schedule and non-schedule).

Key words: income tax, consumption tax, assessment base, rate structure, reductions, progressiveness.

JEL classification: H24, H25.

I. INTRODUCCIÓN (*)

EL impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) constituye, junto con el impuesto sobre el valor añadido (IVA), la fuente fundamental de ingresos tributarios en los países industrializados. No obstante, mientras el IVA es un eficiente instrumento recaudador, el impuesto sobre la renta es el principal instrumento utilizado para lograr objetivos más amplios del sistema fiscal, como la equidad distributiva, la igualdad de oportunidades, la cobertura social y las políticas sociales. Como era de esperar, dados estos objetivos tan diversos y muy relacionados con valores subjetivos, el sistema puede ser complejo y controvertido.

Esto puede apreciarse en los muchos aspectos del diseño del impuesto sobre la renta que deben abordarse y evaluar los políticos y especialistas en la materia. Algunos de los más importantes son los siguientes:

1. *Elección de la base.* La base imponible de las personas físicas podría incluir una definición amplia de renta, podría limitarse al consumo o podría incluir elementos de ambos. La elección puede verse influida en parte por los principios económicos, como eficiencia, equidad y movilidad de las bases, o puede verse influida por razones administrativas, como cuantificación, costes administrativos y de cumplimiento y posibilidad de fraude fiscal.

2. *Objetivos sociales y de otro tipo.* El impuesto sobre la renta personal puede utilizarse para alcanzar objetivos tales como la igualdad de oportunidades entre menores y entre aquellos con aptitudes para cursar estudios superiores, la participación en el mercado de trabajo y la seguridad económica.

3. *Incentivos al comportamiento.* Algunos elementos del impuesto sobre la renta personal pueden influir de determinada manera sobre la conducta de los contribuyentes quizá como consecuencia de la existencia de fallos del mercado. Por ejemplo, puede haber incentivos fiscales para ahorrar para la jubilación, adquirir una vivienda y/o cursar estudios superiores. También puede haber incentivos para las iniciativas empresariales y la actividad innovadora. Otros ejemplos incluyen incentivos para las donaciones a entidades benéficas o partidos políticos, o incentivos para la protección del medio ambiente.

4. *Relación con el impuesto sobre sociedades.* Uno de los objetivos del impuesto sobre sociedades (IS) es actuar como mecanismo de retención o control del impuesto sobre las personas físicas. Los propietarios de acciones pueden proteger sus ingresos reteniéndolos y reinvirtiéndolos en lugar de distribuir dividendos. Puesto que ello da lugar a ganancias de capital que sólo se gravan cuando se realizan, la tributación de la renta generada a través de sociedades puede aplazarse discrecionalmente. El

impuesto sobre sociedades evita este aplazamiento al gravar la renta en origen. En este sentido, el IS puede ser considerado como una retención en origen, retención que debería considerarse mediante una deducción en la cuota del IRPF cuando los ingresos proceden de sociedades. Los sistemas fiscales normalmente lo hacen mediante mecanismos de integración entre los impuestos sobre la renta y sobre sociedades, como por ejemplo los créditos fiscales por dividendos. La elección de los mecanismos de integración es una tarea difícil, especialmente en un mundo con movilidad internacional del capital.

5. Escala impositiva. Los tipos impositivos pueden elegirse en principio con independencia de la base gravada. Una cuestión clave es el grado de progresividad. En un extremo, el tipo impositivo puede ser constante, siendo introducida la progresividad mediante un sistema de deducciones o mínimo exento (el llamado impuesto lineal o impuesto progresivo lineal). De manera alternativa, el tipo impositivo marginal puede variar con la base, normalmente, aunque no necesariamente, de una manera creciente. Incluso el tipo marginal puede ser negativo en el nivel inferior, como sucede en algunos países de la OCDE. Asimismo, la escala impositiva puede ser cédular en el sentido de que tipos impositivos diferentes se aplican a componentes distintos de la base. Una innovación relativamente reciente en la línea del impuesto cédular es el sistema de impuesto dual introducido inicialmente en algunos países nórdicos. En él se aplica una estructura de tipos diferente a las rentas del capital y a las rentas del trabajo. Por último, la escala impositiva puede diferir también según la situación familiar de las personas. Así, puede haber tarifas impositivas distintas para familias y para individuos, o bien puede que las cuotas a pagar por las personas físicas simplemente estén condicionadas por sus circunstancias familiares.

6. Relación con los impuestos sobre el patrimonio o la transmisión de patrimonio. La política en el impuesto sobre la renta personal puede estar influida según se grave o no el patrimonio o la transmisión de patrimonio. Por ejemplo, la manera en que se traten las ganancias de capital acumuladas hasta el momento del fallecimiento puede depender de si las herencias o donaciones están gravadas. Igualmente, el tratamiento preferencial de las rentas del capital depende de la tributación del patrimonio o de las transmisiones de patrimonio. Por lo tanto, los sistemas de impuesto dual sobre la renta que gravan las rentas del capital a tipos proporcionales bajos, como en los países nórdicos, pueden ser más atractivos si se gravan las transmisiones de patrimonio.

7. Relación entre sistemas fiscales nacionales y subnacionales. Tanto en los países federales como en los centralizados, los impuestos sobre la renta personal pueden utilizarse por más de un nivel de gobierno. En estos casos, la armonización de las bases imponibles gravadas por los distintos gobiernos permite reducir los costes administrativos y de cumplimiento, así como coordinar el porcentaje de impuestos que va a cada nivel de gobierno y abordar los posibles efectos sobre la eficiencia y la equidad derivados de la descentralización impositiva.

8. Transferencias a través del sistema impositivo. Una importante innovación en la imposición sobre la renta personal ha sido la utilización de créditos fiscales reembolsables, esto es, deducciones de la cuota aplicables a pesar de que la cuota íntegra de los contribuyentes sea pequeña o nula y, por tanto, inferior al valor de las deducciones. Ello ha añadido un elemento de progresividad al sistema fiscal, al incorporar a aquellos individuos con rentas bajas o sin rentas al sistema de transferencias del impuesto sobre la renta personal, complementando de este modo sistemas específicos de transferencias como, por ejemplo, por asistencia social, desempleo y pensiones. Los créditos fiscales reembolsables son también un vehículo para abordar algunos de los objetivos mencionados anteriormente, como la ayuda por hijos o para trabajadores de renta baja cuya participación en el mercado de trabajo es marginal. Por último, los créditos fiscales reembolsables han sido utilizados como instrumentos para compensar los efectos equitativos negativos sobre las personas con bajos ingresos derivados de impuestos sobre el valor añadido de base amplia que gravan todo el consumo.

En el curso de nuestro estudio de la imposición personal, tratamos necesariamente todas las cuestiones anteriores. No obstante, conviene previamente recalcar que el IRPF es uno de los tres impuestos principales de base amplia, junto con el IVA y los impuestos sobre las nóminas o cotizaciones sociales (1), cuyas bases se superponen de manera considerable. Las bases de estos dos últimos impuestos son más o menos similares en términos de valor actual. Se diferencian únicamente en la medida en que las herencias netas de una persona (el valor actual de las herencias menos las donaciones) y otras transferencias netas son positivas (2). Ambos impuestos distorsionan la elección trabajo-ocio (incluyendo la decisión de participación), al menos en la medida en que las cotizaciones sociales o impuestos sobre las nóminas no se utilicen para financiar actuarialmente programas de transferencias. Así, si las cotizaciones sociales actúan de manera equivalente a fondos

de pensiones íntegramente contributivos, no es probable que supongan una distorsión para la elección trabajo-ocio. Sin embargo, en la práctica no suele ser así, porque las cotizaciones a la seguridad social no están afectadas a cuentas individuales. Puesto que para la mayoría de contribuyentes las rentas del trabajo constituyen el grueso de los ingresos gravados, hay una superposición considerable entre las tres bases. La principal diferencia es que los impuestos sobre la renta personal pueden incluir en la base rentas del capital (para las cuales, la superposición se daría con los impuestos sobre el patrimonio o sobre la propiedad inmobiliaria). La superposición de bases provoca que el tipo impositivo global al que se enfrentan las personas físicas incluya los tres tipos impositivos.

Sin embargo, existen algunas cuestiones en juego a la hora de elegir la composición impositiva, o *tax mix*, entre estos tres impuestos. En primer lugar, la equidad redistributiva está influenciada por el peso del IRPF en la estructura fiscal, ya que este impuesto ofrece mayor campo para la progresividad. Aunque el IVA puede alcanzar cierta progresividad a través de exenciones de algunos productos, las cotizaciones sociales son a menudo algo regresivas, ya que tienen un límite máximo sobre los pagos de impuestos. Segundo, dada la composición impositiva, el sistema fiscal es efectivamente cédular en la medida en que las rentas del capital sólo forman parte de la base imponible del IRPF. Por lo tanto, las rentas del capital se gravan implícitamente a un tipo más bajo que las rentas del trabajo. Además, aunque los impuestos sobre las nóminas y el IVA distorsionan la elección trabajo-ocio, también pueden tener diferentes efectos sobre el comportamiento del ahorro. Los principios del ahorro a lo largo del ciclo vital sugerirían que el ahorro es menor con los impuestos sobre las nóminas que bajo el IVA, ya que las cuotas tributarias tienden a aparecer antes en el ciclo vital del primero. Además, en la medida en que la renta disponible afecta al ahorro (debido, por ejemplo, a restricciones de liquidez), los impuestos sobre las nóminas implicarán menos ahorro. Por último, una combinación de impuestos puede mitigar el fraude fiscal al reducirse el tipo impositivo de cada base y distribuir la recaudación entre los impuestos. Así, para quienes es fácil defraudar en el IVA puede no ser tan sencillo defraudar en el impuesto sobre las nóminas, y viceversa. Reduciendo el tipo impositivo en todas las bases, el incentivo para evadir a partir de una base puede ser menor.

A continuación, empezamos con un resumen de las cuestiones relacionadas con la elección de la ba-

se para la imposición personal directa. Después, en el apartado III, consideramos la estructura de los tipos impositivos y el alcance de la progresividad. En el apartado IV examinamos una serie de cuestiones especiales importantes para el diseño del impuesto sobre la renta personal, y en el V consideramos todo lo que ello implica para la elección de un sistema tributario sobre las personas físicas. Nuestro análisis se centra básicamente en ideas, en lugar de en hechos.

II. LA ELECCIÓN DE LA BASE PARA LA IMPOSICIÓN PERSONAL

La elección de una base para los impuestos directos sobre las personas físicas es la más fundamental para el diseño fiscal, y ha recibido una considerable atención en las últimas décadas. Tradicionalmente, la elección se ha centrado entre dos alternativas ideales: la renta extensiva y el consumo. La renta extensiva, asociada a Schanz (1896), Haig (1921) y Simons (1938), es la suma del consumo más las ganancias netas de capital en un determinado periodo. Su atractivo reside en ser una medida de la capacidad de pago de los individuos. El consumo, defendido originariamente por Kaldor (1955) y posteriormente por los anteproyectos del Tesoro de EE.UU. (1977) y el Informe Meade (1978), se considera que es un mejor índice del bienestar de las personas que la renta extensiva (3). De hecho, ninguna base es perfecta desde esta última perspectiva, ni puede ser fácilmente llevada a la práctica, especialmente la renta extensiva.

La base ideal de consumo incluiría la totalidad de los servicios consumidos durante el periodo impositivo. Aunque no es viable medir directamente los servicios consumidos, existen métodos indirectos razonablemente buenos capaces de estimar un valor equivalente a una parte sustancial de ellos. Por lo tanto, los gastos consumidos durante el periodo impositivo se pueden obtener, en principio, deduciendo el ahorro de la renta. Si un contribuyente ahorra una cantidad S_t de los ingresos de un año, esta cantidad es deducible a efectos fiscales. Si en un determinado año se mantiene en el patrimonio un activo y los rendimientos se reinvierten, las rentas del capital constituyen tanto una fuente de ingresos como de ahorro, de modo que pueden ser ignoradas a efectos fiscales. Cuando se vende un activo y el principal más el interés acumulado se utilizan para el consumo, ambos se añaden a la base imponible. Este método de deducir el ahorro de la base y añadir principal e intereses cuando los activos se consumen se denomina sistema del ahorro registrado.

No todos los tipos de consumo pueden reflejarse mediante el sistema del ahorro registrado. En primer lugar, algunos activos proporcionan rentas imputadas o ficticias que son difíciles de medir. La vivienda y otros bienes de consumo duradero son ejemplos de ello. Para estos activos, el llamado sistema de prepago tiene un efecto equivalente en términos de valor actual. El prepago de impuestos implica no permitir la deducción del ahorro por adquisición de un activo, pero tampoco se incluye ningún consumo derivado de la renta imputada ni de la venta futura del activo. En otras palabras, la adquisición de este tipo de activo no tendría consecuencias fiscales. En el caso de bienes de consumo duradero, este tratamiento proporciona una medida de los gastos de consumo que, en términos de valor actual, es equivalente a los servicios consumidos. La combinación del sistema del ahorro registrado y del prepago de impuestos permite incluir en la base imponible la mayoría de las formas de consumo. Además, se permite que el contribuyente tenga incluso cierta discreción sobre la distribución del ahorro en las dos categorías, aunque teniendo en cuenta que algunos activos encajan de manera natural en una categoría y no en la otra (por ejemplo, los bienes de consumo duradero en el sistema de prepago y las empresas privadas y la acumulación de capital humano mediante el sistema del ahorro registrado).

Al mismo tiempo, algunos tipos de consumo son difíciles de gravar en la base imponible, especialmente aquellos que no pasan por el mercado. Entre otros ejemplos, el ocio y la producción doméstica. Otro podría ser el consumo financiado a través de herencias, salvo que éstas se consideren como elementos de la renta.

Estos mismos problemas afectan a la renta sintética, puesto que también incluye el consumo como un elemento de la base imponible. Sin embargo, la renta extensiva se encuentra con la dificultad adicional de incluir en la base las rentas del capital. Para entender esto, conviene redefinir la renta extensiva de la siguiente manera, utilizando la restricción presupuestaria de un individuo para un periodo:

$$C_t + \Delta A_t = E_t + rA_t$$

donde C_t es el consumo comprado en el mercado, A_t es valor de los activos, E_t son los ingresos y r es el tipo de interés. El lado izquierdo representa la renta extensiva que resulta difícil de medir, de modo que la base del impuesto sobre la renta se define tomando la parte derecha de la expresión, que impli-

ca medir las rentas del capital. Hay muchas dificultades a la hora de incluir todos los tipos de rentas del capital en la base, y eso sólo hace que la renta extensiva sea un ideal imposible, incluso aunque pueda ser deseable por motivos económicos. Algunos tipos de rentas del capital son muy difíciles de medir de manera apropiada. Además de las rentas imputadas derivadas de la vivienda y de otros bienes de consumo duradero, ya mencionadas, constituyen otros ejemplos las rentas imputadas derivadas de inversiones en capital humano y de negocios individuales, pudiendo ambos ser fácilmente tratados bajo una base sobre el consumo de acuerdo con el método *cash flow*. También existe el problema de incluir rendimientos que se acumulan en el valor de los activos, como las ganancias del capital. La inflación también dificulta la tributación de las rentas del capital, algunas de las cuales deberían estar indexadas para evitar gravar en la base elementos del principal. Por último, respecto a los ingresos, las rentas del capital son mucho más susceptibles al fraude, especialmente si se pueden mantener en el extranjero.

La implicación de este debate es que la renta extensiva es una base inalcanzable para la tributación, mucho más que el consumo o las rentas del trabajo. El problema del diseño fiscal se convierte entonces en un problema de comparar un compromiso de imposición sobre la renta con una imposición sobre el consumo razonablemente completa. Teniendo esto en cuenta, ¿qué recomienda el análisis fiscal normativo a la hora de elegir entre imposición del consumo o de la renta, o, de manera equivalente, a la hora de gravar las rentas del capital?

Desde una perspectiva teórica, gravar las rentas del capital es equivalente a gravar el consumo futuro a un tipo impositivo más alto que el consumo actual. Que ello esté justificado o no depende de la relación entre el consumo actual, el consumo futuro y el ocio, que no está gravado. La literatura sobre imposición óptima no se pronuncia al respecto, aunque ha identificado algunos argumentos que influirían sobre la imposición de las rentas del capital, aunque a tipos diferentes que los de la imposición de las rentas del trabajo. Las razones más sencillas se remontan a la literatura de la imposición óptima sobre el consumo, en particular al famoso teorema de Corlett y Hague. Corlett y Hague (1953), y más tarde Harberger (1964), en un marco explícitamente de optimización, demostraron que en un mundo en el que un contribuyente representativo consumiera dos productos gravados y ocio se debería imponer un tipo impositivo más alto al producto que sea más

complementario con el ocio. Si los dos productos se interpretan como consumo presente y futuro (como en King, 1980), el argumento a favor de la imposición de las rentas del capital requeriría que el consumo futuro fuera más complementario con el ocio que el consumo actual, lo cual no es particularmente plausible teniendo en cuenta que la variable ocio es, en este caso, el ocio del periodo presente (siendo fijo el ocio futuro).

Las cosas se complican cuando se amplía el modelo a varios periodos, cada uno de los cuales tiene consumo y ocio (Erosa y Gervais, 2001). En este caso, la imposición sobre las rentas del capital es cero si: a) el factor de descuento de la utilidad es igual al tipo de interés; b) el salario es el mismo en los dos periodos, y c) las preferencias son aditivamente separables e idénticas a lo largo del tiempo. Además, en este caso, los impuestos sobre las rentas del trabajo son constantes a lo largo del tiempo. Álvarez, Burbidge, Farrell y Palmer (1992) muestran, en un contexto similar con el salario constante en los dos periodos del ciclo vital, que los impuestos óptimos sobre las rentas del trabajo deberían declinar con la edad si el tipo de interés es mayor que el factor de descuento de la utilidad, y viceversa. Por otro lado, si los impuestos sobre las rentas del trabajo no se pueden ajustar a la edad, debería haber un impuesto positivo sobre la renta del interés si el tipo de interés es mayor que el factor de descuento de la utilidad, y viceversa.

Un marco más plausible se da cuando el modelo intertemporal no implica un hogar representativo, sino hogares heterogéneos, de manera que la imposición atiende a objetivos redistributivos. Aquí el caso de referencia es el teorema de Atkinson y Stiglitz (1976), que demuestra que, en un marco estático de imposición óptima no lineal a *la Mirrlees* (1971) con múltiples productos, no se requiere una imposición diferente de los productos básicos si las preferencias son débilmente separables del ocio. Adaptar esto a un marco intertemporal no es sencillo, pero Golosov *et al.* (2007), Diamond (2007), y Banks y Diamond (2008) han obtenido algunos avances. Si se adopta una versión de tipo discreto del modelo de Mirrlees y se extiende a un marco de ciclo vital multiperiodo con hogares heterogéneos, el teorema de Atkinson-Stiglitz permanece intacto si: 1) las utilidades de los hogares por periodo son aditivos en consumo y trabajo; 2) la capacidad de pago del hogar o el salario es el mismo en cada periodo; 3) no existe incertidumbre; 4) el Gobierno puede imponer una tributación no lineal en cada periodo, y 5) el Gobierno queda vinculado a aplicar totalmente la política fiscal anun-

ciada al principio de los ciclos vitales. En este caso, no se requiere imposición de las rentas del capital. Sin embargo, relajar estos supuestos de determinadas maneras genera un argumento a favor de cierta imposición de las rentas del capital.

Algunos casos son como sigue. Si los hogares con salarios elevados tienen tipos de descuento de la utilidad más bajos, en el óptimo las rentas del capital deberían ser gravadas (Diamond, 2007). Este argumento podría, sin embargo, penalizar a las personas según sus preferencias, dado que las personas con un tipo de descuento de la utilidad más bajo son tratadas como si tuvieran una mayor utilidad desde una perspectiva de bienestar social. Si la capacidad futura es incierta y los hogares no pueden asegurarse contra esa incertidumbre, algún tipo de imposición de las rentas del capital resulta útil. En este caso, la imposición de las rentas del capital es una forma de seguro social. Si la capacidad cambia a lo largo del ciclo vital y aumenta más pronunciadamente para las personas con más recursos, la imposición de las rentas del capital no es necesaria si los impuestos sobre los salarios pueden depender de la edad. A pesar de los argumentos a favor de la imposición dependiendo de la edad (por ejemplo, Banks y Diamond, 2008), la imposición de las personas físicas resulta en la práctica independiente de la edad. En estas circunstancias, la tributación de las rentas del capital puede ser una política de emergencia. Aunque se pueden construir modelos como estos que abogan por la imposición de las rentas del capital como un elemento de un sistema tributario no lineal óptimo, sería forzado utilizar tales resultados como base para recomendaciones de políticas reales. Después de todo, se basan en modelos en los que los gobiernos están eligiendo de manera óptima impuestos sobre la renta no lineales y con plena vinculación, y en los que se aplican especificaciones particulares de preferencias de los hogares (4).

Al mismo tiempo, podría haber otros argumentos basados en consideraciones más prácticas que podrían apoyar cierta imposición de las rentas del capital. Como se ha mencionado anteriormente, algunas rentas del capital pueden proceder de herencias y transmisiones *inter vivos* que no han sido incluidas en la base imponible. Exigir un impuesto sobre las rentas del capital sería una forma indirecta de gravar el consumo financiado por las herencias, incluso aunque no haya a priori una razón para gravar las rentas del capital. Lógicamente, gravar directamente las herencias evita este problema, pero la mayoría de impuestos sobre sucesiones sólo gravan las grandes herencias. Igualmente, algunas personas, especialmente

los trabajadores autónomos, tienen cierta discreción para convertir las rentas del trabajo en rentas del capital. Gravar estas últimas compensa esta ventaja. Puede haber restricciones en la progresividad del impuesto que impidan lograr los objetivos redistributivos del Gobierno. Éstas pueden ser una consecuencia de la movilidad del contribuyente o de los incentivos a defraudar impuestos. En la medida en que las rentas del capital se obtienen en mayor proporción por parte de personas con mayores rentas, ésta podría ser una manera indirecta de lograr los objetivos redistributivos que, de otro modo, se podrían lograr a través de la imposición progresiva al consumo. Por último, puede haber más argumentos positivos para gravar las rentas del capital. En la medida en que los gobiernos no quedan vinculados a impuestos futuros, hasta los gobiernos benevolentes no pueden evitar gravar las rentas del capital. En ese caso, puede ser importante la manera en que las rentas del capital se incorporan en la base imponible de las personas físicas. En el mismo sentido, consideraciones de política económica pueden hacer que los gobiernos tengan difícil no gravar las rentas del capital.

El resultado de este debate es que un impuesto sobre el consumo tiene una serie de rasgos atractivos respecto a un impuesto sobre la renta. Es mucho más sencillo de llevar a la práctica desde un punto de vista de administración tributaria y tiene propiedades normativas que son atractivas. Sin embargo, hay algunos argumentos para gravar las rentas del capital al menos en cierta medida (y reconociendo que no todas las formas de rentas del capital pueden ser fácilmente gravadas). Si los salarios futuros son inciertos, gravar las rentas del capital puede ser óptimo, al menos en ausencia de un seguro completo (Golosov *et al.*, 2007). Y, desde luego, si el gobierno es incapaz de quedar vinculado a tipos impositivos futuros, tendrá un incentivo a gravar las rentas del capital en algún momento, ya que siempre habrá algunos bienes de capital que han sido acumulados y representan una fuente inelástica de ingresos tributarios. Muchos de estos argumentos surgen no porque sea deseable gravar el consumo futuro de manera diferente *per se*, sino debido a los defectos de gravar íntegramente el consumo. Volvemos sobre estas cuestiones más adelante.

III. LA ESCALA IMPOSITIVA Y EL GRADO DE PROGRESIVIDAD

La estructura de los tipos impositivos que recaen sobre las personas físicas en el sistema tributario directo comprende varios elementos. En primer lugar,

la propia escala impositiva, que normalmente es un sistema lineal discontinuo formado por un número de tramos con tipos marginales crecientes a medida que suben de tramo. La tarifa impositiva puede aplicarse a individuos o a familias. Asimismo, existen diferentes deducciones en la cuota y en la base, y exenciones cuyo objetivo es adaptar el impuesto a las circunstancias personales de los contribuyentes. Algunas deducciones en la cuota son reembolsables y otras no, dependiendo a veces del nivel de renta para así incrementar el grado de progresividad. Los tipos más relevantes de deducciones en la cuota tienen en cuenta las circunstancias familiares, especialmente el número de hijos, están destinadas a trabajadores con pocos ingresos y a personas mayores. En tercer lugar, el grado de progresividad del impuesto también se ve afectado por los tratamientos especiales que reciben diversos tipos de rentas, particularmente las rentas del capital. El tratamiento especial se suele dar normalmente a determinados importes ahorrados para la jubilación, a la compra de la vivienda y a la inversión en capital humano. Las rentas recibidas a través de herencias, donaciones y transmisiones *inter vivos* también pueden recibir un tratamiento favorable en algunos sistemas fiscales. Lo mismo sucede para algunas formas de rentas del capital, como las ganancias del capital o los dividendos. Por último, tarifas impositivas diferentes se pueden aplicar sobre fuentes distintas de renta. En particular, las rentas del capital pueden estar sujetas a una escala impositiva diferente de la de las rentas del trabajo, como sucede en los sistemas de impuesto dual sobre la renta.

Esta complicada mezcla de medidas que subyacen tras las estructuras de los tipos impositivos refleja el hecho de que los argumentos a favor de la progresividad varían de manera considerable según las circunstancias individuales y los tipos de renta. La teoría estándar de la redistribución óptima a través del sistema de transferencia del impuesto sobre la renta (*income tax-transfer system*), basada en el trabajo original de Mirrlees (1971), Atkinson (1973) y otros, sugiere una serie de rasgos cualitativos del impuesto sobre la renta óptimo, al menos en lo que se refiere a las rentas del trabajo. En primer lugar, habitualmente será eficiente que haya algunas personas en el extremo inferior de la distribución de recursos que no trabajen, sino que reciban transferencias. Para aquellos que están trabajando, los tipos impositivos marginales aumentarían a un ritmo bastante pronunciado en el extremo inferior de la distribución de recursos, para aproximarse luego suavemente al tipo máximo, de manera no diferente a las estructuras impositivas realmente observadas. In-

cluso con funciones de bienestar social muy igualitarias, como *maximin*, el grado de progresividad es razonablemente limitado. Ello refuerza el descubrimiento original de Mirrlees de que la tarifa impositiva no era apreciablemente diferente de una lineal por encima de la parte inferior de la distribución de la renta.

Sin embargo, estos resultados se derivan de especificidades del modelo, basándose en escenarios en los que la única fuente de desigualdad son las capacidades iniciales de los individuos; las personas pueden variar voluntariamente sus ofertas de trabajo (junto con el llamado margen intensivo); no existe ahorro ni incertidumbre; los hogares tienen preferencias idénticas, y los gobiernos son benevolentes y pueden observar perfectamente las rentas. En el mundo real, existen una serie de factores que complican la situación y que deberían influir en el grado deseado de progresividad. Algunos de ellos son los siguientes.

El modelo estándar pone el énfasis en la respuesta de la oferta de trabajo a los salarios después de impuestos, ya que los trabajadores ajustan sus horas de trabajo en el margen. Esta es una engañosa caricatura de la endogeneidad de la oferta de trabajo por una serie de importantes razones. En primer lugar, para la mayoría de trabajadores variar las horas de trabajo no es una opción relevante, ya que las horas de trabajo están en gran medida fijadas. Las principales opciones que tienen son elecciones discretas de participar en la mano de obra (el margen extensivo) o de elección profesional. Literatura reciente sobre la decisión de participación (Diamond, 1980; Keen, 1997; Boadway *et al.*, 1999; Saez, 2002a) encuentra que cuando la decisión de participación es relevante en el margen, son deseables tipos impositivos marginales negativos. Puesto que esto es aplicable a los trabajadores con bajos ingresos, proporciona cierta justificación para el uso de créditos fiscales reembolsables condicionados para trabajadores de renta baja. La elección profesional, por otro lado, conduce a similares conclusiones, como sucede en el caso de los márgenes de oferta de trabajo intensiva (Saez, 2002b).

En el extremo superior de la distribución de la renta, la variabilidad de la oferta de trabajo y la elección profesional son opciones más importantes, especialmente para personas que son trabajadores autónomos o empresarios. Se podría esperar que esto sugiriera tipos impositivos más bajos en el extremo superior si todas las fuentes de ingresos están incluidas en la base imponible. Sin embargo, no está cla-

ro cómo reacciona en el extremo superior la oferta de trabajo a las ganancias después de impuestos. Los efectos renta pueden ser importantes para estas personas. En efecto, su renta relativa con respecto a otros puede ser más importante que la renta absoluta, como sugieren los resultados sobre felicidad y economía del comportamiento (Layard, 2005; Besley y Layard 2008), en cuyo caso la variabilidad de los ingresos exigiría mayor progresividad en lugar de menos. Igualmente, para muchas personas con ingresos altos, la distinción entre rentas de capital y del trabajo puede ser opaca.

Más importante a efectos prácticos es que un impuesto sobre la renta que grava las rentas del capital y del trabajo al mismo tipo impositivo limita el grado de progresividad que se puede alcanzar. Las rentas del capital pueden ser mucho más elásticas con respecto a los tipos impositivos que las rentas del trabajo, especialmente porque se obtienen por contribuyentes con ingresos más elevados. Para tener esto en cuenta, la escala impositiva del impuesto sobre la renta elegida sería menos progresiva que si se aplicara solamente a las rentas del trabajo. Los tratamientos cedulares que gravan las rentas del capital a un tipo más bajo que las rentas del trabajo pueden servir para evitar lo que, de otro modo, sería un impedimento para tipos impositivos marginales elevados sobre las rentas del trabajo en el extremo superior.

En cualquier caso, teniendo en cuenta estas consideraciones, no está claro que sean necesarias medidas tan extremas como la imposición lineal progresiva, especialmente si las rentas del capital están separadas a efectos fiscales de las rentas del trabajo. Por otro lado, otras causas de elasticidad de la oferta de ingresos en el extremo superior pueden condicionar la progresividad. En primer lugar, los que obtienen rentas elevadas pueden ser más móviles internacionalmente, en cuyo caso los modelos de competencia fiscal estándar conducen a tipos impositivos medios más bajos en la parte superior. Esto también será relevante para los impuestos progresivos utilizados por las jurisdicciones subnacionales en los estados federales. Igualmente, es más fácil para las personas de rentas elevadas infravalorar sus ingresos a efectos fiscales (es decir, evadir impuestos o camuflar rentas del trabajo como rentas del capital) que a las personas de rentas bajas, cuyos impuestos son normalmente recaudados por las empresas vía retenciones.

Otro factor de complicación es que la desigualdad en la renta puede estar influida por otros elementos que no sean productividades o habilidades

exógenas combinadas con el esfuerzo aplicado al trabajo endógeno. Los resultados individuales pueden, en cierta medida, ser consecuencia de la suerte, de efectos derivados del intercambio, de *shocks* de productividad o de la innovación industrial. Puesto que estos *shocks* están fuera del control de las personas individuales, la imposición progresiva tendrá costes de eficiencia limitados y servirá como un mecanismo asegurador al mismo tiempo (5).

La progresividad también puede verse influida por el hecho de que las aptitudes son, en cierta medida, endógenas. Los individuos pueden aumentar su capital humano mediante la educación y la formación. Los resultados de la inversión en capital humano son, en cierto modo, arriesgados; en cuyo caso, gravar sus rendimientos, que se obtienen desproporcionadamente por personas con rentas elevadas, es una forma de seguro social. Y, tal vez más importante, el coste de la educación, incluyendo la educación superior, es soportado en parte por el sector público (ingresos diferidos aparte, que son una parte sustancial del coste). Recuperar estos costes mediante un impuesto progresivo parece razonable, y es un sustituto imperfecto de instrumentos políticos como préstamos condicionados a los ingresos, que suelen ser defendidos para financiar los estudios superiores.

También existen varios argumentos para restringir la progresividad del impuesto sobre la renta personal. El trabajo altamente cualificado y el trabajo poco cualificado pueden ser complementarios en el proceso de producción. En ese caso, los impuestos progresivos que reducen la oferta de trabajo altamente cualificado tienen como efecto de equilibrio general la reducción de los salarios menos cualificados (Stiglitz, 1982). La progresividad podría estar limitada por estos motivos. Igualmente, los ingresos pueden variar considerablemente durante el ciclo vital, tanto a consecuencia de la relación entre edad e ingresos como debido a fluctuaciones temporales. Teniendo en cuenta esto, la renta anual da una impresión confusa de la renta o consumo permanentes. Sin embargo, esto no es un problema si es posible establecer un sistema de promediación de la base, ya sea a través del propio sistema fiscal o a través del propio contribuyente, como puede producirse con un impuesto sobre el consumo del tipo indicado más arriba. No obstante, pocos sistemas fiscales permiten establecer mecanismos de promediación a lo largo de toda una vida.

Además, al menos cierta desigualdad de la renta puede reflejar diferentes preferencias sobre el ocio. Si personas igualmente productivas toman decisio-

nes diferentes sobre cómo utilizar esta productividad, se podría defender que aquellas que eligen esforzarse más para ganar más dinero no deberían ser penalizadas respecto a aquellas que prefieren consumir ocio. De manera más general, se suele defender que las personas deberían ser compensadas por características sobre las que no tienen control (por ejemplo, las habilidades innatas), pero no por características sobre las que tienen control (como su elección de ocio). Lo primero es el principio de compensación y lo segundo, el principio de responsabilidad (Roemer 1998; Fleurbaey y Maniquet 2007). Aunque las implicaciones de este punto de vista para la fiscalidad no han sido analizadas a fondo, sí sugieren ciertas restricciones a la progresividad para evitar penalizar a aquellos que prefieren trabajar (Boadway *et al.*, 2000; Choné y Laroque, 2009).

El principio de responsabilidad tiene otras consecuencias más allá de cuando los individuos toman diferentes decisiones ante oportunidades similares. Éstas incluyen las implicaciones fiscales de la situación familiar, sobre las que presumiblemente se tiene un control considerable; el tratamiento fiscal del ahorro y de la asunción de riesgos, que reflejan el tipo de descuento y la aversión al riesgo, y el tratamiento fiscal de donaciones y herencias, que en gran medida son voluntarias para el donante, pero ajenas al control del beneficiario. Si uno se toma en serio el principio de responsabilidad, el sistema tributario debería: a) ser inmune a las circunstancias familiares, y por tanto basarse únicamente en la renta o el consumo de las personas; b) ni penalizar ni recompensar el ahorro o la asunción de riesgos, en cuyo caso el consumo puede salir favorecido, y c) ignorar la transmisión de donaciones, pero incluir las herencias íntegramente como renta (6).

Una consideración final en la elección de progresividad del impuesto sobre la renta es el reconocimiento de que al menos se produce tanta redistribución por el lado del gasto público como por el de los impuestos. Programas de gasto público como educación, atención sanitaria y otros servicios sociales (por ejemplo, pensiones y subsidios de desempleo) son considerablemente redistributivos. En efecto, ésta es una de las principales razones por las que se prestan a través del sector público. Una vez que estos aspectos se incluyen en la redistribución global, la necesidad de progresividad del impuesto sobre la renta puede ser reducida.

Un problema especial surge para las personas situadas en el extremo inferior de la distribución de la renta, tanto porque pueden necesitar más ayuda co-

mo porque ganan poco o nada, de modo que no tienen que pagar el IRPF. Estas personas serán probablemente beneficiarias de sistemas de transferencias, que, en principio, pueden configurarse a través del impuesto sobre la renta como deducciones o créditos fiscales reembolsables, o de manera separada a través de programas específicos de transferencias. El uso creciente de deducciones reembolsables en la cuota ha sido una innovación importante en los sistemas de imposición sobre la renta personal. Se han utilizado para ayudar a familias de renta baja con hijos con la finalidad de mejorar las oportunidades de éstos. Como se ha mencionado, también se han utilizado para ayudar a los trabajadores con bajos salarios, en parte para fomentar su participación en la oferta de trabajo. Presentan la ventaja de ser fácilmente administradas, aprovechando la maquinaria administrativa del impuesto sobre la renta y la capacidad de configurarse de acuerdo con la renta individual o familiar. Proporcionan un mayor grado de progresividad al sistema tributario, al estar éste condicionado a la renta, a diferencia de otras deducciones en la cuota que son iguales per cápita y no reembolsables. En la medida en que todas las deducciones y exenciones fiscales se hicieran reembolsables se convertiría a este tributo en un impuesto negativo sobre la renta.

Al mismo tiempo, los créditos fiscales reembolsables coexisten con programas de transferencias administrados separadamente, como subsidios sociales, ayudas por discapacidad, subsidios de desempleo y transferencias a personas mayores. En algún caso, la distinción entre transferencias realizadas a través del impuesto sobre la renta y las realizadas mediante otros programas específicos reflejan simplemente configuraciones institucionales que ya existían antes de que los créditos fiscales reembolsables fueran ampliamente utilizados. Sin embargo, existen algunas diferencias entre las dos formas de configuración que son importantes. Las ayudas suministradas a través del sistema tributario se basan en el mecanismo de la autodeclaración utilizado en los impuestos, en virtud del cual los contribuyentes declaran sus rentas y circunstancias personales, y cualquier posible control se lleva a cabo posteriormente mediante inspecciones selectivas y posibles sanciones. El uso del sistema de recaudación del IRPF para conceder ayudas puede ser bastante eficiente y puede reducir la estigmatización que a veces acompaña a los sistemas de transferencias. No obstante, al mismo tiempo puede tener ciertas desventajas. Puede haber errores de tipo I (cobertura inadecuada porque haya personas que merecen la ayuda y no reciban la transferencia adecuada) y errores de

tipo II (abusos debidos a que personas que no tienen derecho a ayudas las reciben). Los primeros se producen, en parte, por el error a la hora de solicitar y presentar las declaraciones, formularios que pueden no haberse pensado para personas de renta baja y cuyos impuestos se retienen en origen; y, en parte, por fallos de la Administración. Los errores de tipo II se producen debido a errores de aplicación, cambios en las circunstancias o manifiesta falsedad. El sistema de control y sanción posterior es de limitado uso en este caso, a diferencia de lo que ocurre con los contribuyentes que pagan. Es difícil recuperar transferencias que han sido realizadas erróneamente a favor de personas de renta baja porque, sencillamente, puede que mientras tanto ya se las hayan gastado.

En relación con lo anterior, la capacidad de reacción de las deducciones reembolsables en la cuota a las circunstancias cambiantes, tanto positivas como negativas, es limitada. Las deducciones se basan normalmente en la renta gravada del año anterior, de modo que no pueden fácilmente tener en cuenta la volatilidad de la renta que padecen muchas personas de renta baja, y cuyas consecuencias, sufren, por tanto, desde un punto de vista social (Chetty y Looney, 2006). Los sistemas específicos de transferencia que controlan con anterioridad a los beneficiarios para ver si pueden optar a ellos y evalúan sus necesidades son más flexibles, aunque no perfectos, dados la posibilidad de errores, los problemas de agencia con los administradores del programa y la probabilidad de estigmatización.

Los sistemas específicos de transferencia también tienen la ventaja de poder tener en cuenta otros criterios de selección, además de los basados en la renta, y de proporcionar beneficios que no sólo se reducen a transferencias monetarias. Así, la capacidad para optar a las ayudas puede diferir entre quienes son capaces de trabajar y quienes están imposibilitados para ello (por ejemplo, los discapacitados). La percepción de ayudas puede estar condicionada a cumplir con ciertos requisitos, como participar en programas de formación o de búsqueda de trabajo. Los programas de ayuda pueden incluir transferencias en especie además de rentas, como atención sanitaria y productos farmacéuticos, asesoría y recuperación, vivienda, alimentos, transporte, guarderías, etcétera. Es de suponer que para evaluar las necesidades de estas ayudas en especie se requiere un control discrecional previo en lugar de una declaración voluntaria.

En la práctica, habrá un equilibrio entre las transferencias ofrecidas a través del sistema del impues-

to sobre la renta y las realizadas según un programa específico. Lo que parece claro es que, al menos en algunos países, el sistema de transferencias vía impuestos no ha sido especialmente exitoso a la hora de aliviar la pobreza en el extremo inferior de la distribución de la renta, tal como recientemente ha sido documentado por la OCDE (2008). Mejorar las deducciones reembolsables suministradas a través del sistema tributario para complementar los programas específicos de transferencias podría solucionar, en cierta manera, esta cuestión.

En resumen, la cuestión de la progresividad del sistema del impuesto sobre la renta es multidimensional, y depende en gran medida de valores subjetivos. Implica no sólo la elección de la escala impositiva, en la que se ha centrado gran parte de la literatura sobre economía pública, sino también la composición de la base imponible y las diversas cuestiones asociadas a cómo destinar los beneficios a quienes más los necesitan.

IV. CUESTIONES ESPECIALES EN EL DISEÑO DE LA IMPOSICIÓN PERSONAL

La imposición de las personas físicas cumple importantes funciones como mecanismo recaudatorio y como instrumento para lograr objetivos sociales y económicos. En tal sentido, es un elemento de un conjunto más amplio de políticas fiscales. Se plantean muchas cuestiones especiales de diseño a la hora de abordar los múltiples objetivos y de coordinar el IRPF con otros instrumentos fiscales que son complementarios en su objetivo. En este apartado, consideramos algunas de estas cuestiones especiales.

1. Las relación con el impuesto sobre sociedades

Como ya se ha mencionado, una finalidad del IS es la de actuar como mecanismo de retención de las rentas de capital generadas en sociedades nacionales. En la medida en que los individuos tengan acciones de empresas, las rentas generadas pueden evitar el impuesto sobre la renta reteniendo los beneficios en el ámbito de la sociedad, y permitiendo que se acumulen ganancias del capital no realizadas a partir de la reinversión de los beneficios no distribuidos. Además de facilitar la elusión fiscal, ello produciría una ventaja a las empresas maduras con flujos de caja acumulados, para quienes la financiación interna sería una forma menos cara de financiarse que para las empresas que están obligadas a obtener fon-

dos externos. Para evitar este problema, el IS puede diseñarse como un mecanismo de retención que garantice que las rentas obtenidas por sociedades paguen impuestos a medida que se van generando, y no cuando se distribuyen a los accionistas vía dividendos. En la medida en que el impuesto sobre sociedades se utilice como mecanismo de retención, se debería conceder una deducción a los accionistas nacionales cuando las rentas salen de la sociedad, lo que normalmente se realiza mediante algún mecanismo como una deducción por dividendos de la cuota del impuesto sobre la renta personal.

Si las sociedades que operan nacionalmente son de propiedad extranjera, el IS también permite retener rentas de los accionistas extranjeros. Esto puede llevarse a cabo sin desincentivar la inversión extranjera si en su país de origen se permite deducir los impuestos pagados en el extranjero de las cuotas impositivas. En tales casos, el IS básicamente desvía ingresos fiscales de las haciendas extranjeras a la nacional. La capacidad para hacer esto varía de un país a otro, de modo que este impuesto puede terminar desincentivando la inversión extranjera de países que no permitan la deducción total de los impuestos extranjeros. En ese caso, el argumento a favor de utilizar el IS como un mecanismo de retención de los accionistas nacionales se ve comprometido.

Existen una serie de problemas que surgen con el empleo del impuesto sobre sociedades como mecanismo de retención. Si las rentas del capital de los accionistas nacionales se gravan a tipos progresivos, el IS no puede retener la cantidad adecuada de cada accionista. Se podría defender fijar el tipo del impuesto al tipo máximo del impuesto sobre la renta para garantizar que se retiene lo suficiente: quienes tuvieran tipos impositivos más bajos obtendrían finalmente una deducción. Sin embargo, dicho tipo impositivo podría ser demasiado elevado, dado el efecto que tiene el IS en las empresas cuyos accionistas no pueden solicitar una deducción. Un problema particular podría surgir en el caso de acciones que se poseen a través de determinadas formas favorables fiscalmente, como los fondos de pensiones. En principio, las deducciones por dividendos también deberían estar disponibles para estos accionistas con la finalidad de que el tratamiento fiscal favorable sea efectivo.

Un problema similar surge como consecuencia de que sociedades diferentes pueden tener distintos tipos impositivos. Por ejemplo, algunas pueden encontrarse en una situación de no tener que pagar impuestos debido a pérdidas acumuladas. Es prác-

ticamente imposible hacer depender las deducciones por dividendos en el sistema del impuesto sobre la renta personal de los tipos impositivos realmente pagados por las sociedades. Un enfoque alternativo podría ser realizar la integración en el ámbito de las sociedades ofreciendo deducciones fiscales a las sociedades por pagos de dividendos. Sin embargo, sería difícil hacerlo de un modo que diferencie entre dividendos pagados a accionistas nacionales y extranjeros.

El argumento a favor de la integración también está en entredicho si se tienen en cuenta consideraciones referidas a economías abiertas. En el caso de un pequeño país abierto a mercados de capitales internacionales, el ahorro nacional estaría separado de la inversión nacional en los mercados de capital. En estas circunstancias, los rendimientos tanto de ahorradores como de inversores serían fijados por los mercados mundiales de capitales (aparte de una prima de riesgo por país), y cualquier medida de integración puesta en práctica en el impuesto sobre la renta personal, como la deducción por dividendos, subvencionaría finalmente el ahorro sin compensar los impuestos pagados por las sociedades (Boadway y Bruce 1992). El IS distorsionaría las decisiones de inversión y la deducción por dividendos, distorsionaría también las decisiones de ahorro, comprometiendo en primer lugar la utilidad de la integración. Este argumento depende del hecho de que los mercados de capital internacionales segmentan ahorro e inversión nacionales, lo cual ha sido puesto en duda desde el trabajo original de Feldstein y Horioka (1980).

Todos estos problemas se evitarían con un sistema de imposición sobre el consumo. Dado que las rentas del capital no se gravan a escala personal, no habría necesidad de integración. Además, el IS se podría centrar íntegramente en gravar las rentas económicas generadas por el sector societario. Es bien conocido cómo se puede diseñar un impuesto teniendo eso en cuenta (ver, por ejemplo, Auerbach *et al.*, 2008).

Un sistema de imposición dual que aplique a escala personal un tipo impositivo constante a todas las rentas del capital también puede evitar algunos de estos problemas. Si el tipo del impuesto sobre sociedades es igual que el tipo sobre las rentas del capital del impuesto sobre la renta personal, la cantidad retenida coincidiría exactamente con el impuesto para todos los contribuyentes individuales, al menos en lo que respecta a las sociedades que pagan impuestos. Lógicamente, puede seguir habiendo pro-

blemas con la integración de ahorros que reciben tratamientos especiales, así como la cuestión más general de si la integración es efectiva en una economía abierta.

2. La imposición personal subnacional

En los países federales, y también en algunos países centralizados, los gobiernos subnacionales comparten bases imponibles con el Gobierno nacional. Esto puede hacerse con diversos grados de independencia, que van desde sistemas fiscales subnacionales completamente separados a sistemas muy armonizados, en los que los gobiernos subnacionales imponen recargos sobre los impuestos nacionales. Un sistema intermedio puede permitir a los gobiernos subnacionales aplicar sus propias escalas impositivas a la base imponible común utilizada por el Gobierno nacional. Existen algunas ventajas en permitir que los gobiernos subnacionales puedan también utilizar la imposición individual. Es un impuesto de base amplia que puede utilizarse para obtener ingresos tributarios a costes administrativos relativamente bajos. Se afirma que la capacidad de los gobiernos subnacionales de elegir sus propios tipos impositivos aumenta la rendición de cuentas ante sus ciudadanos, al asignarles la responsabilidad de recaudar una parte sustancial de sus propios ingresos.

Estas mejoras de responsabilidad pueden lograrse sin poner en peligro los objetivos económicos nacionales. Los costes de recaudación y de cumplimiento pueden minimizarse fijando una base imponible común, lo cual permite que haya un único organismo recaudador para impuestos nacionales y subnacionales. Los gobiernos subnacionales podrían elegir un recargo impositivo único o incluso una escala de tipos, y eso sería compatible con una base y una maquinaria de recaudación comunes.

Existen dos problemas importantes relacionados con la descentralización del organismo de recaudación de impuestos a los gobiernos subnacionales. Uno es que, probablemente, las diferentes regiones tendrán diferente capacidad económica para obtener ingresos, lo cual podría proporcionar diferentes niveles de bienes y servicios públicos a tipos impositivos similares, o los mismos niveles para diferentes tipos impositivos. Esto podría inducir a los contribuyentes a emigrar a regiones con mayores capacidades tributarias, lo cual sería ineficiente. O bien, tratar a contribuyentes idénticos en diferentes regiones con tratamientos fiscales distintos, lo cual podría considerarse contrario a la equidad horizontal

o solidaridad nacional. Este problema normalmente se resuelve, tanto en federaciones como en países centralizados, mediante un sistema de transferencias de nivelación de los gobiernos nacionales a los gobiernos subnacionales basado en las diferencias de sus capacidades tributarias (Boadway, 2004a).

Un segundo problema posible es que los gobiernos subnacionales utilicen su potestad tributaria de manera estratégica para mejorar su propia capacidad impositiva a expensas de otras jurisdicciones. A mayor capacidad impositiva, mayor es la probabilidad de que esto ocurra. Si pueden elegir sus propias tarifas impositivas, pueden estar tentados a hacerlas menos progresivas con la finalidad de atraer a personas de renta alta y propietarias de empresas personales (7). Este efecto puede mitigarse en la medida en que el Gobierno nacional retenga suficiente competencia sobre la imposición individual como para ser capaz de fijar el grado de progresividad que desee. Igualmente, los sistemas de imposición individual que dejan menos competencias para que los gobiernos subnacionales influyan en los tipos impositivos de las rentas del capital reducirán los incentivos para competir por el capital móvil. Este sería el caso si la base imponible individual fuera el consumo. Y también sería el caso con un impuesto dual sobre la renta, especialmente si los gobiernos subnacionales sólo tuvieran poder para utilizar la parte de las rentas del trabajo y no la parte correspondiente a las rentas del capital.

Un problema final que surge de permitir a los gobiernos subnacionales tener acceso a la tributación individual es la asignación de la base entre las jurisdicciones subnacionales cuando los contribuyentes pueden cambiar su jurisdicción de residencia entre periodos impositivos. En el caso de la renta de un año, no constituye un problema importante. Se puede fijar alguna fecha arbitraria en el periodo impositivo para establecer la residencia a efectos fiscales. Más complicado es el tratamiento de los ahorros declarados exentos que han sido acumulados en una jurisdicción cuando un contribuyente se traslada a otra. En el caso de la emigración internacional, los contribuyentes que emigran suelen verse obligados a retirar sus ahorros de las formas de activo protegidas y hacer que paguen impuestos. Esto parece menos viable en la emigración entre regiones dentro de un país, ya que es de suponer que el contribuyente querrá mantener intactos sus ahorros colocados en productos exentos fiscalmente. Cualquier intento de asignar de forma precisa cuotas impositivas entre jurisdicciones subnacionales será más complicado que los beneficios que se pudieran obtener.

Es mejor confiar en el sistema de nivelación para compensar cualquier diferencia de capacidad tributaria que surja de la emigración interregional.

3. El tratamiento impositivo de las pensiones

El sistema de pensiones en la mayoría de países consiste en varios elementos, la mayoría de los cuales tienen relación con el sistema de imposición individual. Siguiendo la taxonomía del Banco Mundial (1994), los sistemas de pensiones se componen de tres pilares: transferencias básicas para las personas mayores necesitadas, pensiones públicas contributivas y pensiones privadas. Las transferencias básicas cumplen objetivos redistributivos y se basan a menudo en ingresos fiscales familiares o individuales. Las pensiones públicas contributivas y las pensiones privadas están en cierta medida amparadas por la imposición. Además, las pensiones públicas contributivas son normalmente obligatorias, mientras que las pensiones privadas no suelen serlo. Se plantean varias cuestiones relacionadas con el tratamiento fiscal de las pensiones o, de manera más general, del ahorro para la jubilación que pueden incluir otros activos como la vivienda y las rentas vitalicias.

La participación obligatoria de los empleados en las pensiones públicas contributivas es un elemento común en muchos países. La necesidad de obligar a ahorrar para la jubilación se basa normalmente en argumentos de comportamiento, y en particular en la observación de que muchas personas de manera sistemática reservan fondos insuficientes para su propia jubilación. Ello puede deberse a un descuento excesivo del futuro, a una incapacidad de dejar de gastar en el presente o a contar con obtener ayuda pública en caso de no disponer de unas rentas adecuadas para la jubilación. No obstante, las pensiones públicas obligatorias son normalmente inadecuadas. Los niveles de renta que ofrecen son limitados y la cobertura se limita a aquellos que han sido empleados. Las pensiones públicas mínimas ofrecen una forma de seguridad, al menos para las personas de renta baja. Los incentivos fiscales al ahorro privado voluntario para la jubilación ofrecen su apoyo a los contribuyentes de rentas medias y altas.

Los incentivos fiscales al ahorro para la jubilación reproducen el tratamiento del ahorro bajo un impuesto sobre el consumo. El ahorro en planes de pensiones privados se trata a efectos fiscales normalmente como un activo registrado, aunque en algunos países se permiten planes de ahorro para la jubilación de sistema de prepago. El ahorro en vivienda,

que constituye una proporción importante de los activos de los jubilados, se trata bajo el sistema de prepago. De hecho, los incentivos fiscales a la vivienda pueden ser incluso más generosos, ya que algunos países ofrecen la posibilidad de deducirse los intereses hipotecarios mientras que, a su vez, no gravan la renta imputada derivada de usar la vivienda por parte de sus propietarios. Por otro lado, la vivienda puede estar sujeta a imposición sobre la propiedad inmobiliaria, que anula algo el tratamiento fiscal preferencial.

Estos incentivos fiscales al ahorro para la jubilación pueden variar según la naturaleza de la base individual. Si se aplicara un impuesto sobre el consumo, no surgiría la cuestión del tratamiento fiscal preferencial, dado que todos los activos estarían protegidos fiscalmente, bien como activos registrados, bien como activos sujetos al sistema de prepago. Los países que utilizan impuestos sobre la renta normalmente ofrecen un tratamiento fiscal favorable al ahorro para la jubilación hasta un importe máximo, ya sea en forma de ahorro registrado o sistema de prepago. De hecho, el tratamiento combinado del ahorro para pensiones y vivienda hacen que el impuesto sobre la renta personal esté mucho más cerca en la mayoría de países de un impuesto sobre el consumo que de un impuesto global sobre la renta. Problemas similares surgen en los sistemas de imposición dual. Dado que las rentas del capital se gravan a un tipo más bajo, puede haber menos motivos para ofrecer incentivos fiscales al ahorro para la jubilación, especialmente porque hacerlo implica generar distorsiones entre activos en los mercados de capitales.

Una cuestión política emergente es si son adecuadas las pensiones privadas. En algunos países, una parte importante se ofrece por las empresas en nombre de sus empleados. En los últimos años, el número de trabajadores que tiene pensiones privadas se ha reducido de manera importante, debido en parte a los cambios en la naturaleza de la mano de obra (por ejemplo, trabajadores a tiempo parcial, trabajadores autónomos, índices elevados de rotación del personal), y en parte al coste y al riesgo que supone para las empresas financiar los fondos de pensiones. Combinado con el hecho de que los trabajadores tienen una propensión limitada a ahorrar para su propia jubilación, incluso con incentivos fiscales, existe el peligro de que un gran número de trabajadores jubilados tengan un apoyo financiero inadecuado. Por esta razón, ha habido cierto interés en incentivar más el ahorro para la jubilación de manera adicional al ahorro obligatorio. Una propuesta que ha comenzado a ser llevada a la práctica en algunos países es la

introducción de pensiones ocupacionales, tal vez a través del sector público, en las que los trabajadores se inscriben automáticamente a menos que decidan darse de baja. Para un trabajador racional y clarividente, no habría diferencia entre aceptarlo o no. Sin embargo, la evidencia sugiere que una proporción mucho menor de trabajadores decide darse de baja cuando son inscritos, salvo que digan lo contrario de los que deciden voluntariamente inscribirse, reforzando la opinión del comportamiento de ahorrar para la jubilación.

La cuestión de proporcionar incentivos al ahorro para la jubilación por encima de los incentivos fiscales es importante sea cual sea el sistema de imposición individual elegido. Esto es, se aplicaría igualmente bien en un sistema de imposición sobre el consumo, donde todo el ahorro para la jubilación está protegido, como bajo un sistema de impuesto sobre la renta, de imposición dual u otros, donde el ahorro para la jubilación puede recibir un tratamiento preferente.

4. La inversión en capital humano

El tratamiento fiscal de la inversión en capital humano suscita una serie de cuestiones especiales que, como el ahorro para la jubilación, conducen a diversas formas de tratamiento preferencial. En términos generales, la inversión en capital humano genera dos tipos de costes: los ingresos sacrificados y los costes de los recursos como matrícula, libros y suministros. Estos costes pueden ser parcialmente financiados a través de créditos a estudiantes, y los resultados de la inversión en capital humano son normalmente inciertos. En el caso de ingresos sacrificados, el tratamiento fiscal se parece al tratamiento de activos registrados, que se basa en un sistema *cash flow*. Los ingresos sacrificados son en realidad como deducciones de la renta corriente, mientras que los ingresos futuros se gravan cuando se obtienen. Así, la inversión en forma de ganancias sacrificadas es totalmente deducible. Evidentemente, el tipo impositivo aplicable a los ingresos sacrificados puede ser mucho menor que el aplicable a los ingresos futuros, de manera que un sistema ideal debería permitir algún sistema de promediación. En la medida en que la matrícula y el coste de libros y suministros sean deducibles fiscalmente, ello también coincidiría con el tratamiento fiscal *cash flow*, similar a los activos registrados. Es común permitir alguna deducción por estos costes, aunque pueda no ser total, y puede estar basada en deducciones en la cuota más que en deducciones en la base. Además, los siste-

mas de imposición sobre la renta pueden otorgar incentivos fiscales para ahorrar en educación superior. En cualquier caso, está claro que una proporción importante de capital humano disfruta de una exención fiscal, debiéndose resaltar además que incluso los denominados sistemas de imposición sobre la renta están, de hecho, más cerca de los impuestos individuales basados en el consumo.

El argumento a favor de los incentivos fiscales para la inversión en capital humano no está en absoluto claro. No hay duda de que hay una externalidad asociada a la inversión en capital humano, pero está al menos parcialmente recogida por las generosas subvenciones que los gobiernos ofrecen a las instituciones educativas. Puede haber razones de comportamiento para fomentar la inversión en educación debido a que los estudiantes no aprecian suficientemente los beneficios futuros. Tres factores adicionales tienen relación con la manera en que el sistema de imposición individual trata la inversión en capital humano. Uno es que, para muchos estudiantes, la inversión en capital humano requiere financiación, y las restricciones del mercado de capitales pueden hacer que sea difícil conseguir crédito o que resulte costoso, dado que los beneficios futuros no pueden ser totalmente empleados como garantía. El segundo es que, como se ha mencionado, la inversión en capital humano es consustancialmente incierta, tanto en términos de probabilidad de éxito (por ejemplo, calificaciones) como de ingresos si se tiene éxito. Y tercero, la inversión en capital humano aborda el objetivo de la igualdad de oportunidades, que es un objetivo que a veces se encuentra en las constituciones nacionales.

Estos tres factores pueden ser tratados mediante una combinación de instrumentos políticos, algunos de los cuales dependen del sistema de impuesto sobre la renta. Los gobiernos aprueban a menudo programas de préstamos a estudiantes para hacer frente a las limitaciones crediticias, cuya concesión se puede condicionar a la renta familiar. Estos programas pueden solucionar simultáneamente restricciones crediticias e incertidumbre al hacer que su devolución dependa del nivel de los ingresos. Los programas de préstamos a estudiantes dependientes de los ingresos pueden ponerse en práctica, o al menos estar coordinados, con el sistema de imposición sobre la renta. Debe observarse que estos programas cumplen funciones de eficiencia —anulando restricciones crediticias y asegurando el riesgo—, en lugar de funciones redistributivas; de modo que, en principio, podrían autofinanciarse mediante la utilización de principios actuariales.

La igualdad de oportunidades es, sin embargo, un objetivo redistributivo que puede significar cosas muy diferentes para cada persona. En un extremo, puede significar la utilización del sistema educativo como instrumento para igualar la capacidad de todas las personas para ganar dinero (con independencia de sus propias aptitudes). Probablemente, ésta es una noción de la igualdad de oportunidades demasiado ambiciosa y que además resultaría muy cara. Un concepto más común y limitado de igualdad de oportunidades es que las personas con capacidades equivalentes deberían tener igualdad de oportunidades para desarrollar su potencial. Según esta noción, el papel del Gobierno debería garantizar que las personas no tengan que renunciar a adquirir capital humano por insuficiencia en los recursos, especialmente en los suministrados por sus familias. La política enfocada hacia la igualdad de oportunidades en este sentido implica ayudas finalistas (becas) basadas en las necesidades (y cualificación). Este tipo de programas de becas a estudiantes podrían funcionar de manera independiente, aunque es de suponer que el tamaño de las becas estaría condicionado por la renta familiar declarada en el sistema impositivo.

5. Las transmisiones de patrimonio

Los contribuyentes pueden hacer o recibir transmisiones de patrimonio de varias maneras. Podemos citar transmisiones voluntarias a instituciones benéficas o a organizaciones sin ánimo de lucro, donaciones a miembros de la familia y a otros, y transmisiones no monetarias, como transmisiones en especie y trabajo voluntario. En las sucesiones puede aplicarse un impuesto separado, pero, en cualquier caso, las transmisiones tienen ciertas implicaciones sobre la imposición individual. Las transmisiones de patrimonio tienen implicaciones tanto de eficiencia como de equidad. Considerémoslas por separado.

Las implicaciones en cuanto a eficiencia de las transmisiones de patrimonio dependen, en parte, del motivo de la transmisión y, en parte, de la forma. En el primer caso, es importante distinguir entre si la transmisión es voluntaria o no (8). En las transmisiones voluntarias se podría argumentar, siguiendo a Kaplow (2008), que generan ciertas externalidades. Tanto el donante como el beneficiario mejoran su bienestar como consecuencia de la transmisión (el donante vía preferencia revelada), aunque el donante sólo tenga en cuenta su propio beneficio. En la medida en que el bienestar del donante y del beneficiario deba considerarse desde una perspectiva de bienestar social, podría estar justifi-

cada una subvención sobre transmisiones. Si ello se hiciera a través del sistema impositivo, los donantes recibirían una subvención por transmisiones voluntarias tanto a entidades benéficas como a sus herederos. El sistema del impuesto sobre la renta normalmente proporciona cierto tipo de ayuda a las donaciones benéficas, aunque habitualmente no en el caso de transmisiones a herederos. Por otro lado, en la medida en que los beneficiarios de transmisiones voluntarias no las hayan incluido en su base imponible (o bien estén totalmente gravadas bajo un impuesto de sucesiones separado), de manera indirecta se otorga cierto tratamiento preferencial.

Las transmisiones pueden ser involuntarias por dos razones. Pueden ser transmisiones involuntarias de patrimonio que ha sido guardado hasta la muerte por precaución o por razones de otro tipo. En este caso, no se genera ninguna externalidad, ya que no hay beneficio para el donante, por lo que no hay motivos para la subvención. Otra forma de transmisión es la que se realiza a cambio de algún servicio prestado. Las llamadas herencias estratégicas son las que se realizan a cambio del cuidado prestado al donante por su heredero. Es como cualquier otra transacción, aunque no a través del mercado, y no merece un tratamiento especial. En cambio, los beneficiarios de la transmisión que proporciona el servicio personal al donante deberían, en principio, tratarlo como ingresos gravables. Como cualquier transacción no realizada en el mercado, es difícil de controlar. En la práctica, será difícil distinguir las transmisiones voluntarias de las no voluntarias, y ello condiciona el deseo de subvencionar las transmisiones, salvo tal vez las destinadas a organizaciones benéficas.

El tratamiento equitativo de las transmisiones de patrimonio puede ser conflictivo. Si las transmisiones son voluntarias, dan lugar a beneficios tanto para el donante como para el beneficiario. Si ambos beneficios cuentan desde una perspectiva del bienestar social, ello debería reflejarse en las facturas fiscales de ambos. La transmisión sería como cualquier otro acto de consumo del donante con sus ingresos, de modo que no se concedería ninguna ayuda, salvo para corregir la externalidad de la donación (se podría argumentar que los impuestos indirectos sobre consumo, como el IVA, también deberían aplicarse a las transmisiones voluntarias, aunque la naturaleza de estas transmisiones ajenas al mercado lo hace inaplicable). Para el beneficiario, la transmisión es como el cobro de cualquier otro ingreso, y debería incluirse en la base imponible (a menos que una parte se ahorre en alguna modalidad preferencial). Éste sería también el caso de las transmisiones con contrapresta-

ción, como las herencias estratégicas. La inclusión en la base imponible individual de los ingresos por transmisiones también puede estar justificada por motivos de igualdad de oportunidades. Por otro lado, se podría argumentar que la misma transmisión no debería contar dos veces desde una perspectiva de bienestar social, una vez en manos de los donantes y otra de los beneficiarios (Cremer y Pestieau, 2006). Si se adoptara esa opinión, no se deberían aplicar impuestos adicionales a las transmisiones de patrimonio.

Estas cuestiones sobre el tratamiento fiscal de las transmisiones de patrimonio son distintas de las del tratamiento de las ganancias del capital acumuladas en el patrimonio transferido. En algunos países, las transmisiones de patrimonio se consideran fiscalmente equivalentes a la realización de ganancias de capital. Esto suele suceder en países que no gravan de otro modo las transmisiones de patrimonio. De hecho, algunos países que sí gravan las transmisiones de patrimonio, al mismo tiempo recalculan el valor del patrimonio transferido cada vez que se transmite sin realización. En principio, la cuestión del tratamiento fiscal de las ganancias del capital acumuladas en el patrimonio transferido y la de la imposición de las propias transmisiones de patrimonio son cuestiones bastante distintas. Sería perfectamente racional gravar tanto las ganancias del capital acumuladas en las transmisiones de patrimonio como gravar las propias transmisiones.

6. El tratamiento fiscal de los hijos

El tratamiento fiscal de los hijos da lugar a algunas cuestiones similares, ya que éstos dependen en gran medida de todas las transmisiones que reciben de sus padres. Si se sigue un enfoque de bienestar social en el diseño del impuesto individual, se suscitan una serie de cuestiones. A pesar de que los hijos dependen de los padres, se puede considerar que cuenten desde una perspectiva de bienestar social. En ese caso, merecerían una transferencia, dada su ausencia de ingresos, aunque esa transferencia podría corresponder perfectamente a sus padres. ¿Cuál debería ser el tamaño de la transferencia redistributiva óptima? Siguiendo a Kaplow (2008), los hijos pueden necesitar menos consumo para generar un determinado nivel de utilidad que un adulto, de modo que la transferencia podría reducirse en consecuencia (aunque tener en cuenta las diferencias en la capacidad de generar utilidad por los hijos sería incongruente si no se hiciera lo mismo con, por ejemplo, los discapacitados o las personas mayores). Este tipo de argumento justificaría las deducciones

reembolsables en la cuota por hijo a favor de los padres, como sucede en algunos sistemas fiscales.

Al mismo tiempo, dado que los hijos dependen de transmisiones voluntarias de sus padres, surgen cuestiones similares de doble consideración, como en el caso de otras transmisiones de patrimonio. Por un lado, las transmisiones intrafamiliares aportan beneficios tanto para el padre donante como para el hijo beneficiario (y otros miembros de la familia, en realidad). Por lo tanto, hay un argumento a priori a favor de subvencionar esas transmisiones para captar la externalidad (aunque las transmisiones padre-hijo pueden ser bastante inelásticas en cualquier caso, por lo que se obtendrían pocas ventajas de un posible subsidio). Por otro lado, si los beneficios de los padres donantes cuentan a efectos del bienestar social, ello representaría un aumento de utilidad que, en general, implicaría gravarlo. Suponiendo que el argumento de eficiencia a favor de las transmisiones contrarresta el argumento de equidad para un impuesto adicional sobre los donantes por motivos de bienestar social, sigue quedando el argumento a favor de las deducciones reembolsables por hijos.

El argumento a favor de hacer que las deducciones reembolsables sean progresivas (es decir, que disminuyan con el aumento de la renta familiar) podría basarse en motivos de igualdad de oportunidades. Los hijos obtienen claras ventajas de ser educados por padres más ricos y con un nivel de estudios más alto. Estos padres pueden hacer transmisiones mayores a los hijos y también pueden hacer transferencias importantes de capital humano (por ejemplo, conocimientos y aptitudes, así como financiación de los estudios). Aunque sería difícil compensar completamente las diferentes ventajas durante la infancia, las deducciones reembolsables relacionadas con la renta familiar serían un elemento de una política de igualdad de oportunidades, junto a políticas educativas desde una edad temprana y ayudas financieras a la educación superior.

V. ¿RENTA, CONSUMO O IMPOSICIÓN DUAL SOBRE LA RENTA?

¿Qué implica todo esto en la elección de un sistema impositivo individual? A continuación, consideramos secuencialmente las tres opciones principales.

1. La imposición sobre la renta

La imposición sobre la renta ha sido la forma dominante de imposición directa en los países de la

OCDE. Su fundamento intelectual se basa en el concepto de renta extensiva como la mejor medida de la capacidad económica, siguiendo los influyentes argumentos de Schanz (1896), Haig (1921) y Simons (1938) (9). La literatura más reciente sobre teoría y política de la imposición ha cuestionado muchas de las premisas en las que se basa el ideal de la imposición sintética sobre la renta y, por lo tanto, el argumento a favor de la renta definida de forma menos extensiva surge como la mejor opción de base imponible. Los argumentos se basan en los tres principales criterios considerados a la hora de evaluar un sistema impositivo: sencillez administrativa, eficiencia y equidad.

Los problemas administrativos de llevar a la práctica un impuesto extensivo sobre la renta son casi insuperables. Hay dos fuentes principales de problemas: bienes no vendidos en el mercado y rentas procedentes de activos. La renta extensiva, siguiendo a Hicks (1946), consiste en consumo e incrementos de patrimonio (ahorro) durante el periodo impositivo. El consumo debería incluir, en principio, todas las fuentes de consumo: no sólo lo que se adquiere en el mercado, sino también lo adquirido al margen del mercado, incluyendo producción doméstica y actividades de ocio. La incapacidad de incluir en la base imponible los productos no sujetos al mercado es un problema para prácticamente todas las bases de impuestos directos, y ello convierte básicamente la búsqueda de una base de impuesto sobre la renta en una cuestión de *second-best*, sobre la que volveremos.

El problema de gravar las rentas de activos es, como ya se ha comentado, lo que diferencia a los principales candidatos a la imposición individual. Hay algunos tipos de rentas del capital que son difíciles de calcular, y suelen quedar fuera de las bases imponibles efectivas. Ello sucede con activos como la vivienda y otros bienes de consumo duradero cuyo rendimiento es imputado, con el capital humano que se ha acumulado y con el rendimiento sobre actividades económicas. Los ingresos por activos que se acumulan en su valor, como las ganancias de capital, también son difíciles de incluir en la base imponible. Como se ha mencionado, una de las principales razones del impuesto sobre sociedades es que sirva de mecanismo de retención de las ganancias acumuladas en el ámbito de las sociedades. Además, con finalidades políticas, muchos países otorgan tratamientos privilegiados a algunas modalidades de ahorro, especialmente el ahorro para la jubilación. Aparte del problema de estimar las rentas de activos, existe el problema adicional de separar la

renta real de la inflacionaria, ya que esta última representa una devolución del principal en lugar de un rendimiento de los activos. Por último, dada la movilidad del capital, algunos activos generan sus rendimientos en el extranjero, donde puede haber o no imposición.

Estos problemas son lo suficientemente insuperables como para que los sistemas impositivos traten de manera muy diferente las diferentes fuentes de rendimientos de los activos. Una proporción sustancial de los rendimientos de activos— tal vez la más importante— es deducible del impuesto. Otras reciben un tratamiento preferencial (por ejemplo, las ganancias del capital). El resultado es un sistema fiscal complejo que ofrece oportunidades de planificación fiscal, y tal vez de fraude fiscal. Estos problemas administrativos en sí mismos tienden a favorecer sistemas impositivos alternativos que evitan o simplifican la tributación de las rentas del capital, como aquellos de los que se trata más abajo.

Los argumentos sobre eficiencia también van en contra de la imposición sobre la renta, que requiere que las rentas del capital sean gravadas al mismo tipo que las rentas del trabajo. La forma más sencilla de pensar en este asunto es imaginar un supuesto simple en el que el contribuyente obtiene bienestar del consumo presente, del consumo futuro y del ocio. Nuestras tres opciones alternativas de imposición individual —renta, consumo y cédular— se refieren a consumo presente y futuro, pero no al ocio. La imposición sobre el consumo grava el consumo actual y futuro al mismo tipo impositivo, mientras que la imposición sobre la renta y la cédular (dual) grava el consumo futuro a un tipo más alto que el consumo actual. En el caso de la imposición sobre la renta, el tipo impositivo relativo del consumo presente y futuro está determinado por el hecho de que las rentas del capital y del trabajo se gravan al mismo tipo. La diferente imposición sobre consumo futuro tiende a ser menor con la imposición dual, ya que las rentas del capital se gravan generalmente a un tipo más bajo que las rentas del trabajo. Aunque, en general, no se garantiza la eficiencia por gravar el consumo presente y futuro al mismo tipo, también es cierto que el diferencial óptimo puede ser positivo o negativo, y es muy improbable que sea tan elevadamente positivo como se derivaría de la imposición sintética sobre la renta.

Se pueden construir argumentos técnicos razonables para evitar la imposición de las rentas del capital, aunque la mayoría implican propiedades empíricas de funciones de utilidad individual que, por regla

general, no se cumplen o verifican. En teoría, dependen de las relaciones de sustituibilidad/complementariedad entre consumo actual, consumo futuro y ocio. Si el consumo futuro es relativamente más complementario con el ocio no gravado que el consumo actual, se querría gravar el consumo futuro a un tipo más alto (es decir, gravar las rentas del capital), y viceversa (10). La evidencia empírica en esto no es concluyente. Aunque los ingresos futuros fueran más complementarios con el ocio, es probablemente más difícil defender de manera convincente, desde el punto de vista de la eficiencia, que el tipo impositivo relativo sobre el consumo actual y futuro debería estar determinado por gravar las rentas del capital al mismo tipo que las rentas del trabajo.

Un argumento técnico ligeramente convincente para no gravar las rentas del capital es el siguiente. Si no se sabe si el impuesto óptimo sobre las rentas del capital es positivo o negativo, y cualquiera de los dos es igualmente posible, es más eficiente optar por la no imposición. La razón es que la pérdida de bienestar de la imposición es convexa en el tipo impositivo, de manera que se minimiza la pérdida de bienestar cuando el tipo se fija en cero. Además, que algunos tipos de rentas del capital reciban tratamientos privilegiados provoca que el argumento de la eficiencia resulte incluso más sospechoso. Desde una perspectiva de *second-best*, se podría esperar que si no se gravan algunos tipos de rentas del capital, ello sugeriría gravar los otros a un tipo más bajo para no exacerbar las distorsiones entre activos.

Los argumentos sobre equidad son análogos a los de eficiencia. En teoría, la base imponible debería reflejar un índice del nivel de bienestar individual, considerándose que se adopta una perspectiva de bienestar como objetivo normativo del Gobierno. Dada la incapacidad de gravar las actividades no realizadas en el mercado, incluido el ocio, la cuestión es qué base imponible refleja mejor el bienestar desde un punto de vista *second-best*. Como en el análisis de eficiencia, el argumento se centra en la relación de complementariedad entre consumo y ocio. Aplicando la teoría de la imposición óptima de la renta a un escenario intertemporal, el teorema Atkinson-Stiglitz sugiere que, si el consumo actual y, el futuro son débilmente separables del ocio en la función de utilidad intertemporal, las rentas del capital no deberían ser gravadas (Diamond, 2007).

En conjunto, estos argumentos basados en sencillez administrativa, eficiencia y equidad van en contra de la renta como forma ideal de imposición. El único argumento que queda que podría ser aduci-

do a favor de la tributación sobre la renta es que en la práctica puede ser difícil en algunos casos distinguir entre rentas del capital y del trabajo. Esto sucede particularmente con los rendimientos de actividades económicas no desarrolladas por sociedades en las que los únicos propietarios actúan como directores, además de aportar capital. Esto constituye un desafío para los sistemas de imposición dual que gravan las rentas del capital y del trabajo a tipos diferentes (Christiansen, 2004), y sucedería lo mismo con los sistemas impositivos basados en el consumo. Sin embargo, se trata de una fuente de ingresos relativamente pequeña, que puede no tener la suficiente importancia como para ser el factor determinante en la elección de la base.

Como punto final, debería recordarse que la imposición total de un individuo incluye no sólo el impuesto sobre la renta personal, sino también los impuestos indirectos sobre el consumo (IVA) y las cotizaciones sociales. Considerando todos ellos conjuntamente con un sistema de imposición sobre la renta, tienen como resultado un sistema impositivo global que implica un tipo más bajo sobre las rentas del capital que sobre las rentas del trabajo. En este sentido, los argumentos de eficiencia y equidad contrarios a la imposición sobre la renta quedan debilitados, aunque los costes administrativos siguen siendo un problema.

2. La imposición sobre el consumo

Los argumentos a favor de la imposición sobre el consumo se deducen directamente del debate anterior. Se puede construir una base de impuesto sobre el consumo protegiendo las rentas del capital mediante la utilización combinada de dos métodos equivalentes. Comenzando por una base imponible definida como renta nominal, el ahorro registrado puede deducirse inmediatamente, y se acumula libre de impuestos mientras se mantenga. Cuando el ahorro se emplea para el consumo, la cantidad total utilizada (principal e interés) se añade a la base imponible. De manera alternativa, se puede seguir el sistema de prepago, en cuyo caso no hay deducción por el ahorro, pero no se pagan impuestos sobre los futuros ingresos de los activos. El tratamiento del ahorro registrado es más adecuado para algunas modalidades de ahorro (actividades económicas, inversión en capital humano), mientras que el tratamiento del prepago es más adecuado para otros (vivienda y bienes de consumo duradero). Que el contribuyente pueda elegir para otros activos entre sistema de registro y de prepago serviría para fa-

cilitar la promediación a lo largo del ciclo vital, como consecuencia de los problemas procedentes de la imposición progresiva.

Desde un punto de vista administrativo, la imposición sobre el consumo evita muchos de los problemas de la imposición sobre la renta. No es necesario estimar las rentas del capital ni tampoco preocuparse por el índice de inflación de las rentas del capital (aunque el índice sigue siendo necesario para la escala impositiva). La base imponible puede definirse en términos de flujo de caja en lugar de en términos de acumulación, lo cual facilita en gran medida el gravamen de las actividades económicas personales y la acumulación de capital humano. El tratamiento impositivo del consumo no excluye a los planes de ahorro obligatorios para la jubilación. De hecho, la mayoría de estos planes ya utilizan los principios de la imposición sobre el consumo. El principal coste administrativo se deriva de la necesidad de mantener un fichero de los activos registrados por los que finalmente se pagará el impuesto cuando se den de baja o retiren. Se plantean problemas especiales cuando los contribuyentes abandonan el país, lo que normalmente provoca la baja en el registro. Lo mismo sucede en el caso de fallecimiento.

En cuanto a eficiencia y equidad, la evaluación de las ventajas de la imposición sobre el consumo es más ambigua. Al igual que con los impuestos sobre la renta, el ocio y las actividades no realizadas en el mercado no están gravadas; así, tanto las consideraciones de eficiencia como de equidad dependen de la relación entre estos bienes no gravados, por un lado, y el consumo presente respecto al consumo futuro, por otro. Si los bienes no gravados en el mercado fueran débilmente separables en la función de utilidad intertemporal de las compras de consumo, se podría defender la imposición sobre el consumo por razones teóricas, como hemos visto. Éste es probablemente el argumento económico más sólido para la imposición sobre el consumo.

Sin embargo, existen otras consideraciones. La propiedad de autopromediación del impuesto sobre el consumo evita las desigualdades horizontales que surgen bajo un sistema de imposición sobre la renta, en contra de las personas cuya renta fluctúa durante su ciclo vital. Al mismo tiempo, pueden existir argumentos para gravar las rentas del capital que van más allá de las relaciones estándar sustituibilidad-complementariedad. En primer lugar, en la medida en que las herencias y otras transmisiones inesperadas no estén gravadas, la imposición de las rentas del capital puede ser una forma indirecta de

llegar al consumo financiado con estas fuentes. Segundo, si las rentas familiares son inciertas y no es posible un seguro completo, gravar las rentas del capital puede servir como una forma sustitutiva de seguro (Golosov *et al.*, 2007). Por último, la imposición de las rentas del capital es útil en un escenario de imposición óptima si las personas más productivas ahorran más que las menos productivas porque tienen tipos de descuento más bajos (Diamond, 2007; Banks y Diamond, 2008).

Merece la pena mencionar dos puntos más antes de centrarnos en la alternativa fiscal final. El primero es recordar que la escala impositiva puede elegirse de manera independiente de la base. El impuesto sobre la renta está, sin embargo, obligado a aplicar la misma tarifa impositiva a las rentas del capital y del trabajo. Ello podría condicionar, a su vez, a una escala impositiva menos progresiva de lo que sería deseable, debido a que las rentas del capital pueden ser más elásticas que las rentas del trabajo, teniendo en cuenta especialmente la mayor movilidad y las mayores posibilidades de elusión y evasión fiscal de las primeras. Igualmente, el argumento a favor de gravar las rentas del trabajo más progresivamente que las rentas del capital se ve apoyado por el hecho de que las rentas del trabajo explican aparentemente mucha mayor desigualdad que las rentas del capital, y la desigualdad de las rentas del trabajo refleja, al menos en cierta medida, las inversiones en capital humano que han sido ampliamente financiadas por el sector público.

Segundo, la incapacidad de los gobiernos de cumplir con sus compromisos puede hacer difícil no incluir las rentas del capital en la base imponible. Y esto resulta con independencia de que los gobiernos sean benevolentes o no. Si esto es así, la imposición sobre consumo puede considerarse como inviable, en cuyo caso la elección de la base imponible debe tener en cuenta la manera menos costosa de incluir las rentas del capital en la base. Desde este punto de vista, el impuesto dual sobre la renta, del que nos ocupamos a continuación, ofrece una alternativa atractiva.

3. La imposición dual sobre la renta

La imposición dual sobre la renta grava las rentas del capital y del trabajo a tipos impositivos distintos, lo que, en la práctica, puede adoptar muchas formas diferentes. Limitaremos nuestra atención principalmente a la forma en que ha sido adoptada en los países nórdicos, que ha llegado a estar asociada

con el término de impuesto dual sobre la renta. En este sistema, las rentas del trabajo se gravan de acuerdo con una escala impositiva progresiva. Las rentas del capital se gravan a un tipo impositivo lineal, normalmente el tipo del tramo más bajo de la escala impositiva sobre las rentas del trabajo. Algunas formas de rentas del capital pueden seguir recibiendo tratamientos especiales, como la vivienda o los bienes de consumo duraderos, la inversión en capital humano y/o los ahorros para la jubilación. Igualmente, pueden existir dos impuestos complementarios. Se puede aplicar un impuesto sobre sociedades al mismo tipo impositivo que las rentas del capital de las personas físicas, y ambos impuestos se integran; y también un impuesto sobre las transmisiones de patrimonio (o sobre el propio patrimonio), que puede añadir progresividad al sistema impositivo si se aplica a las transmisiones de patrimonio por encima de un mínimo exento.

Un impuesto dual sobre la renta es un útil compromiso entre un impuesto sobre la renta, que grava las rentas del capital al mismo tipo que las rentas del trabajo, y un impuesto sobre el consumo, que grava todas las rentas del capital a un tipo cero. Aplicando estructuras de tipos separadas, los tipos impositivos de las rentas del trabajo y del capital pueden elegirse independientemente.

El impuesto dual sobre la renta ofrece una serie de ventajas (Boadway, 2004b). El planteamiento celdular permite aplicar niveles de progresividad muy diferentes a las rentas del trabajo y del capital. En particular, la escala impositiva sobre las rentas del trabajo puede ser más progresiva que bajo un impuesto sobre la renta, y la aplicada sobre las rentas del capital, menos progresiva. Como se ha mencionado, esto parece en general deseable, dada la desigual distribución de las rentas del trabajo en relación con las rentas del capital y la mayor elasticidad de las rentas del capital con respecto al tipo impositivo. Desde un punto de vista de la equidad, éste podría ser el elemento más importante del impuesto dual sobre la renta: la eliminación de las restricciones a la progresividad derivadas de incluir las rentas del capital en la base.

La capacidad de establecer un tipo impositivo separado sobre las rentas del capital aborda el argumento típico de la imposición óptima a favor de un tipo relativamente bajo sobre las rentas del capital. El tipo impositivo constante aplicado a las rentas del capital también presenta algunas ventajas administrativas. Facilita la recaudación y el cumplimiento, permitiendo a las instituciones financieras retener

el impuesto a las personas físicas, ya que todas pagan el mismo tipo. Hace que la integración sea relativamente fácil, ya que el tipo del impuesto sobre sociedades puede ser el mismo que el tipo del impuesto sobre las rentas del capital de las personas físicas. Las posibles desventajas de equidad derivadas de un tipo impositivo bajo pueden verse en parte compensadas por un impuesto complementario sobre las grandes herencias.

Los problemas administrativos que siguen existiendo son dos. Primero, como sucede con cualquier gravamen sobre las rentas del capital, siempre existe la posibilidad de eludir o evadir el impuesto manteniendo el patrimonio en el extranjero. Incluso, en este caso, el impuesto dual sobre la renta puede ser útil, ya que, si es utilizado por varios países, la retención se puede aplicar sobre los movimientos de capital internacionales. El segundo problema es que, con un tipo impositivo relativamente bajo sobre las rentas del capital, existe un fuerte incentivo para que quienes tienen empresas individuales consideren sus ingresos como rentas del capital, en lugar de como rentas del trabajo. Como se ha comentado, esto ha sido un problema en los países nórdicos, y sólo puede remediarse aplicando reglas arbitrarias para determinar la división entre trabajo y capital de los ingresos de las actividades económicas (Christiansen, 2004).

Cuál debería ser el grado de progresividad de la escala aplicada a las rentas del trabajo es una cuestión subjetiva, y la literatura de la imposición óptima sobre la renta proporciona poca ayuda. El grado de progresividad depende de elementos como la distribución de habilidades, la incertidumbre con respecto a los resultados, la capacidad de variar los ingresos mediante la opción profesional y el esfuerzo, y el grado de aversión a la desigualdad que tengan los políticos. La literatura tradicional de la imposición óptima sobre la renta descubrió que los tipos impositivos marginales aumentan rápidamente para niveles bajos de cualificación profesional, y de manera moderada en el rango medio de la distribución de cualificación, y caen en el extremo superior a menos que la distribución de aptitudes no esté interrumpida en la parte más elevada (Mirrlees, 1971; Tuomala, 1990). En este último caso, los tipos óptimos del impuesto sobre la renta podrían aumentar en el extremo superior y seguir un modelo en forma de U (Diamond, 1998). En el caso extremo de que el Gobierno tenga una aversión infinita a la desigualdad (es decir, una función de bienestar social maximin), la forma de los tipos impositivos marginales puede disminuir a lo largo de la distribución de competen-

cias profesionales, conduciendo a una forma estrictamente cóncava de tipos impositivos medios (Boadway y Jacques, 2008). El modelo en el extremo inferior cambia si el margen de la oferta de trabajo es el llamado extensivo, en el que las personas pueden elegir no participar en el mercado de trabajo. En este caso, el tipo impositivo marginal puede ser negativo en la parte inferior, decreciendo gradualmente para convertirse en positivo en los niveles de renta moderados (Saez, 2002a y b). El escepticismo de estos resultados deja al político poco informado por parte de la literatura, por lo que no es sorprendente que algunos hayan abogado por un impuesto lineal progresivo, o uniforme, con tipos impositivos marginales constantes (Hall y Rabushka, 1995). Dicho impuesto es progresivo debido al mínimo exento (especialmente si es un impuesto negativo), pero es bastante menos progresivo que una escala con tipos marginales crecientes. Este supuesto con tipos marginales crecientes concuerda mejor con la literatura de la imposición óptima sobre la renta en términos de la progresividad lograda tanto en el extremo superior como en el inferior. Además, si la escala impositiva de las rentas del capital es diferente de la de las rentas del trabajo, el tipo impositivo marginal constante no presenta una ventaja aparente.

En general, se podría mantener que la flexibilidad y la simplicidad administrativa de la imposición dual la convierte en el candidato más sólido para el impuesto sobre la renta personal. Fue una de las dos opciones recomendadas por el Comité Asesor del Presidente para la Reforma Fiscal Federal (2005), el llamado Plan Fiscal de Inversión y Crecimiento.

4. Otras cuestiones

Cualquiera que sea la base imponible individual preferida, hay otras cuestiones que deben ser abordadas, incluyendo las que se han mencionado con anterioridad. En el caso de las bases del impuesto sobre la renta que incluyen rentas del capital, algunas formas de rentas del capital pueden seguir recibiendo tratamientos especiales, ya sea por necesidad, ya por elección. En principio, la renta imputada de la vivienda podría incluirse en la base, aunque su inclusión sólo puede hacerse de manera imperfecta. Además, se podría querer protegerla para animar a las personas a invertir en la vivienda, dado el comportamiento tendente a ahorrar menos de lo debido. De manera similar, se puede abogar por una ayuda fiscal como medio para el fomento del ahorro de cara a la jubilación. En este caso, la ayuda puede adoptar la forma tanto de ahorro registrado co-

mo de impuestos prepagados para asegurar las ventajas derivadas del autopromedio.

También se puede argumentar a favor de la exención fiscal de la acumulación de capital humano por motivos de viabilidad y conveniencia. El tratamiento de flujo de caja, o *cash flow*, de la inversión en capital humano es la manera más razonable de conseguirlo. Esa parte de la inversión en capital humano, consistente en ingresos sacrificados, ya está implícitamente considerada en un tratamiento tipo *cash flow*, y los costes financieros (por ejemplo, matrículas, libros) podrían tratarse también como totalmente deducibles. Debe observarse que esto implica que el gasto sea reembolsable si los ingresos son insuficientes. Igualmente, el sistema de impuesto sobre las personas físicas, ya esté basado en la renta o en el consumo, podría utilizarse de manera proactiva para abordar cuestiones de riesgo, restricción de liquidez e igualdad de oportunidades. Como se ha mencionado, un programa de préstamos dependiente de los ingresos integrado en el sistema impositivo, y aplicado sobre una base actuarial, haría frente al riesgo y a las restricciones de liquidez, mientras que un programa de becas para estudiantes basado en los ingresos podría utilizarse para objetivos de igualdad de oportunidades.

También debe decidirse el tratamiento de las transmisiones voluntarias, ya sea para beneficencia o para herederos y otros miembros de la familia. Como hemos visto, hay suficientes razones para subvencionar tales transmisiones debido a que crean beneficios tanto para el donante como para el beneficiario, aunque, en términos de equidad, los beneficiarios de las transmisiones deberían pagar impuestos por lo que es un incremento inesperado de ingresos. En el caso de transmisiones a instituciones benéficas, los argumentos de eficiencia deben primar sobre los de equidad por un par de razones. En primer lugar, aquellos que se benefician de tales transmisiones serán probablemente personas de renta baja, cuyas obligaciones impositivas serán mínimas en cualquier caso. Segundo, las contribuciones voluntarias a la beneficencia pueden considerarse como sustitutivas de las transferencias públicas. Dado que estas últimas deben financiarse con impuestos distorsionantes y que el Gobierno se podría enfrentar a difíciles problemas de agencia a la hora de asignar dichas transferencias, se podrían mejorar los objetivos sociales subvencionando las transmisiones benéficas individuales.

Las transmisiones a los propios herederos suscitan cuestiones similares, excepto que en este caso

es más probable que los beneficiarios sean contribuyentes. En la medida en que dichas transmisiones sean involuntarias o un pago por servicios, deberían ser tratadas como renta en manos de los beneficiarios sin deducciones compensatorias para los donantes. En el caso de transmisiones voluntarias, la eficiencia podría requerir algunos incentivos para los donantes que compensaran, en cierta medida, el beneficio de la transmisión para los beneficiarios. En la práctica, esta consideración puede racionalizar que las herencias se traten de manera más benevolente que otras fuentes de ingresos, especialmente las realizadas *inter vivos*.

Por último, existe la cuestión más amplia del tratamiento fiscal de la familia en el sistema impositivo directo. Ello implica resolver una serie de cuestiones conceptualmente difíciles. Si se adopta un enfoque de bienestar individual para el diseño del impuesto sobre la renta, los impuestos a pagar por cada familia deberían estar relacionados con sus utilidades individuales, que, a su vez, están relacionadas con las rentas o el gasto en consumo de la familia. Llevar esto a la práctica implica las siguientes consideraciones.

1) ¿Cómo se comparte la renta entre los miembros de la familia? Se puede asumir que la familia asigna sus recursos «racionalmente» para aumentar el bienestar agregado de los miembros de la familia. En ese caso, estaría justificado adoptar la familia como una unidad contribuyente. Evidentemente, ello presupone un consenso sobre la definición de lo que constituye familia.

2) ¿Cuáles son las implicaciones de la producción doméstica y el consumo compartido? En la medida en que una o más personas de una familia realicen tareas domésticas que proporcionen servicios de consumo a todos los miembros, ello debería, en principio, estar reflejado en los impuestos a pagar. Esta consideración podría justificar una imposición diferente de las familias en las que un adulto no trabaje respecto a las familias en las que todos los adultos trabajen y ganen la misma renta familiar. De manera similar, dado que los bienes de consumo duraderos se comparten entre los miembros de la familia, hay economías de escala en el consumo. Esto sugeriría que familias de dos adultos con una determinada renta familiar paguen más impuestos que dos personas solteras con la misma renta global. A su vez, una persona soltera con una determinada renta pagaría más impuesto que dos personas casadas con la misma renta total.

3) ¿Cómo deberían afectar los hijos a los impuestos a pagar? Aquí están implicadas varias cuestiones. En primer lugar, los hijos pueden requerir menor consumo para lograr un nivel dado de utilidad en comparación con los adultos. En ese caso, las recetas políticas son ambiguas por motivos de bienestar social (Kaplow, 2008). Si la función de bienestar social de la sociedad fuera estrictamente utilitaria —de manera que todo lo que cuenta es la suma de utilidades—, los hijos deberían ser favorecidos por el sistema impositivo, ya que generan más utilidad por euro que los adultos. Por otro lado, si la función de bienestar social muestra aversión a la desigualdad —es decir, pone cierto énfasis en equiparar los niveles de utilidad—, los hijos deberían soportar en consecuencia mayores cargas fiscales. Segundo, los hijos dependen de las transferencias (en efectivo, en especie y del cuidado paterno) de los padres, de modo que entran en juego cuestiones generales sobre cómo tratar las transferencias voluntarias. Como hemos visto, hay dos consideraciones importantes. Por razones de eficiencia, hay una externalidad asociada a las transferencias voluntarias que puede requerir una subvención pigouviana. Dado que es probable que las transferencias a los hijos propios sean inelásticas, tal vez ésta no sea una consideración importante. Por razones de equidad, las transferencias dan lugar a múltiples fuentes de utilidad: para el donante, para el hijo y quizá para terceros (otros miembros de la familia). Se podría esperar que estas fuentes adicionales de utilidad atrajeran mayores impuestos a pagar. En ese caso, las familias con hijos tendrían una carga fiscal más elevada que aquellas con igual renta, pero sin hijos. Por último, las consideraciones de igualdad de oportunidades podrían garantizar que se preste una atención especial a los hijos de familias menos privilegiadas. Una manera importante en que los padres ayudan a sus hijos es invirtiendo en sus libros, etcétera. Los hijos suficientemente afortunados por haber nacido en familias con ingresos y nivel de estudios más elevados comienzan la vida con una ventaja. Esto está reconocido por la provisión de educación pública obligatoria para todos los niños. Pero, además, muchos países ofrecen transferencias dependientes de los ingresos a familias con hijos (por ejemplo, deducciones reembolsables de la cuota). Algunos van incluso más lejos. Por ejemplo, en el Reino Unido todos los niños reciben al nacer una ayuda de capital que se acumula con sus intereses a su nombre y queda a su disposición en cuanto alcanzan la mayoría de edad. Pretende ser un medio (modesto) de mejorar las oportunidades.

Todo lo que esto implica para el diseño de los sistemas impositivos reales no está claro. Muchos sistemas impositivos tienen en cuenta al menos al-

gunas de estas consideraciones. Las transferencias por hijos son comunes, y a veces están pensadas para mejorar las circunstancias demográficas de un país. Las familias con un adulto que no trabaja suelen recibir un tratamiento más duro que aquellas con iguales rentas familiares y en las que dos adultos trabajan. Y las economías de vivir juntos pueden tenerse en cuenta por familias de dos adultos con una determinada renta que pagan más que dos solteros con la misma renta total. Lógicamente, se está asumiendo que la elección de las circunstancias familiares debe compensarse. Como ya se ha mencionado, en la medida en que la elección del tamaño familiar sea libre, se puede aducir que mejor sería ni favorecerla ni perjudicarla.

NOTAS

(*) Preparado para *Tax Systems: Whence and Whither (Recent evolution, current problems and future challenges)*, Conferencia patrocinada por la Fundación de Cajas de Ahorros de España, FUNCAS, y UNICAJA, Málaga, España, 9-11 de septiembre de 2009.

(1) *Nota del traductor*: Cotizaciones sociales e impuestos sobre las nóminas han sido utilizados como sinónimos en el trabajo.

(2) Así, en ausencia de herencias o donaciones y de transferencias, la restricción presupuestaria vital de un hogar es simplemente que el valor actual de los gastos de consumo iguale al valor actual de los ingresos. Con donaciones y transferencias, el valor actual del consumo es igual a la suma del valor actual de los ingresos, transferencias y herencias netas.

(3) De hecho, y con bastante anterioridad, el consumo ya se había propuesto como la base ideal por parte de MILL (1848).

(4) ACEMOGLU *et al.* (2008) han desarrollado recientemente un modelo de política económica sobre imposición óptima cuya vinculación se consigue mediante el mecanismo del voto. En particular, a través de un modelo del voto pasado basado en FERREJOHN (1986), los votantes votan en función de la actuación pasada de los políticos. Los políticos no pueden optar por el incumplimiento de sus compromisos porque pierden las elecciones. Sin embargo, estos modelos requieren que tanto políticos como votantes vivan indefinidamente (o se comporten como si lo hicieran).

(5) Por otro lado, LOW y MALDOON (2004) argumentan que la imposición progresiva, a la vez que reduce el riesgo, también reduce la necesidad de asegurarse. En la medida en que ello adopte la forma de oferta de trabajo preventiva, el argumento a favor de la progresividad queda reducido. Por otro lado, SINN (1996) demuestra que la seguridad derivada de la imposición progresiva y del estado del bienestar fomenta la asunción de riesgos, lo que puede considerarse positivo.

(6) Por otro lado, puede haber argumentos de eficiencia para subvencionar donaciones, como sostiene KAPLOW (2008). Las transmisiones voluntarias benefician presumiblemente tanto al donante (vía preferencia revelada) como al donatario. Asumiendo que ambos beneficios cuentan desde una perspectiva de bienestar social, la donación es análoga a una actividad que genera externalidades, de manera que un impuesto correctivo está justificado. Esto no tiene que ver con la justificación de gravar herencias por motivos redistributivos. Analizamos esto más adelante.

(7) Como ha subrayado la literatura sobre federalismo fiscal, también puede haber interacción estratégica entre los gobiernos subnacionales y el Gobierno nacional. Aumentos en los impuestos subnacionales que reducen la base imponible también reducirán los impuestos

nacionales, las llamadas externalidades fiscales verticales (BOADWAY y KEEN, 1996; DAHLBY, 1996). Los gobiernos subnacionales tendrían cierto incentivo para una tributación excesiva. No está claro que en la práctica esto constituya un argumento serio contra la descentralización de ingresos.

(8) Las transmisiones pueden incluso ser obligatorias, como en el caso del robo de bienes. Dado que es ilegal, las consecuencias fiscales son tal vez menos apremiantes que la necesidad de descubrirlas y castigarlas. Sin embargo, en la medida en que las víctimas del delito sufren una pérdida, se podría argumentar que debería ser deducible, como cualquier otra pérdida de ingresos. Es de suponer que los responsables del delito sufrirán las consecuencias si los descubren.

(9) Curiosamente, WILDASIN (1990) ha cuestionado si HAIG era realmente un defensor del impuesto extensivo sobre la renta. Sostiene, de manera convincente, que para Haig la imposición sobre la renta era en realidad inferior a la imposición sobre el consumo. Sin embargo, el impuesto extensivo sobre la renta se cita habitualmente como el impuesto sobre la renta de Schanz-Haig-Simons.

(10) Este argumento corresponde al caso simple en que el consumo individual puede ser agregado en consumo presente, consumo futuro y ocio. En casos más complicados, en los que consumo y ocio ocurren en cada período, el argumento a favor de gravar las rentas del capital resulta aún menos claro (EROSA y GERVAIS, 2001).

BIBLIOGRAFÍA

- ACEMOGLU, Daren; Michael GOLOSOV, y Aleh TSYVINSKI (2008), «Dynamic Mirrlees taxation under political economy constraints», mimeo.
- ALVAREZ, Yvette; John BURBIDGE; Ted FARRELL, y Leigh PALMER (1992), «Optimal taxation in a life-cycle model», *Canadian Journal of Economics*, 25: 111-122.
- ATKINSON, Anthony B. (1973), «How progressive should income tax be?», en Michael PARKIN y A. Robert NOBAY (eds.), *Essays in Modern Economics*, Londres, Longman, 90-109.
- ATKINSON, Anthony B., y Joseph E. STIGLITZ (1976), «The design of tax structure: Direct vs. indirect taxation», *Journal of Public Economics*, 6: 55-75.
- AUERBACH, Alan; Michael DEVEREUX, y Helen SIMPSON (2008), «Taxing corporate income», preparado para el *Report of a Commission on Reforming the Tax System for the 21st Century*, dirigido por Sir James Mirrlees, Londres, Institute for Fiscal Studies, mimeo. http://www.ifs.org.uk/mirrleesreview/press_docs/corporate.pdf
- BANCO MUNDIAL (1994), *Averting the Old Age Crisis*, Oxford, Oxford University Press.
- BANKS, James, y Peter DIAMOND (2008), «The base for direct taxation», Prepared for the Report of a Commission on Reforming the Tax System for the 21st Century, Chaired by Sir James Mirrlees, Londres, Institute for Fiscal Studies, mimeo. <http://www.ifs.org.uk/mirrleesreview/reports/base.pdf>
- BESLEY, Timothy, y Richard LAYARD (eds.) (2008), «Special issue: Happiness and public economics», *Journal of Public Economics*, 92: 1773-1862.
- BOADWAY, Robin (2004a), «The theory and practice of equalization», *CESifo Economic Studies*, 50: 211-254.
- (2004b), «The dual income tax system — An overview», *CESifo DICE REPORT, Journal for Institutional Comparisons*, 2: 3-8.
- BOADWAY, Robin, y Neil BRUCE (1992), «Problems with integrating corporate and personal taxes in an open economy», *Journal of Public Economics*, 48: 39-66.
- BOADWAY, Robin, y Laurence JACQUET (2008), «Optimal marginal and average income taxation under maximin», *Journal of Economic Theory*, 143: 425-441.
- BOADWAY, Robin, y Michael KEEN (1996), «Efficiency and the optimal direction of federal-state transfers», *International Tax and Public Finance*, 3: 137-155.
- BOADWAY, Robin; Nicolas MARCEAU, y Motohiro SATO (1999), «Agency and the design of welfare systems», *Journal of Public Economics*, 73: 1-30.
- BOADWAY, Robin; Maurice MARCHAND; Pierre PESTIEAU, y Maria del Mar RACIONERO (2000), «Optimal redistribution with heterogeneous preferences for leisure», *Journal of Public Economic Theory*, 4: 475-498.
- CHETTY, Raj, y Adam LOONEY (2006), «Consumption smoothing and the welfare consequences of social insurance in developing economies», *Journal of Public Economics*, 90: 2351-2356.
- CHONÉ, Philippe, y Guy LAROQUE (2009), «Negative marginal tax rates and heterogeneity», *Institute for Fiscal Studies Working Paper W09/12*, Londres.
- CHRISTIANSEN, Vidar (2004), «Norwegian income tax reforms», *CESifo DICE REPORT, Journal for Institutional Comparisons*, 2: 9-14.
- COMITÉ ASESOR DEL PRESIDENTE PARA LA REFORMA FISCAL FEDERAL (*President's Advisory Panel on Federal Tax Reform*) (2005), *Simple, Fair, and Pro-Growth: Proposals to Fix America's Tax System*, Washington, U.S. Treasury.
- CORLETT, W.J., y D.C. HAGUE (1953), «Complementarity and the excess burden of taxation», *Review of Economic Studies*, 21: 21-30.
- CREMER, Helmuth, y Pierre PESTIEAU (2006), «Wealth transfer taxation: A survey of the theoretical literature», en L-A. GÉRARD-VARET, S-C. KOLM y J. MERCIER YTHIER (eds.), *Handbook of the Economics of Giving, Reciprocity and Altruism*, vol. 2, Amsterdam, North-Holland, 1107-1134.
- DAHLBY, Bev (1996), «Fiscal externalities and the design of intergovernmental grants», *International Tax and Public Finance*, 3: 397-411.
- DIAMOND, Peter A. (1980), «Income taxation with fixed hours of work», *Journal of Public Economics*, 13: 101-110.
- (1998), «Optimal income taxation: An example with a U-shaped pattern of optimal marginal tax rates», *American Economic Review*, 88: 83-95.
- (2007), «Comment on Golosov et al.», *NBER Macroeconomics Annual 2006*: 365-379.
- EROSA, Andrés, y Martin GERVAIS (2001), «Optimal taxation in infinitely-lived agent and overlapping generations models: A review», *Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly*, 87: 23-44.
- FELDSTEIN, Martin, y Charles HORIOKO (1980), «Domestic saving and international capital flows», *Economic Journal*, 90: 314-329.
- FEREJOHN, John (1986), «Incumbent performance and electoral control», *Public Choice*, 50: 5-25.
- FLEURBAEY, Marc, y Francois MANIQUET (2007), «Compensation and responsibility», en K.J. ARROW, A.K. SEN y K. SUZUMURA (eds.), *Handbook of Social Choice and Welfare*, vol. 2, Amsterdam, North-Holland.
- GOLOSOV, Mikhael; Aleh TSYVINSKI, y Iván WERNING (2007), «New dynamic public finance: A user's guide», *NBER Macroeconomics Annual 2006*: 317-363.
- HAIG, Robert M. (1921), *The Federal Income Tax*, Nueva York, Columbia University Press.
- HALL, Robert E., y Alvin RABUSHKA (1995), *The Flat Tax*, Stanford, Hoover Institution Press.

HARBERGER, Arnold C. (1964), «Taxation, resource allocation and welfare», en *The Role of Direct and Indirect Taxes in the Federal Revenue System*, Princeton, Princeton University Press: 25-70.

HICKS, John R. (1946), *Value and Capital*, segunda edición, Oxford, Clarendon Press.

Informe Meade, MEADE, J. E. (1978), *The Structure and Reform of Direct Taxation*, report of a Committee chaired by professor J. E. MEADE, Londres, George Allen & Unwin.

KALDOR, Nicolas (1955), *An Expenditure Tax*, London, Allen and Unwin.

KAPLOW, Louis (2008), *The Theory of Taxation and Public Economics*, Princeton, Princeton University Press.

KEEN, Michael (1997), «Peculiar institutions: A British perspective on tax policy in the United States», *National Tax Journal*, 50: 779-802.

KING, Mervyn (1980), «Savings and taxation», en C.A. HUGHES y G.M. HEAL (eds.), *Public Policy and the Tax System*, Londres, Allen and Unwin.

LAYARD, Richard (2005), *Happiness: Lessons from a New Science*, Londres, Penguin.

LOW, Hamish y Daniel MALDOOM (2004), «Optimal taxation, prudence and risk-sharing», *Journal of Public Economics*, 88: 443-464.

MILL, John STUART (1848), *Principles of Political Economy, with Some of their Applications to Social Philosophy*, Londres, J.W. Parker.

MIRRLI, James A. (1971), «An exploration in the theory of optimal income taxation», *Review of Economic Studies*, 38: 175-208.

OCDE (2008), *Growing Unequal?*, París, OCDE.

ROEMER, John E. (1998), *Equality of Opportunity*, Cambridge, USA, Harvard University Press.

SAEZ, Emmanuel (2002a), «The desirability of commodity taxation under non-linear income taxation and heterogeneous tastes», *Journal of Public Economics*, 83: 217-230.

— (2002b), «Optimal income transfer programs: Intensive vs extensive labor supply responses», *Quarterly Journal of Economics*, 117: 1039-1073.

SCHANZ, George von (1896), «Der Einkommensbegriff und die Einkommensteuergesetze», *Finanzarchiv*, 13: 1-87.

SIMONS, Henry C. (1938), *Personal Income Taxation*, Chicago, University of Chicago Press.

SINN, Hans-Werner (1996), «Social insurance, incentives and risk-taking», *International Tax and Public Finance*, 3: 259-280.

STIGLITZ, Joseph E. (1982), «Self-selection and Pareto efficient taxation», *Journal of Public Economics*, 17: 213-240.

TESORO DE EE.UU. (1977), *Blueprints for Basic Tax Reform*, Washington, D.C., Government Printing Office.

TUOMALA, Matti (1990), *Optimal Income Tax and Redistribution*, Oxford, Clarendon Press.

WILDASIN, David (1990), «R.M. Haig: Pioneer advocate of expenditure taxation?», *Journal of Economic Literature*, 28: 649-660.