

# LA IMPOSICIÓN SOBRE LAS PERSONAS FÍSICAS: ¿QUÉ GRAVAR?, ÉSTA ES LA CUESTIÓN

José M. DURÁN CABRÉ

Universidad de Barcelona e Instituto de Economía de Barcelona

## 1. INTRODUCCIÓN (\*)

Un elemento fundamental a la hora de configurar la imposición directa sobre las personas físicas es la elección del objeto imponible, es decir, de aquello que se quiere gravar (1). Este tema, que tradicionalmente ha suscitado un enorme interés, es analizado por el profesor Robin Boadway en el excelente trabajo que aquí se comenta, en el cual lleva a cabo una revisión del análisis impositivo normativo combinado con la consideración de cuestiones de índole más práctica.

La discusión habitual se ha centrado en dos alternativas teóricas, la renta comprensiva o sintética y el consumo o gasto, si bien Boadway, como ya indica en el título del trabajo, introduce una tercera: el impuesto dual. La mayor diferencia entre renta comprensiva y consumo se deriva del tratamiento de las rentas del capital, toda vez que bajo el impuesto sintético las rentas de capital se gravan al mismo tipo que las rentas del trabajo, mientras que bajo el impuesto sobre el consumo aquéllas no quedan gravadas. En consecuencia, gravar las rentas del capital a un tipo único reducido mientras que las rentas del trabajo tributan a tipos impositivos progresivos, características básicas del impuesto dual, se puede considerar como un compromiso intermedio entre las dos alternativas tradicionales. El impuesto dual, ciertamente, no sólo implica ventajas, puesto que también surgen nuevas dificultades, pero en general, para Boadway (2010), «la flexibilidad y la simplicidad administrativa de la imposición dual la convierte en el can-

didato más sólido para el impuesto sobre la renta personal».

Resulta difícil añadir algo que no haya mencionado ya Boadway en su exhaustivo trabajo, por lo que el objetivo de estos comentarios va a ser, por un lado, resumir los temas tratados y, por otro, introducir algún comentario adicional de carácter práctico que, en general, va a hacer referencia al caso español. De esta manera, confío en que el lector pueda comprender mejor los elementos tratados y observar cómo, en definitiva, la experiencia española se enmarca claramente en la discusión internacional acerca del futuro de la imposición personal directa. Por ello, concluyo con una comparación entre el impuesto actual español tras las últimas reformas y lo que sería propiamente un impuesto dual, con la finalidad de situar el impuesto en el modelo teórico correspondiente.

## 2. ¿QUÉ GRAVAR? LA ELECCIÓN DEL OBJETO IMPONIBLE

A la hora de definir un impuesto directo sobre las personas físicas, existen dos alternativas tradicionales sobre qué gravar: la renta comprensiva y el consumo. La renta es un buen indicador de la capacidad económica, mientras que el consumo es un buen indicador del bienestar individual. Sin embargo, ninguna de las dos alternativas es perfecta.

Siguiendo a Schanz (1896), Haig (1921) y Simons (1938), la renta comprensiva coincide con el valor monetario del aumento neto de la capacidad de consumo de un individuo

durante un periodo de tiempo, lo que equivale a la suma del consumo más la variación de riqueza ( $C_t + \Delta W_t$ ). Sin embargo, por razones prácticas, la renta se define como rendimientos más rentas del capital, ( $E_t + rW_t$ ), donde  $r$  es el tipo de interés.

El gasto, por su parte, de acuerdo con Kaldor (1955), el Tesoro de EE.UU. (1977) y el Informe Meade (1978), incluye el valor total de los bienes y servicios consumidos durante un periodo de tiempo. No obstante, también es más sencillo calcularlo de manera indirecta, esto es, si a la renta se le resta el ahorro y se le suma el «desahorro» del periodo.

En consecuencia, las dos alternativas gravan el consumo, pero la diferencia más importante es que sólo bajo un impuesto comprensivo sobre la renta se gravan las rentas del capital. Gravar el gasto puede representar alguna dificultad, en especial si son consumos que no se materializan a través del mercado, como puede suceder, por ejemplo, con el ocio o la producción doméstica, pero las dificultades más importantes surgen a la hora de gravar las rentas del capital. En concreto, la imputación de rentas ficticias por el uso de la vivienda u otros bienes duraderos, la inversión en capital humano, las ganancias de capital, la inflación o el posible fraude fiscal constituyen importantes dificultades que se plantean como consecuencia de gravar las rentas del capital. Por consiguiente, para Boadway, la elección entre renta o consumo de hecho se puede reducir a cómo gravar las rentas del capital, que es donde se concentran las diferencias.

El análisis normativo, basado principalmente en el teorema de Atkinson-Stiglitz, podría esclarecer un poco este debate, sugiriendo que un impuesto óptimo sobre la renta no debería gravar el capital. Sin embargo, esta conclusión se basa en demasiadas restricciones y, por tanto, no ofrece un resultado robusto a efectos de práctica política.

Aunque es más fácil de implementar un impuesto sobre el gasto, y además presenta atractivas propiedades normativas, Boadway considera que existen razones para, al menos en cierta medida, gravar las rentas del capital. En efecto, esto parece cierto porque si analizamos los sistemas fiscales de los países industrializados, al menos de momento, todos tienen impuestos sobre la renta personal y ninguno un impuesto directo sobre el gasto. Algunos de los argumentos más prácticos señalados por Boadway para gravar el capital son: la consideración de las transmisiones patrimoniales, la conversión de rendimientos del trabajo en rentas del capital, la presencia de objetivos redistributivos y la imposibilidad de asegurar en un futuro la misma imposición del capital. Además, existen consideraciones de economía política que dificultan a los gobiernos no gravar las rentas del capital.

En esta línea, creo relevante destacar también las dificultades que pueden surgir de pasar de un sistema de imposición sobre la renta a un sistema de imposición sobre el gasto. Cualquier cambio normativo, por pequeño que sea, si da lugar a cambios en la distribución de la carga impositiva, suele requerir la introducción de tratamientos transitorios para compensar a aquellos contribuyentes que se pueden considerar perjudicados por la modificación. En el sistema fiscal español encontramos con frecuencia casos relevantes. Por ejemplo, desde 1999 ha habido una tendencia a disminuir en el impuesto sobre la renta los beneficios fiscales ofrecidos a los contribuyentes que adquieren su vivienda habitual. La deducción por los intereses hipotecarios pagados se reemplazó en 1999 por una deducción en la cuota del

impuesto. Con posterioridad, los porcentajes más generosos de la deducción, de aplicación en los supuestos de financiación ajena, se suprimen en 2007. Sin embargo, en ambos casos la nueva normativa introduce un régimen transitorio para compensar a los posibles perjudicados por la reforma. Más recientemente, se aprueba la eliminación de la anterior deducción cuando los contribuyentes tengan un determinado nivel de renta, pero se prevé que dicha eliminación entre en vigor más de un año después de su anuncio, y sólo para futuras adquisiciones. Si los precios de las casas incluyen el valor actual de la corriente futura de deducciones de la cuota, y de hecho parece que éste es el argumento principal para justificar la eliminación de la deducción en el impuesto, es razonable ofrecer medidas compensatorias. No obstante, seguramente es el miedo al coste político de la medida lo que provoca que se ofrezcan tratamientos transitorios especiales. Y muchos otros ejemplos podríamos encontrar.

El cambio de un sistema de imposición directa sobre la renta a uno que grave el gasto personal sin duda generaría un número importante de perjudicados, nada comparable a otras situaciones que se hayan podido dar. En efecto, aquellos que trabajaron y ahorraron bajo un impuesto sobre la renta, saldrían perjudicados si en el momento de su jubilación y, en consecuencia, de empezar a gastar el ahorro acumulado se introduce un impuesto sobre el gasto personal. Por consiguiente, ya sea por razones de equidad, por razones políticas, o incluso por condicionantes legales, se deberían ofrecer medidas compensatorias transitorias que, inevitablemente, complicarían la implementación del impuesto sobre el gasto.

### 3. EL GRADO DE PROGRESIVIDAD

Aunque tradicionalmente la discusión sobre el grado de progresividad del impuesto se ha centrado en la escala impositiva, como bien señala Boadway, hay otros elementos importantes a considerar que sin duda

inciden en la progresividad final del impuesto. De hecho, estos otros elementos pueden ser incluso más importantes de cara a la progresividad global del impuesto, como sucedía en España al menos con el anterior IRPF (Durán, 2004). En concreto: la elección de la unidad contribuyente; los beneficios fiscales ofrecidos (deducciones en la base o en la cuota y, en este último caso, reembolsables o no); los tratamientos especiales de determinadas modalidades de renta, en especial del capital, y los tipos impositivos diferentes según la fuente de renta.

Desde la literatura normativa (basada principalmente en Mirrlees, 1971, y Atkinson, 1973) se realiza alguna sugerencia sobre el grado de progresividad del impuesto sobre la renta, pero los resultados dependen en gran parte de las especificidades del modelo, que habitualmente no reflejan el mundo real, en el cual existen otros factores a considerar de cara a un análisis del nivel de progresividad. Algunos de estos factores son analizados por Boadway.

El número de horas trabajadas es fijo para la mayoría de trabajadores, y por tanto sus decisiones básicamente se centran sobre participar y el tipo de ocupación, lo que lleva a conclusiones menos claras sobre los tipos impositivos. Las rentas del capital son más elásticas que las rentas del trabajo, por lo que una única escala impositiva en el impuesto sobre la renta condiciona el grado de progresividad. El trabajo más cualificado puede ser complementario con el menos cualificado, por lo que impuestos progresivos pueden ocasionar, en un contexto de equilibrio general, una reducción en los trabajadores menos cualificados (Stiglitz, 1982). Además, cierta desigualdad en la renta puede reflejar en cierta medida diferentes preferencias sobre el ocio, por lo que aquellos que quieran esforzarse más no deben ser discriminados con respecto a aquéllos que prefieren consumir más ocio. Sin embargo, si la desigualdad en la renta también viene condicionada por factores que, en cierta medida son el mero resultado de la suerte, la progresividad tiene unos cos-

tes limitados de eficiencia. Finalmente, la redistribución también se puede llevar a cabo por el lado del gasto, lo que reduce la necesidad de progresividad en el impuesto sobre la renta.

Otro factor importante que comenta Boadway es el tratamiento de los más pobres, es decir, de aquellos situados en la parte baja de la distribución de renta que habitualmente se han situado fuera del sistema fiscal por falta de renta, y que, en su caso, han sido objeto de programas específicos de transferencias. Comparto totalmente la opinión de Boadway cuando afirma que el creciente uso de las deducciones de la cuota reembolsables ha sido una importante innovación en los sistemas fiscales modernos. De hecho, constituyen un ejemplo de que eficiencia y progresividad no siempre van en direcciones opuestas, puesto que, además de configurarse para tener en cuenta las necesidades de familias de bajos ingresos con hijos a su cargo, también se han utilizado para incentivar la participación de los trabajadores con bajos ingresos en el mercado de trabajo. La aplicación de estos créditos impositivos no convierte al impuesto sobre la renta en un impuesto negativo, pero es cierto que comparte algunas de sus características. Los impuestos son más sencillos de administrar que los programas específicos de transferencias, y permiten reducir el estigma social que genera participar en estos últimos. No obstante, también presentan ciertas desventajas. Los sistemas de ayuda no son sólo dinerarios, sino que también pueden incluir transferencias adicionales en especie. De hecho, recientemente, la OCDE (2008) ha constatado que las deducciones reembolsables no han sido muy exitosas a la hora de aliviar la pobreza en la cola inferior de renta. Sin embargo, comparto las palabras de Boadway (2010) cuando afirma que «mejorar las deducciones reembolsables suministradas a través del sistema tributario para complementar los programas específicos de transferencias podría solucionar en cierta manera esta cuestión». Ello puede ser especialmente importante en un momento como el actual, en el cual

el escenario económico no es muy optimista para la mayoría de países de la OCDE. En España, donde la tasa de desempleo se sitúa en torno al 20 por 100, parece especialmente interesante plantearse la utilización de deducciones reembolsables con la finalidad de fomentar la participación de los trabajadores con bajos ingresos en el mercado de trabajo. La deducción para madres trabajadoras con hijos menores de tres años a cargo, introducidas en 1999, constituyen en parte un ejemplo de su utilización en España, si bien en este caso su finalidad no es aliviar la pobreza.

En consecuencia, como bien afirma Boadway, la elección del grado de progresividad final del impuesto es una cuestión compleja, que depende en gran parte de los juicios de valor de cada persona.

#### 4. OTRAS CUESTIONES RELEVANTES A LA HORA DE DISEÑAR EL IMPUESTO

En su trabajo, Boadway también analiza otras cuestiones relevantes a considerar en el momento de diseñar un impuesto directo sobre las personas físicas, cuestiones que se derivan tanto de la necesidad de coordinación con otros impuestos existentes como del destacado papel que juega el impuesto a la hora de lograr ciertos objetivos sociales y económicos.

##### 4.1. La relación con el Impuesto sobre Sociedades

El Impuesto sobre Sociedades actúa principalmente como un mecanismo de retención de las rentas del capital generadas en el ámbito de una sociedad, puesto que, en caso contrario, este tipo de rentas disfrutaría de una clara ventaja fiscal. En consecuencia, nos encontramos ante dos impuestos que gravan lo mismo, la renta, si bien uno en el ámbito de las personas físicas y el otro en el ámbito de las jurídicas, lo que obliga a fijar mecanismos de integración entre ambos. Sin embargo, la integración

no está libre de problemas. Para evitar la doble imposición, cuando los accionistas perciben dividendos (beneficios societarios) deben poder deducirse el impuesto pagado por la sociedad. Pero el tipo impositivo de sociedades puede no coincidir con el tipo impositivo del impuesto sobre la renta personal, como de hecho sucede cuando las rentas del capital se gravan a tipos progresivos. Asimismo, surgen dificultades cuando, como sucede cada vez con mayor frecuencia, se introduce el elemento internacional, ya sea por tratarse de sociedades extranjeras, ya sea por las restricciones que surgen a la hora de fijar los tipos impositivos en economías abiertas.

Todos estos problemas se podrían evitar bajo un impuesto sobre el gasto personal, o bien reducirse bajo un impuesto dual, lo que significa que las alternativas al impuesto sintético sobre la renta son mejores. De hecho, en los últimos años se manifiesta claramente la tendencia a sustituir los sistemas de imputación, comunes hasta hace poco en los impuestos sobre la renta personal, por mecanismos específicos que con frecuencia implican gravar los dividendos de manera proporcional o a tipos reducidos, lo que constituye un ejemplo más de las dificultades que padece la imposición sintética cuando el factor internacional entra en juego.

##### 4.2. El tratamiento fiscal de las pensiones

«Los incentivos fiscales al ahorro para la jubilación reproducen el tratamiento del ahorro bajo un impuesto sobre el consumo» afirma Boadway (2010), que además no sólo se está refiriendo a los planes de pensiones y modalidades similares de ahorro previsión, sino también al ahorro en vivienda, que representa una parte nada desdeñable del ahorro de los pensionistas. El resultado es que «el impuesto sobre la renta personal está mucho más cerca en la mayoría de países de un impuesto sobre el consumo que de un impuesto global sobre la renta». Por eso, Boadway (2010), concluye que el tratamiento

fiscal del ahorro para la jubilación no variará cualquiera que sea la elección de imposición directa personal: renta, consumo o dual.

En este sentido, no obstante, quisiera mencionar un tema que puede afectar a los planes privados de pensiones en sistemas duales, o cuasi duales, como el español. El ahorro en planes de pensiones privados tradicionalmente se grava de acuerdo con el denominado sistema de registro: las aportaciones son deducibles, hasta un importe máximo; los rendimientos del fondo de pensiones no se gravan, y la imposición recae únicamente en el momento en que se perciben las pensiones privadas. Bajo un impuesto global sobre la renta esto significa que la pensión privada tributa a tipos impositivos progresivos. Bajo un impuesto dual, los tipos progresivos sólo deberían aplicarse sobre las rentas del trabajo, mientras que las rentas del capital deberían tributar a un tipo proporcional. Sin embargo, en la práctica, el importe total de las pensiones se suele considerar rendimiento del trabajo, lo que implica tributar a tipos mayores progresivos, incluida la parte correspondiente al rendimiento generado gracias a las aportaciones de los partícipes, que sin duda tiene la naturaleza de rentas del capital. Por tanto, en la medida en que el tipo marginal del trabajo sea superior al tipo único del capital, el tratamiento favorable de los planes de pensiones y modalidades de ahorro similares derivado del diferimiento en su tributación queda, en parte, atenuado.

En cualquier caso, si una característica importante del impuesto dual es introducir homogeneidad y neutralidad en el tratamiento de las rentas del capital, cualquier incentivo fiscal a favor de los planes de pensiones o de la vivienda genera distorsiones entre activos.

#### 4.3. La inversión en capital humano

La inversión en capital humano, como señala Boadway, recibe un tratamiento fiscal favorable de manera

similar al ahorro en pensiones privadas. Una parte significativa de la inversión en capital humano (ingresos futuros diferidos, pero en algunos países también costes de formación) está protegida fiscalmente, lo que nuevamente es indicativo de que «incluso los denominados sistemas de imposición sobre la renta están de hecho más cerca de los impuestos individuales basados en el consumo».

El análisis, por tanto, se centra en las razones justificativas de los incentivos fiscales. Boadway indica cuatro posibles cuestiones: presencia de externalidades, restricciones financieras, asunción de riesgos e igualdad de oportunidades. Estos elementos se pueden tratar mediante una combinación de instrumentos no fiscales, como educación pública, préstamos a estudiantes o programas de préstamos a estudiantes condicionados a los ingresos futuros. Sin embargo, algunas de estas cuestiones también se pueden tratar a través del sistema fiscal, o bien se condicionan al nivel de renta familiar, que, por tanto, juega un papel destacado.

#### 4.4. Las transmisiones de patrimonio

Las transmisiones de patrimonio tienen implicaciones desde el punto de vista tanto de la eficiencia como de la equidad. Como bien señala Boadway, el efecto en la eficiencia de las transferencias de riqueza depende, en parte, del motivo de la transferencia y, en parte, de la forma. Las transmisiones voluntarias deberían subvencionarse, puesto que tanto transmitente como beneficiario mejoran su bienestar gracias a la transmisión. En cambio, las transferencias involuntarias no deberían ser subvencionadas, o bien se deberían gravar cuando se hacen a cambio de servicios prestados por el beneficiario. Sin embargo, en la práctica no es posible distinguir entre los dos tipos de transferencias y, habitualmente, sólo se incentivan las donaciones a entidades no lucrativas.

En relación con la equidad, Boadway admite que es un tema controvertido. Las transmisiones voluntarias benefician tanto al transmitente co-

mo al receptor, por lo que, desde la perspectiva del bienestar social, ambos deberían tributar. Desde el punto de vista de la igualdad de oportunidades, también se puede justificar su tributación. Sin embargo, si la misma transmisión no cuenta dos veces desde un punto de vista de bienestar social —en manos del transmitente y en manos del beneficiario (Cremer y Pestieau, 2006)—, no se deberían aplicar impuestos adicionales sobre las transmisiones de patrimonio.

Para concluir con este tema, Boadway plantea que, desde un punto de vista racional, sería posible gravar tanto las ganancias del capital acumuladas en las transmisiones de patrimonio como las propias transmisiones, algo que, sin embargo, en la práctica, resulta difícil de poder justificar. De hecho, España fue durante los años ochenta uno de los pocos países donde se dió esta situación, hasta que finalmente, en 1992, dejó de gravarse en el IRPF la denominada «plusvalía del muerto». Huelga decir la dificultad práctica de justificar esta situación cuando, como ocurría desde 1988, el impuesto sobre sucesiones era especialmente gravoso. No obstante, diferente es cuando no existe impuesto sobre sucesiones, puesto que entonces gravar la «plusvalía del muerto» juega en cierta medida un papel de cierre en el sistema fiscal. Esta última opción de hecho se ha seguido por algún país cuando ha dejado de aplicarse el impuesto sobre sucesiones, lo que podría tener implicaciones en España si el impuesto sobre sucesiones y donaciones acaba finalmente desapareciendo.

#### 4.5. El tratamiento fiscal de los hijos

Si los hijos cuentan desde una perspectiva de bienestar social, como habitualmente no obtienen ingresos deberían recibir una transferencia de renta, aunque reducida en comparación a la de un adulto, puesto que su nivel de necesidades es menor para un nivel de utilidad dado. Este razonamiento justificaría el pago de deducciones de la cuota reembolsables a favor de los padres.

Basándose en la defensa de la igualdad de oportunidades, Boadway defiende la aplicación de créditos de impuestos reembolsables que sean progresivos, esto es, que disminuyan con la renta familiar. Junto con otras políticas educativas, el autor cree que podrían compensar parcialmente las diferencias familiares.

#### 4.6. La imposición personal subnacional

Los gobiernos subnacionales pueden también aplicar impuestos directos personales, con independencia de que el objeto imponible sea la renta comprehensiva, el consumo o el impuesto dual. La existencia de una base imponible común y de una única autoridad recaudatoria permiten minimizar los costes administrativos y de cumplimiento. Los gobiernos subnacionales pueden tener potestad para elegir su propia escala impositiva, lo que, en teoría, refuerza la rendición de cuentas ante sus ciudadanos; en otras palabras, su responsabilidad fiscal.

Los problemas derivados de las diferencias en las capacidades económicas de los territorios se pueden remediar mediante un buen sistema de nivelación. Asimismo, los comportamientos oportunistas para atraer a contribuyentes ricos se pueden mitigar si el Gobierno nacional conserva suficiente poder normativo como para fijar el nivel de progresividad que desee o si el poder normativo de los gobiernos regionales sobre las rentas del capital es nulo o reducido. En conclusión, Boadway concluye que es posible permitir que los gobiernos subnacionales obtengan una parte importante de sus ingresos a un coste relativamente reducido.

Ahora bien, la experiencia española en la descentralización del IRPF me permite comentar un factor adicional, muy relevante, que debe tenerse en cuenta a la hora de asignar poder normativo a los gobiernos regionales en el impuesto sobre la renta, como es el de la perceptibilidad. El impuesto español, como los de muchos otros países, se recauda principalmente a través de retenciones en

la fuente, lo que seguramente reduce su perceptibilidad. Además, si en el programa de ayuda para cumplir el impuesto, en la propia declaración o de alguna otra manera, no se informa a los contribuyentes que una parte del impuesto se paga al gobierno regional, y no sólo al nacional, es muy probable que desconozcan esta situación. Cierto es que pueden influir otros factores políticos, pero la experiencia española pone claramente de manifiesto que, después de más de diez años en que una parte importante del IRPF se paga a los gobiernos autonómicos (actualmente ya el 50 por 100!), la mayoría de contribuyentes, como ponen de manifiesto las encuestas del Instituto de Estudios Fiscales (Área de Sociología Tributaria, 2008) aún creen que la recaudación sólo va al Gobierno nacional. En consecuencia, resulta imposible obtener mejora alguna en términos de rendición de cuentas ante sus ciudadanos.

Finalmente, me parece relevante destacar también otro elemento que menciona Boadway: el tratamiento favorable del ahorro acumulado en una jurisdicción cuando el contribuyente se cambia a otra. Este tema resulta importante en el caso de la inmigración internacional, especialmente en el ámbito de la Unión Europea, lo que sin duda va a requerir una mayor dedicación en el futuro por parte de los países europeos.

### 5. ¿QUÉ GRAVAR: RENTA, GASTO O DUAL?

¿Qué conclusiones se pueden extraer, según Boadway, para cada una de las alternativas? Los argumentos se basan en los tradicionales tres criterios: administración, eficiencia y equidad.

#### 5.1. Imposición comprehensiva sobre la renta

Los problemas administrativos derivados de aplicar un impuesto comprehensivo sobre la renta son, sin duda, insalvables. En consecuencia, el impuesto acaba gravando de manera muy diferente los distintos tipos de

rentas del capital, dando lugar, como afirma Boadway (2010), «a un sistema fiscal complejo que ofrece oportunidades de planificación fiscal, y tal vez de fraude fiscal».

Desde el punto de vista de la eficiencia, es fundamental la relación entre consumo presente, consumo futuro y ocio. Hay argumentos técnicos para evitar la imposición sobre las rentas del capital, pero la evidencia empírica no es concluyente, lo que lleva la cuestión a políticas de *secondbest*. Desde esta perspectiva, si ciertas rentas del capital no se gravan, gravar otras a un tipo reducido permite atenuar las distorsiones entre activos.

Y respecto a la equidad, la discusión también se centra en qué base refleja mejor el bienestar desde un punto de vista de *secondbest*.

#### 5.2. Imposición sobre el gasto

La imposición sobre el consumo permite evitar muchos de los problemas administrativos derivados de gravar la renta, y los potenciales problemas que pudieran surgir son aparentemente menores. Al respecto, sin embargo, debemos tener presente que las dificultades derivadas de gravar la renta las conocemos bien, puesto que las padecemos porque se aplican desde hace tiempo impuestos sobre la renta. En cambio, la no aplicación de impuestos directos sobre el gasto personal nos impide conocer con profundidad la problemática que podría surgir en su aplicación, que seguro que surgiría, aunque quizá en menor grado.

La imposición sobre el consumo también se evalúa positivamente desde la perspectiva de la eficiencia y de la equidad. Sin embargo, cuestiones prácticas ya mencionadas con anterioridad dificultan la no imposición de las rentas del capital.

#### 5.3. Imposición dual sobre la renta

La imposición dual surge como la alternativa entre la imposición com-

prehensiva y la imposición sobre el gasto, y coincido con Boadway (2010) cuando afirma que 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».

El enfoque cedular permite, desde el punto de vista de la equidad, eliminar las restricciones que sobre el nivel de progresividad impone el impuesto sintético al gravar todas las rentas al mismo tipo, lo que para Boadway constituye una ventaja importante del impuesto dual. Es importante destacar, por tanto, que la doble tarifa de la imposición dual, vista por muchos como el mayor exponente de inequidad, puede llevar incluso a la conclusión contraria cuando en el análisis se incluyen elementos más cercanos a la realidad. Si queremos que todas las rentas tributen de la misma forma, la dificultad de gravar las rentas del capital implica que el nivel de los tipos impositivos debe ser reducido. Sólo si se separa el capital de la base común, y se grava de manera diferente, las demás rentas, principalmente las del trabajo, pueden tributar a tipos más elevados.

No obstante, creo importante destacar que también por esta vía encontramos un cierto límite al nivel de los tipos marginales, puesto que cuanto mayor sea la diferencia entre el tipo marginal máximo de las rentas del trabajo y el tipo de las rentas del capital, mayor es el incentivo a convertir rentas del trabajo en rentas del capital, como de hecho demuestra la experiencia de los países nórdicos.

Por otro lado, Boadway cree que las posibles desventajas ocasionadas en la equidad como consecuencia de gravar las rentas del capital a un tipo único reducido pueden compensarse, en parte, mediante un impuesto complementario sobre las grandes herencias. Estamos ante una cuestión interesante, porque en la práctica también se observan restricciones al nivel de progresividad en los impuestos sobre las herencias. Esto va más allá del tema aquí estudiado, pero ciertamen-

te comparte algunos rasgos importantes, como son el factor internacional y la apertura de las economías, la movilidad del capital o el tratamiento favorable de ciertos activos.

Boadway también prevé la posibilidad de defraudar mediante el mantenimiento de la riqueza en el extranjero. No obstante, el impuesto dual ofrece la posibilidad, si se extiende la aplicación de un sistema de retención en la fuente para las rentas de no residentes, de dar un tratamiento más amplio y más cercano a la tributación final de las rentas del capital.

La experiencia de los países nórdicos muestra que el verdadero talón de Aquiles del impuesto dual es el tratamiento de los rendimientos de las actividades económicas, así como de los beneficios de sociedades controladas por socios activos, donde también rentas del trabajo se pueden convertir fácilmente en rentas del capital. Como señala Boadway, la única solución pasa por aplicar reglas arbitrarias que permitan determinar qué parte es atribuible al factor trabajo y qué parte al factor capital. El tratamiento de estas rentas, como he comentado anteriormente, también limita la diferencia entre los tipos marginales del trabajo y el del capital, porque a mayor diferencia las prácticas de arbitraje fiscal sin duda son mayores. El nivel de progresividad de los tipos marginales es finalmente una cuestión de opinión, sobre la cual la literatura de la imposición óptima sobre la renta poco puede aportar, si bien cuestiones prácticas parecen acotar en cierta medida el nivel de progresividad.

En definitiva, la valoración global del tema lleva a Boadway (2010) a una conclusión clara: «la flexibilidad y la simplicidad administrativa de la imposición dual la convierten en el candidato más sólido para el impuesto sobre la renta personal».

## 6. LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA HACIA LA IMPOSICIÓN DUAL

En España, desde 2007, está en vigor un impuesto pseudo dual, ca-

racterizado por la existencia de dos bases, la general y la del ahorro, gravada cada una por una escala impositiva diferente. En efecto, la base general tributa de acuerdo con una escala de cuatro tramos, con tipos marginales entre el 24 por 100 y el 43 por 100 (salvo que la comunidad autónoma haya modificado su tarifa), mientras que la base del ahorro tributa a un tipo del 18 por 100, aunque desde 2010 este tipo pasa a ser del 19 por 100 para los primeros 6.000 euros y del 21 por 100 para cualquier importe adicional.

¿Qué separa al impuesto español del modelo propiamente dual? Si bien, existen otros elementos, los más importantes son los siguientes:

1) Los rendimientos de las actividades económicas tributan en su totalidad como rentas del trabajo, sin diferenciarse en ningún caso la parte atribuible al factor capital. Además, se mantiene la estimación objetiva del rendimiento para pequeñas y medianas actividades económicas, de acuerdo con unos módulos representativos de unos rendimientos medios.

2) Los rendimientos del capital inmobiliario se gravan como rentas del trabajo, en lugar de como rentas del capital. Además, si los rendimientos proceden del alquiler de viviendas, se aplica una generosa reducción del 50 por 100, que en algunos casos puede llegar a ser del 100 por 100.

3) El tipo impositivo del capital, incluso después del reciente aumento, se sitúa bastante por debajo del tipo general del Impuesto sobre Sociedades (30 por 100), aunque cierto es que ya no está tan alejado del tipo especial previsto para las entidades de reducida dimensión (25 por 100 para los primeros 120.202,41 euros de beneficio), y de hecho es muy similar al tipo especial del 20 por 100 que se ha introducido hasta 2011 para sociedades más pequeñas que, al menos, mantengan el empleo.

No es mi objetivo hacer ahora un análisis pormenorizado de la situación española ni del porqué de estas diferencias con el modelo dual, pero

sí que quisiera hacer una breve reflexión sobre qué implicaciones tiene con respecto al argumento seguramente más importante que origina el impuesto dual, como es ofrecer un esquema homogéneo y racional de tributación de las rentas del capital en un contexto de dificultad creciente en la imposición del capital.

— Para evitar los problemas que sin duda surgirían del tratamiento de las actividades económicas bajo un impuesto dual, se opta por considerar que el rendimiento procede únicamente del trabajo, y se mantiene un sistema anacrónico de estimación del resultado, poco flexible y alejado de la realidad, como si los avances tecnológicos no permitieran encontrar un sistema simplificado más cercano a la realidad y, por tanto, más justo y neutral.

— Los rendimientos del capital inmobiliario no se consideran atribuibles al factor capital, lo cual no deja de ser sorprendente y discriminatorio, aunque parece que, en parte, es consecuencia de las diferencias de tratamiento que se hubieran producido con los alquileres percibidos como actividad económica, al gravarse, como hemos visto en el punto anterior, todo como renta del trabajo. No obstante, se mantienen generosas reducciones para incentivar la oferta de alquiler de viviendas, lo que constituye un claro ejemplo de aquello que se quiere evitar con el impuesto dual, diferencias en el tratamiento fiscal que distorsionan la composición del ahorro.

— La nueva tarifa sobre la base del ahorro implica aplicar ya no sólo un único tipo, sino dos según el importe, aunque reducidos en compa-

ración con la escala sobre la base del trabajo. Esta nueva tarifa puede generar alguna dificultad, como por ejemplo impedir que las retenciones practicadas coincidan con el importe final a pagar, pero quizás el efecto más relevante se produzca más adelante, en el sentido de que, una vez alterada la lógica de un tipo único sobre las rentas del capital, se facilita el camino para, en un futuro, ir introduciendo más modificaciones y seguramente tratamientos especiales, con lo que al final nos alejaríamos aún más de la lógica de simplificar y de homogeneizar el impuesto dual.

En consecuencia, ¿dónde se sitúa en la actualidad el impuesto español sobre la renta de las personas físicas? Ciertamente, resulta difícil encuadrarlo con exactitud en alguno de los tres modelos analizados por Boadway, puesto que, de hecho, comparte características de los tres. No obstante, en la práctica hay dos maneras alternativas de gravar las rentas del capital: la del impuesto sintético y la del impuesto dual. Parece que corremos el riesgo de que bajo esta ambigüedad conceptual nos encontremos con un impuesto complejo con numerosas oportunidades de planificación fiscal, en particular respecto de las rentas del capital.

#### NOTAS

(\*) El autor agradece el apoyo institucional de los proyectos ECO2009-12928 del Ministerio de Ciencia e Innovación y 2009SGR102 de la Generalitat de Cataluña.

(1) En inglés se denomina *tax base*, por lo que en este trabajo, siguiendo el de BOADWAY, la expresión base imponible se asimila a la de objeto imponible, aunque en rigor no sean conceptos iguales.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ÁREA DE SOCIOLOGÍA TRIBUTARIA (2008), «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2007», *Documentos*, 15, Instituto de Estudios Fiscales.
- ATKINSON, A. B. (1973), «How progressive should income tax be», en M. PARKIN y A. R. NOBAY (eds.), *Essay in Modern Economics*, Londres, Longman: 90-109.
- BOADWAY, Robin (2010), «Imposición sobre la renta personal: ¿renta, consumo o dual?», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 125/126.
- CREMER, H., y PESTIEAU, P. (2006), «Wealth transfer taxation: A survey of the theoretical literature», en L.A. GERARD-VARET, S.C. KOLM y J. MERCIER YTHIER, *Handbook on the Economics of Giving, Reciprocity and Altruism*, Amsterdam, North Holland: 1108-1134.
- DURÁN CABRÉ, J. M. (2004), *Modelos alternativos al IRPF español*, Consejo Económico y Social.
- HAIG, R. M. (1921), *The Federal Income Tax*, Nueva York, Columbia University Press.
- INFORME MEADE (1978), *The Structure and Reform of Direct Taxation*, Londres, George Allen & Unwin.
- KALDOR, N. (1955), *An Expenditure Tax*, Londres, Allen and Unwin.
- MIRRLEES, James A. (1971), «An exploration in the theory of optimal income taxation», *Review of Economic Studies*, 38: 175-208.
- OCDE (2008), *Growing Unequal?*, París.
- SCHANZ, G. (1896), «Der Einkommensbegriff und die Einkommensteuergesetze», *Finanzarchiv*, 1: 1-87.
- SIMONS, H. C. (1938), *Personal Income Taxation*, Chicago, University of Chicago Press.
- 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.