

CAPÍTULO 1

CRITERIOS DE VALORACIÓN DE LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS

1. Introducción

En las economías occidentales avanzadas el Sector Público detrae mediante impuestos un porcentaje de la renta que, según países, oscila entre el 25 y el 50 % del PIB. En España esta cifra supera el 37 %. Dada la magnitud de los recursos que recauda, no es sorprendente que el sistema fiscal de un país sea un elemento clave en el funcionamiento de la economía con trascendencia sobre la asignación y la distribución de recursos.

Desde la perspectiva de la asignación, el sistema fiscal puede inducir a los individuos a consumir más de unos bienes y menos de otros, a dedicar su renta al ahorro o al consumo, a trabajar más o consumir más ocio, a invertir en unas actividades o en otras, etc. Desde la perspectiva de la distribución el sistema fiscal puede alterar sustancialmente la distribución de bienestar resultante del libre mercado aumentando, o disminuyendo, la desigualdad.

En este contexto, poder responder a cuestiones como ¿cuándo un sistema fiscal es mejor que otro? o ¿qué características debe tener el sistema fiscal ideal? adquieren una relevancia especial. Estas preguntas, sin embargo, carecen de respuesta, al menos en términos absolutos, porque un impuesto sea mejor que otro depende de los objetivos que deseemos alcanzar con el sistema tributario. Por ello, antes de analizar el diseño de los sistemas impositivos es necesario delimitar estos objetivos.

Esto, en principio, puede parecer una tarea destinada al fracaso porque, después de todo, la elección de objetivos es una cuestión subjetiva. Esto es, diferentes personas pueden considerar que el sistema fiscal debe servir a objetivos distintos. Sin embargo, a pesar de esta subjetividad, tanto en la literatura hacendística como en la práctica de la política económica existe un notable consenso acerca de que los objetivos que deben guiar el diseño de los sistemas fiscales son la eficiencia, la equidad, la sencillez y la flexibilidad.

El propósito de este capítulo es analizar el significado e implicaciones de estos objetivos para, posteriormente, en los restantes capítulos irlos aplicando al diseño de los impuestos más importantes. Antes, sin embargo, de analizar estos objetivos es conveniente que nos detengamos a revisar cuáles son los impuestos que configuran el sistema fiscal español y cuál es la importancia de las distintas figuras tributarias.

2. Los impuestos: definición y clasificación

A fin de analizar cómo debe ser el sistema fiscal es importante comenzar delimitando el objetivo de nuestro estudio. Esto es, definiendo qué son los impuestos y determinando cuáles son las figuras más importantes del sistema fiscal español.

IMPUESTOS: DEFINICIÓN

Los impuestos son aquellas cantidades que el Sector Público detrae del Sector Privado de forma coactiva como medio de contribuir a la financiación general de la actividad pública. Esta definición pone de manifiesto que la característica que define a un ingreso público como impuesto es la coactividad.¹ Esto es, el Sector Público determina unilateralmente la cantidad a pagar y los agentes privados están obligados a pagar esta cantidad sin contrapartida directa.

Que los impuestos no tengan contrapartida significa que, quien los paga, no adquiere en general un derecho a recibir más prestaciones públicas que quien no los paga y que quien paga más impuestos no adquiere un derecho a mayores prestaciones que quien paga menos. Así, por ejemplo, quien paga más por el IRPF no tiene más derecho a utilizar las carreteras públicas ni a ser atendido prioritariamente o en mejores condiciones por la sanidad pública que quien paga menos o, incluso, que quien no lo paga.² A los impuestos sin contrapartida se les denomina impuestos generales del Sector Público. Frente a esto, algunos impuestos, como las cotizaciones sociales, tienen una contrapartida en la forma de prestaciones futuras por desempleo o pensiones.³

Los impuestos no son la única fuente de ingresos del Sector Público. El Sec-

1. Esto supone que el impuesto debe estar establecido mediante Ley.

2. De hecho, en general ocurre al contrario. Quienes pagan más por el IRPF reciben menos prestaciones públicas porque están excluidos de la mayoría de los programas redistributivos como, por ejemplo, de las ayudas a la adquisición de vivienda.

3. Estrictamente hablando, el Sector Público no adquiere ningún compromiso legal con los cotizantes actuales que les garantice que quien pague más cotizaciones hoy recibirá pensiones más altas mañanas. De hecho, ni siquiera les garantiza que en el futuro recibirán pensiones. Sin embargo, hasta el día de hoy las cotizaciones presentes han dado lugar a prestaciones futuras, y es razonable pensar que esto seguirá siendo así en el futuro. Pero si no lo fuera, los cotizantes de hoy no podrían argumentar ningún derecho adquirido ante los tribunales. Por ello habitualmente se dice que las pensiones futuras se basan en la confianza de que los cotizantes futuros (y sus gobiernos) seguirán pagando pensiones a niveles similares a los presentes.

CUADRO 1.1. *Financiación del gasto no financiero de las Administraciones Públicas*

	1992	1993	1994	1995	1996	1997*
Impuestos	79,8	73,1	75,1	73,2	77,4	81,5
Otros ingresos no financieros	11,3	12,8	11,7	11,5	12,4	12,6
Endeudamiento	8,9	14,1	13,3	15,3	10,1	5,9
TOTAL	100	100	100	100	100	100

* Provisional.

Fuente: Actuación Económica y financiera de las AA.PP., 1997, IGAE (1999).

tor Público también puede financiar sus gastos mediante otros ingresos tales como el cobro de algunos de los servicios que presta (tasas y precios públicos), ingresos patrimoniales (dividendos de empresas participadas, alquileres de propiedades públicas, intereses por préstamos, etc.), enajenación de sus activos (ventas de participaciones en empresas, de edificios, etc.) o mediante transferencias (cantidades recibidas de forma gratuita del Sector Privado o ayudas dadas por organismos internacionales como, por ejemplo, la Unión Europea).

Además, el Sector Público puede recurrir al endeudamiento y, en algunos países, a la emisión de dinero.⁴ En España, al igual que en el resto de los países de la UE, el gobierno central no puede recurrir a la emisión de dinero para financiar el gasto porque la política monetaria, y por extensión la capacidad de emitir dinero, ha sido traspasada a la UE.⁵

A fin de establecer la importancia de cada una de las fuentes de ingreso, el cuadro 1.1 analiza qué porcentaje del gasto no financiero del Estado se financia con cada fuente de ingresos.

Tal y como se sigue de este cuadro, los impuestos son, con mucho, el instrumento más importante de la financiación del gasto público. Aproximadamente financian entre el 75 y el 80 % del gasto público. Los restantes ingresos no financieros aportan en torno al 11,5, en tanto que el endeudamiento financia, según los años, entre el 8 y el 14 % del gasto. Dada la estabilidad de ingresos no financieros existe una sustitución clara entre endeudamiento e impuestos. Esto es, cuanto más se recurre al endeudamiento menos se recurre a los impuestos y a la inversa. En todo caso, merece la pena recordar que, excluida la posibilidad de financiar el endeudamiento mediante la emisión de dinero, todo endeudamiento presente debe dar lugar a un aumento de los impuestos futuros, por lo que el endeudamiento no es otra cosa que un diferimiento de impuestos.

La conclusión es, por tanto, que los impuestos, si bien no son la única fuente de financiación del gasto, son el instrumento esencial de financiación del Sector Público.

4. Véase el capítulo 9.

5. El recurso a monetizar el déficit (esto es, emitir dinero para financiarse) está excluido desde que en 1980 se aprobó el Estatuto de independencia del Banco de España. Esto es, se concedió al Banco de España autonomía del gobierno para determinar la política monetaria. Esta separación también se produce en bastantes países fuera del ámbito de la Unión Europea.

IMPUESTOS: CLASIFICACIÓN

Habitualmente los impuestos se clasifican en tres grandes grupos: impuestos directos, indirectos y cotizaciones sociales.

Los impuestos directos son aquellos que gravan la obtención de renta o la mera tenencia de riqueza. Los impuestos directos más conocidos son el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y el Impuesto sobre Sociedades que gravan, respectivamente, la renta de los individuos y la renta de las empresas.

Los impuestos indirectos son aquellos que gravan los usos de la renta. Esto es, el consumo de bienes y servicios, la compra de determinados activos y otras operaciones similares. Estos impuestos se deben pagar cada vez que se realiza una compra/venta de un bien o servicio. El Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) es el impuesto indirecto más importante en todos los países de la Unión Europea.

Las cotizaciones sociales son impuestos sobre las rentas del trabajo (generalmente los salarios) cuya recaudación está afecta a gastos de cobertura social, generalmente las pensiones.⁶ La diferencia, por tanto, entre las cotizaciones y los impuestos sobre la renta radica en que, por un lado, las cotizaciones sólo gravan los salarios (y no toda la renta) y en que su recaudación se afecta al pago de prestaciones de cobertura social.

El cuadro 1.2 describe los impuestos más importantes del sistema fiscal español dentro de cada una de las categorías anteriores y cuantifica la importancia recaudatoria de estos impuestos.

Los impuestos directos se subdividen en impuestos sobre la renta y sobre la riqueza. Los impuestos sobre la renta más importantes son, como ya se ha señalado, el IRPF y el Impuesto de Sociedades. En España existe, además, el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE), que es un impuesto de carácter municipal que grava el beneficio presunto (estimado) de los que realizan actividades profesionales o empresariales en un municipio concreto.⁷

Los impuestos directos sobre la riqueza que hay en España son el Impuesto sobre el Patrimonio (IP), el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD). El IP grava el valor de los bienes propiedad de cada individuo.⁸ El IBI es el impuesto municipal más importante y grava la tenencia de inmuebles (solares o edificios). Finalmente el ISD grava la riqueza que adquieren los individuos, bien sea por herencia (sucesiones) o por donación.

6. A veces, no obstante, parte de las cotizaciones se dedica al pago de otras prestaciones como, por ejemplo, de la Sanidad.

7. El IAE grava el beneficio presunto. Este beneficio se estima utilizando diversos indicadores de beneficio potencial (por ejemplo, el tamaño del local, el número de empleados, etc.). En la práctica, la relación entre el beneficio real y el beneficio estimado según estos indicadores es, en el mejor de los casos, difusa. Por ello hay quien considera que el IAE es poco más que un impuesto por el derecho a realizar actividades económicas en un municipio. Para detalles adicionales véase Zubiri (1995).

8. En buena medida este impuesto juega un papel de control del IRPF, ya que, en la práctica, sólo se aplica a patrimonios relativamente altos y, además, los grava con impuestos bajos.

CUADRO 1.2. Estructura de los Impuestos en España, 1998

	Como % de los Ingresos Fiscales	Como % del PIB
A) Impuestos Directos	32,41	12,13
A.1. Renta	29,17	10,91
Renta de las Personas Físicas (IRPF)	20,42	7,64
Renta de las Sociedades	7,28	2,72
Impuesto de Actividades Económicas (IAE)	1,47	0,55
A.2. Riqueza	1,41	0,53
Patrimonio	0,43	0,16
Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)	0,28	0,10
Sucesiones y Donaciones	0,70	0,26
A.3. Otros	1,83	0,68
B) Impuestos Indirectos	30,29	11,33
B.1. Consumo	29,80	11,15
IVA	16,33	6,11
Especiales	8,01	3,00
Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados	2,25	0,84
Tasa de Juego	1,31	0,49
Otros	1,90	0,71
B.2. Importaciones	0,49	0,18
Tarifa Exterior Común	0,43	0,16
Otros	0,06	0,02
C) Cotizaciones Sociales	37,30	13,95
TOTAL	100	37,41

Fuente: Elaboración a partir de cuentas Financieras de la Economía Española, 1988-1998. Banco de España (1999).

Los impuestos indirectos se dividen en dos grandes grupos. Por un lado, los impuestos sobre el consumo y, por otro, los impuestos sobre las importaciones. Los primeros gravan el consumo de bienes realizado dentro del país. El más importante es el IVA. El IVA es lo que se denomina un impuesto general sobre el consumo. Esto es, un impuesto que grava el consumo de todos los bienes que realizan los individuos. Además de al IVA, algunos bienes están sujetos a un impuesto especial (adicional al IVA). A estos impuestos que gravan el consumo de bienes concretos se les denomina impuestos especiales o, en la jerga comunitaria, *accisas*.⁹

El Impuesto sobre Transmisiones y Actos Jurídicos Documentados grava las transmisiones de bienes y derechos fuera del ámbito empresarial (por ejemplo, la compra de una vivienda de segunda mano), la realización de determinadas operaciones societarias (por ejemplo, la constitución de una sociedad o el aumento de capital) y los documentos de algunos actos jurídicos (notariales, mercantiles, judiciales). La tasa de juego, por su parte, grava determinados juegos de azar.

9. En España están gravados con impuestos especiales los hidrocarburos, la cerveza, el alcohol, el tabaco, la matriculación de coches y la electricidad. Los cuatro primeros también existen en los demás países de la unión Europea y es en ellos en los que se centra la armonización de tipos dentro de la UE.

El segundo grupo de impuesto indirectos está constituido por los impuestos sobre las importaciones. Estos impuestos gravan la importación de bienes a España. Desde la adhesión de España a la UE no existen impuestos a la importación de bienes procedentes de países de la UE.¹⁰ Los bienes procedentes de países no comunitarios tienen, sin embargo, que pagar la denominada tarifa exterior común. Esta tarifa es un impuesto que pertenece a la UE y establece los mismos tipos y grava los mismos bienes en todos los países de la UE. La tarifa exterior común la gestionan los gobiernos de los diferentes países pero entregan la recaudación a la UE.¹¹

Finalmente están las Cotizaciones Sociales, que son impuestos recaudados por las diferentes Administraciones de la Seguridad Social que, posteriormente, se hacen cargo del pago de las prestaciones por cobertura social (desempleo, pensiones, etc).

El cuadro 1.2. incluye una lista relativamente amplia de impuestos. Y esta lista sería incluso más larga si se hubieran desglosado los impuestos que se engloban en el apartado otros. Sin embargo, el cuadro 1.2 pone de manifiesto que, en realidad, la mayor parte de la recaudación proviene de unas pocas figuras impositivas. Entre sólo tres figuras —las Cotizaciones Sociales, el IRPF y el IVA— aportan casi el 75 % de la recaudación. Si a esto añadimos el IS y los Impuestos Especiales se llega hasta casi el 90 % de lo recaudado. Estas cinco figuras constituyen, por tanto, la base del sistema fiscal español.

Finalmente merece la pena destacar que, en su conjunto, el sistema fiscal español recauda casi un 37,5 % del PIB. Esto es, de cada peseta de renta generada en la economía el Sector Público recauda 37,5 céntimos. Esta presión fiscal es, ciertamente, importante pero está a una distancia considerable de la de otros países. Así, por ejemplo, en 1996 la presión fiscal media de la UE era 42,4 % y algunos países como Dinamarca, Suecia, Finlandia, Francia y Bélgica superaban el 45 %.

PRINCIPALES CONCEPTOS IMPOSITIVOS

Los elementos básicos que configuran cualquier figura tributaria son los siguientes:

a) *Hecho imponible*

Se entiende por hecho imponible aquella circunstancia cuya realización, de acuerdo con la ley, origina la obligación tributaria. Son hechos imponibles la ob-

10. La única excepción es Canarias, que, al tener un régimen fiscal especial dentro de la UE, cobra algunos impuestos a la importación como, por ejemplo, los arbitrios canarios.

11. No obstante, los países que gestionan la tarifa exterior común se quedan con un 10 % de lo recaudado en concepto de gastos de gestión.

tención o imputación de renta en los impuestos sobre la renta; la propiedad de bienes y la titularidad de derechos económicos en los impuestos de patrimonio; la adquisición de bienes y derechos por herencia o por donación en los impuestos de sucesiones y donaciones; la entrega de bienes y la prestación de servicios en los impuestos sobre las ventas, etc.

b) *Sujeto pasivo*

Se entiende por sujeto pasivo la persona natural o jurídica que está obligada por ley al cumplimiento de las prestaciones tributarias. Cabe distinguir entre contribuyente, al que la ley impone la carga tributaria, y la figura del retenedor, que está obligado a ingresar una parte del rendimiento en la fuente a cuenta del contribuyente.

Conviene señalar que la anterior distinción no tiene que ver con el problema de la incidencia del impuesto, que se estudia en el capítulo 3 de este volumen. El efecto incidencia se refiere a la traslación de carga del impuesto, esto es, al estudio de quién paga realmente el impuesto, con independencia de las disposiciones establecidas por la ley fiscal. En otras palabras, mientras que las figuras del contribuyente y del responsable legal están formalmente delimitadas en la legislación fiscal, el auténtico impacto del impuesto puede no recaer sobre ninguno de ellos en presencia de traslación impositiva.

c) *Base imponible*

La base imponible es la cuantificación y valoración del hecho imponible. Se trata en general de una cantidad de dinero (en los impuestos de renta, patrimonio, volumen de ventas, etc.), pero también puede tratarse de otros signos, como el número de personas viviendo en una casa, un litro de cerveza o de gasolina o un número de cigarrillos, etc.

En algunos impuestos cabe también hablar de *base liquidable*, que es el resultado de aplicar a la base imponible determinadas reducciones previstas por la ley.

Se pueden diferenciar dos métodos para determinar la base del impuesto. El sistema de *evaluación directa* exige la elaboración de cálculos apoyados en documentos y datos contables. Para que este método funcione adecuadamente debe apoyarse en tres pilares. En primer término, la existencia de declaración voluntaria del contribuyente. En segundo lugar, el establecimiento de adecuados mecanismos de inspección, con objeto de detectar situaciones de no declaración y de eventual falsedad en las declaraciones realizadas. Y en tercer lugar, la aplicación de un régimen de sanciones efectivas en los casos en los que la inspección, y en su caso los tribunales, así lo determinen.

El segundo método de determinación de la base imponible es el *sistema objetivo o indiciario*, que utiliza determinados signos externos o índices para estimar la base imponible.

La principal ventaja del método de evaluación directo es que tiende a ofrecer aproximaciones más precisas de la base imponible, aunque como contrapartida, los costes administrativos para la administración fiscal y para los contribuyentes son superiores. Por su parte, el sistema objetivo es más cómodo y más barato en términos administrativos, si bien ofrece peores estimaciones de la base imponible.

En general, los métodos directos de evaluación de la base imponible, aunque administrativamente más caros, permiten un reparto más justo de los impuestos, ya que la determinación de la base guarda mejor relación con la capacidad real del contribuyente; y por otra parte, tienden a ofrecer una mayor capacidad recaudatoria neta, en la medida que los sistemas indiciarios suelen infravalorar las bases imponibles. En cualquier caso, la selección de uno u otro sistema no constituye habitualmente una decisión libre de la administración fiscal: la elección del sistema de estimación directa exige la existencia generalizada de documentos acreditativos de las relaciones económicas, lo que depende del grado de desarrollo tecnológico de la sociedad, y exige también una suficiente capacidad técnica y de inspección de la administración tributaria.¹²

d) *Tipo de gravamen*

Se entiende por tipo de gravamen aquella proporción o cantidad que se aplica sobre la base imponible con objeto de calcular el gravamen. Dicha proporción puede ser fija o variable.

e) *Cuota tributaria*

La cuota tributaria es aquella cantidad que representa el gravamen, y puede ser una cantidad fija o el resultado de multiplicar el tipo impositivo por la base imponible o liquidable.

f) *Deuda tributaria*

Constituye la deuda tributaria el resultado de reducir la cuota con posibles deducciones (incentivos de política económica, bonificaciones, impuestos ya pagados, etc.) y de incrementarla con posibles recargos (de carácter legal, intereses de demora y sanciones).

g) *Elementos temporales*

Cabe distinguir diversas fechas clave en el ciclo de la vida del impuesto: las fechas en que se origina y termina el período impositivo; esta última coincide con

12. Véase el capítulo 2 de este volumen.

la fecha en que se origina la deuda tributaria (o fecha de devengo); las fechas de declaración, en su caso, y de recaudación o pago; y finalmente la fecha de prescripción, que constituye una de las vías de extinción de las obligaciones tributarias.

3. Impuestos y eficiencia económica

Un primer criterio para valorar un impuesto es la eficiencia económica. Esto es, hasta qué punto interfiere o no en el proceso de libre elección de los contribuyentes y les fuerza (o no) a tomar decisiones inadecuadas desde el punto de vista de la asignación de recursos.

EL CONCEPTO DE EFICIENCIA ECONÓMICA¹³

La noción de *eficiencia económica* se refiere al mejor uso posible de los recursos limitados de los agentes económicos. Un sistema económico es eficiente si no desperdicia recursos, haciendo máximo el bienestar de los individuos. Esto es, llamamos eficiente a un sistema económico en el que no es posible reasignar los recursos existentes de tal forma que algún (o algunos) individuo(s) mejore(n) sin que otro (u otros) empeore(n). A una asignación eficiente se la denomina también *Pareto eficiente* o *Pareto óptima*.

Un concepto íntimamente ligado al de Pareto optimalidad, y que frecuentemente se utiliza para comparar la eficiencia relativa de asignaciones alternativas, es el de *Pareto superioridad*. Se dice que una asignación *A* es Pareto superior a otra *B* cuando al pasar de *B* a *A* algún (o todos los) individuo(s) mejora(n) sin que nadie empeore. La Pareto superioridad es un criterio de *dominación* entre asignaciones muy exigente. Cuando una asignación *A* domina en el sentido de Pareto a otra *B*, por lo menos algún individuo preferiría que la asignación *B* fuera sustituida por la *A* y los restantes no se opondrían a ello (cuando alguno pero no todos los individuos mejoran al pasar de *B* a *A*) y en algunos casos todos los individuos querrían el cambio (cuando todos mejoran con él). Es decir, que un cambio Pareto superior nunca sería vetado por nadie y en algunos casos concitaría un apoyo unánime. Obviamente, una asignación es Pareto óptima si, y sólo si, no existe ninguna otra que sea Pareto superior a ella.

Por tanto, en el análisis económico se dice que una asignación es más eficiente que otra cuando aquélla es Pareto superior a ésta. Se dice que la eficiencia es máxima, o simplemente que la asignación es eficiente, cuando es Pareto óptima.

Para caracterizar analíticamente una asignación Pareto óptima considere-

13. Para una explicación más amplia del concepto de eficiencia económica véase el capítulo 3 de *Economía Pública I*.

mos inicialmente el caso de un individuo que consume tres bienes. Dos bienes producidos, X e Y , y un bien no producido, el ocio, H . Normalizaremos a 1 la cantidad de tiempo disponible, con lo que si llamamos L al trabajo que realiza el individuo, $H = 1-L$.¹⁴ La utilidad del individuo viene determinada por una función $U(X, Y, H)$ que cumple las propiedades habituales en la teoría del consumo.¹⁵

En cuanto a la producción, supondremos que está resumida por una frontera de posibilidades de producción $F(X, Y) = L$, que nos determina cuáles son las combinaciones de X e Y que se pueden producir con L unidades de trabajo.¹⁶ Supondremos que la función $F(.)$ es cóncava en sus argumentos.

Como sólo existe un individuo, la exigencia Paretiana de que nadie pueda mejorar sin que otro empeore se reduce a que el individuo que analizamos no pueda aumentar su utilidad. Por tanto, la asignación Pareto óptima¹⁷ vendrá dada por la solución al siguiente problema:

$$\begin{aligned} & \text{Maximizar} && U(X, Y, 1-L) \\ & (X, Y, L) && \\ & \text{Sujeto a:} && \\ & && F(X, Y) = L \\ & && X \geq 0, Y \geq 0, 1 \geq L \geq 0 \end{aligned}$$

Es inmediato comprobar que las condiciones de primer orden de este problema implican que la asignación Pareto óptima está caracterizada por las siguientes condiciones:¹⁸

$$\begin{aligned} RMS_{XY} &= RMT_{XY} \\ RMS_{HX} &= RMT_{HX} \\ RMS_{HY} &= RMT_{HY} \end{aligned}$$

donde RMS denota a la Relación Marginal de Sustitución entre dos bienes y RMT a la Relación Marginal de Transformación.¹⁹ La Pareto optimalidad está caracte-

14. Esta normalización supone que H y L se miden en las mismas unidades que el tiempo disponible y que deben interpretarse como el porcentaje del tiempo disponible que se dedica al ocio o al trabajo. Así, por ejemplo, si el tiempo disponible es de un año, L es el porcentaje de año que se trabaja y H el porcentaje del año durante el que se disfruta de ocio.

15. Es creciente en sus tres argumentos (X, Y, H) , estrictamente cuasicóncava y diferenciable.

16. El problema 1 explora cómo se puede construir esta frontera de producción a partir de las funciones de producción de cada uno de los bienes.

17. Obsérvese que, como sólo existe un individuo, sólo existirá una asignación Pareto óptima que será, precisamente, aquella asignación que maximice la utilidad del individuo (bajo las condiciones dadas este máximo es único). Si hubiera más de un individuo, en general, habrá infinitas asignaciones Pareto óptimas.

18. Bajo los supuestos realizados acerca de la función de utilidad y la frontera de posibilidades de producción, las condiciones de primer orden no son sólo necesarias, sino también suficientes.

19. Obsérvese que $RMT_{XY} = \partial Y / \partial X = (\partial F / \partial X) / (\partial F / \partial Y)$, $RMT_{HX} = \partial X / \partial L = 1 / (\partial F / \partial X) = PML_X$ = Productividad marginal del trabajo en la industria X . Finalmente, $RMT_{HY} = \partial Y / \partial L = 1 / (\partial F / \partial Y) = PML_Y$.

rizada, por tanto, por la igualdad entre la relación marginal de sustitución entre cualesquiera dos bienes (incluido el ocio) y su relación marginal de transformación.

Estas condiciones se extrapolan inmediatamente al caso en el que existen n bienes y m individuos. En este caso las condiciones de Pareto optimalidad²⁰ son que para cualesquiera dos individuos h y k ($h, k = 1, 2, \dots, m$), y para cualesquiera dos bienes i y j ($i, j = 1, 2, \dots, n$):

$$\begin{aligned} RMS_{X_i X_j}^h &= RMS_{X_i X_j}^k = RMT_{X_i X_j} \\ RMS_{HX_i}^h &= RMS_{HX_i}^k = RMT_{HX_i} \end{aligned}$$

Esto es, que para cualesquiera dos bienes (incluido el ocio), las relaciones marginales de sustitución se igualen entre individuos y sean iguales, a su vez, a la relación marginal de transformación.

EFICIENCIA Y EQUILIBRIO DE MERCADO

En ausencia de impuestos, bajo ciertas condiciones, el equilibrio de mercado conduce a asignaciones Pareto óptimas.²¹ A este resultado, básico a la hora de justificar el libre mercado como promotor de la eficiencia económica, se le denomina el *Primer Teorema fundamental de la Economía del Bienestar*.

El mecanismo es sencillo. Cada individuo busca su máximo interés y para lograrlo iguala su relación marginal de sustitución entre cualesquiera dos bienes ($RMS_{X_i X_j}$) a la relación de precios que observa (p_i/p_j). Como todos los individuos se guían por los mismos precios relativos *ex post* se produce una igualación entre las relaciones marginales de sustitución de todos los individuos entre cualesquiera dos bienes. Esto es,

$$RMS_{X_i X_j}^h = RMS_{X_i X_j}^k = \frac{p_i}{p_j} \quad [1]$$

De igual forma, todos los consumidores ajustan su oferta de trabajo hasta el punto en el que la RMS entre el ocio y el consumo de cualquier bien es igual al salario real en términos de dicho bien. Esto es, hasta que:

20. Véase el capítulo 3 de *Economía Pública I*.

21. Las condiciones son bastante restrictivas. Incluyen, entre otras, que los agentes tomen los precios como dados (supuesto de competencia), que existan mercados para todos los bienes (supuesto de mercados completos), que los consumidores y productores conozcan y tengan información completa y perfecta (supuesto de información perfecta) y que los derechos de propiedad estén bien definidos (supuestos de rivalidad y exclusión). De hecho, es el incumplimiento de estos supuestos lo que justifica la intervención del Sector Público por razones de eficiencia. Para detalles adicionales se puede consultar el capítulo 3 de *Economía Pública I*.

$$RMS_{HXj}^h = RMS_{HXj}^k = \frac{w}{p_j} \quad [1']$$

En cuanto a los productores, su comportamiento maximizador implica una igualación entre, por un lado, la relación marginal de transformación de cualesquiera dos bienes (RMT_{XiXj}) y los precios que observan los productores (p_i/p_j), y, por otro, la Relación marginal de transformación entre el trabajo y cualquier bien²² al salario real en términos de dicho bien (w/p_j). Esto es:

$$RMT_{XiXj} = \frac{p_i}{p_j} \quad [2]$$

$$RMT_{HXj} = \frac{w}{p_j} \quad [2']$$

Como en ausencia de impuestos los precios relativos por los que se guían los productores y los consumidores son iguales, [1], [1'], [2] y [2'] implican que, *ex post*, el equilibrio de mercado conduce a que:

$$RMS_{XiXj}^h = RMS_{XiXj}^k = \frac{p_i}{p_j} = RMT_{XiXj}$$

$$RMS_{HXj}^h = RMS_{HXj}^k = \frac{w}{p_j} = RMT_{HXj}$$

De esta forma, un conjunto de agentes (consumidores y productores) que actúan buscando su propio interés acaban llegando a una situación eficiente en la que no se desperdicia ningún recurso. La clave de este resultado es, obviamente, los precios que actúan como coordinadores de las decisiones individuales. En tanto los precios relativos (p_i/p_j y w/p_j) por los que se guían consumidores y productores sean iguales, el libre mercado conducirá (bajo ciertas condiciones) a la eficiencia. La razón es, simplemente, que los precios relativos del consumidor, al ser iguales a los del productor (y por extensión a la RMT) serán señales correctas del coste relativo de los bienes y las retribuciones reales de los factores reflejarán su productividad real (serán iguales a la RMT). De esta forma, los consumidores tomarán sus decisiones de consumo y ofertas factoriales en base a señales correctas de coste y productividad.

22. Obsérvese que la RMT entre el trabajo y cualquier otro bien es, simplemente, la productividad marginal del trabajo en la producción de dicho bien (véase nota 19).

EL OBJETIVO DE EFICIENCIA EN EL DISEÑO DE LOS IMPUESTOS

Como acabamos de ver, en ausencia de impuestos el funcionamiento del mercado conduce a la eficiencia. Idealmente los impuestos no deberían interferir con esta eficiencia. Es decir, tras la introducción de los impuestos la asignación debería seguir siendo eficiente. Este requisito es muy razonable porque si, tras los impuestos, se produjera una asignación ineficiente sería posible reasignar los recursos existentes de tal forma que el gobierno recaudara los mismo y algún consumidor mejorara sin que ningún otro empeorara.²³ Por tanto, al igual que ocurre en el caso general, ineficiencia de los impuestos significa simplemente que se están desperdiciando recursos a efectos de aumentar el bienestar de algún agente económico.

Para ver la característica básica que debe tener un impuesto para ser eficiente es suficiente con darse cuenta de que la clave de que el libre mercado conduzca a la eficiencia es que los consumidores y productores se guíen por los mismos precios relativos. Por lo tanto, para que un impuesto sea eficiente no debe abrir divergencias entre los precios relativos por los que se guían consumidores y productores. Es decir que si $q = (q_1, q_2, \dots, q_n)$ son los precios de los bienes de consumo que paga el consumidor después de impuestos, $r = (r_1, r_2, \dots, r_p)$ son las retribuciones a los factores de producción que reciben sus propietarios después de impuestos, $p = (p_1, p_2, \dots, p_n)$ son los precios de los bienes que reciben los productores después de impuestos y $w = (w_1, w_2, \dots, w_p)$ las retribuciones a los factores que pagan los empresarios, el sistema fiscal será eficiente si, y sólo si, para cualesquiera dos bienes (i y j) y cualesquiera dos factores productivos (h y k):

$$q_i/q_j = p_i/p_j ; w_h/w_k = r_h/r_k ; w_h/q_j = r_h/p_j ;$$

Esto es, un impuesto o un conjunto de impuestos conduce a la eficiencia si no abre divergencias entre los precios relativos (de bienes y factores) por los que se guían consumidores y productores. Obsérvese que esta propiedad hace referencia a los precios relativos y no a los precios absolutos. Es decir que si para cierta constante λ se cumple que para cualquier bien y factor $q_i = p_i (1 + \lambda)$ y $w_h = r_h(1 + \lambda)$, entonces los vectores de precios del consumidor (q, r) y del productor (p, w) conducen a la eficiencia.

Cuando un impuesto no abre divergencias entre los precios del consumidor y productor y, por tanto, conduce a la eficiencia económica, se dice que es *neutral*. Por contra, si un impuesto abre divergencias entre los precios relativos de consumidores y productores se dice que es *distorsionante*. Por otro lado, a la diferencia entre los precios relativos del consumidor y del productor se le denomina *Cuña Fiscal*.

23. Alternativamente, el gobierno podría aumentar su recaudación sin que ningún agente privado viera disminuir su bienestar.

NEUTRALIDAD IMPOSITIVA E IMPUESTOS DE TANTO ALZADO

Para que un impuesto sea neutral no debe distorsionar las decisiones individuales. Es fácil comprobar que esto sólo será posible cuando el impuesto sea independiente de las decisiones de consumo o de las ofertas factoriales de los individuos. Para ver esto consideremos de nuevo a un individuo que consume dos bienes X e Y que financia con rentas del trabajo. Supongamos que los impuestos que paga sólo dependen de su consumo de los bienes y de su trabajo. Entonces sus impuestos se podrán escribir como $T(X, Y, L)$. El problema de maximización del consumidor será:

$$\begin{array}{l} \text{Maximizar} \quad U(X, Y, 1-L) \\ (X, Y, L) \end{array}$$

Sujeto a:

$$\begin{array}{l} p_X X + p_Y Y = wL - T(X, Y, L) \\ X \geq 0, Y \geq 0, 1 - L \geq 0 \end{array}$$

donde p_X y p_Y son, respectivamente, los precios del productor de X e Y y w es el salario pagado por el productor. Las condiciones de primer orden de este problema son:

$$RMS_{XY} = \frac{p_X + \partial T / \partial X}{p_Y + \partial T / \partial Y}$$

$$RMS_{HX} = \frac{w - \partial T / \partial L}{p_X + \partial T / \partial X}$$

$$RMS_{HY} = \frac{w - \partial T / \partial L}{p_Y + \partial T / \partial Y}$$

Como los productores igualan las RMT a los cocientes de precios que ellos observan ($RMT_{XY} = p_X/p_Y$, $RMT_{HX} = w/p_X$, $RMT_{HY} = w/p_Y$), una forma de que las condiciones de equilibrio del consumidor acaben conduciendo a la eficiencia es que $\partial T / \partial X = \partial T / \partial Y = \partial T / \partial L = 0$. Esto es, que los impuestos sean independientes de las decisiones de consumo o de oferta de trabajo del consumidor. Obviamente, si las decisiones no pueden depender de las decisiones de oferta de trabajo, tampoco pueden depender de la renta del consumidor.²⁴

Si los impuestos no dependen de las decisiones del consumidor son una constante T . Es decir, $T(X, Y, L) = T$. Cuando un impuesto es de esta forma

24. La razón es que $Y = wL$.

—independiente de las decisiones de los consumidores— se dice que es un impuesto de *tanto alzado* o de suma fija. Un impuesto de tanto alzado es, simplemente, una detracción de renta de cuantía fija a los contribuyentes.

Hay muchos ejemplos sencillos de impuestos de tanto alzado. Los impuestos sobre la edad, la altura o el color de ojos son todos ellos de tanto alzado porque los contribuyentes no pueden hacer nada para cambiar estas características cuyas exógenas y, por extensión, para modificar con su comportamiento el impuesto a ingresar. Por ejemplo, un impuesto que estableciera que los menores de 18 años y mayores de 65 años están exentos, los que están entre 18 y 25 pagan 100.000 ptas. anuales, los que están entre 25 y 40, 300.000 ptas., y los que están entre 45 y 65 pagan 200.000 ptas., sería un impuesto de tanto alzado porque para un individuo su edad es exógena y no hay nada que pueda hacer para pagar menos impuestos que los que corresponden a su edad.

El problema del impuesto sobre la edad y de los restantes ejemplos del párrafo anterior es que incumplen las nociones de equidad aceptadas en las sociedades avanzadas. Teóricamente este problema es fácil de solventar. Por ejemplo, llamemos w a la capacidad innata de los individuos para obtener renta y supongamos que esta capacidad es exógena.²⁵ Entonces, un impuesto sobre la capacidad de generar renta sería de tanto alzado (porque la capacidad es exógena) y, además, sería considerado por muchos equitativo.²⁶ Sin embargo, en la práctica este tipo de impuesto es inviable porque la capacidad de generar renta no es observable. Por ello el Sector Público carece de la información suficiente para aplicar este tipo de impuesto. Esto pone de manifiesto uno de los problemas básicos de los impuestos de tanto alzado. Si bien son eficientes, en general serán inequitativos porque el Sector Público carece de la información necesaria para diseñarlos equitativamente.

Dentro de los impuestos de tanto alzado, un tipo de impuestos que tienen una importancia especial son los denominados *Impuestos de Capitación*.²⁷ Un impuesto de capitación es un impuesto de tanto alzado en el que todos los contribuyentes pagan la misma cantidad. Por ejemplo, un impuesto que dijera «todos los contribuyentes tienen que pagar (independientemente de cualquier circunstancia) 100.000 ptas. de impuestos» sería un impuesto de capitación. Por otro lado, un impuesto que dijera «los hombres pagan 100.000 ptas. de impuestos» y «las mujeres pagan 50.000» sería un impuesto de tanto alzado, pero no de capitación.

El único ejemplo reciente de un impuesto de tanto alzado en la práctica es, precisamente, el de un impuesto de capitación introducido por el gobierno con-

25. En el caso más sencillo la capacidad se puede identificar con, por ejemplo, la inteligencia. En general, sin embargo, la capacidad de generar renta dependerá de elementos tales como la inteligencia, la habilidad, la fortaleza de carácter, etc.

26. Obsérvese que la capacidad de generar renta no coincide con la renta obtenida, ya que ésta depende no sólo de la capacidad sino también del esfuerzo laboral que se realice ($Y = wL$).

27. A los impuestos de capitación se les denomina también impuestos censales. En la literatura anglosajona a un impuesto de capitación se le denomina *Poll Tax*.

servador de Margaret Thatcher en el Reino Unido a comienzos de los noventa como instrumento de financiación de los municipios (el denominado *Poll Tax*). Este impuesto básicamente consistía en que cada municipio dividiera su presupuesto de gasto entre todos los contribuyentes y cobrara a cada uno ellos un impuesto igual a la cantidad resultante.²⁸ Sin embargo, este impuesto se encontró con los problemas de equidad que, debido a los problemas de información, tienen en la práctica los impuestos de tanto alzado. Como el *Poll Tax* hacía pagar a todos (ricos o pobres) lo mismo, iba en contra de las normas de equidad dominantes y suscitó numerosas protestas que, en última instancia, forzaron a que fuera revocado. La inconsistencia con la equidad, interpretada como que el que tenga más pague impuestos más altos, es, probablemente, la causa del escaso uso en la práctica de los impuestos de tanto alzado.

Hasta el momento hemos señalado que un impuesto de tanto alzado es neutral. Se puede comprobar fácilmente que la inversa también es cierta.²⁹ Si un impuesto es neutral tiene que ser de tanto alzado. De esta forma los impuestos de tanto alzado se configuran como los únicos impuestos susceptibles de dar lugar a asignaciones eficientes. Por ello, a pesar de su escasa utilización práctica, tienen una importancia teórica considerable.

FIRST BEST Y SECOND BEST

Cuando se establece un impuesto neutral el resultado es eficiente. Sin embargo, en la mayoría de los problemas el Sector Público se ve restringido a utilizar impuestos que no le permiten alcanzar la neutralidad. Éste será el caso cuando, por ejemplo, por razones de equidad no puede utilizar impuestos de tanto alzado.

Cuando el gobierno no puede alcanzar la neutralidad su objetivo será el de minimizar la pérdida de eficiencia de los impuestos. De esta forma ya no intentará reducir a cero esta pérdida (porque no se puede con los impuestos que se utilizan) sino hacerla lo más pequeña posibles. A estos impuestos que minimizan la pérdida de eficiencia (sin hacerla cero) se les denomina de *Second Best*.³⁰ El capítulo 2 ofrece toda una serie de reglas de *Second Best* aplicadas al caso de la imposición indirecta.

Por otro lado, cuando los impuestos permiten alcanzar la eficiencia, es decir son neutrales, se dice que son la solución de *First Best*³¹ al diseño del sistema fiscal.

28. Si G es el gasto municipal a financiar vía *Poll Tax* y N el número de residentes en el municipio, cada residente en el municipio debía pagar una cantidad igual a G/N .

29. Véase el problema 2.

30. Este término inglés se traduce, a veces, como Óptimo Subsidiario.

31. Este término se traduce a veces como Óptimo Principal.

4. La Equidad de los Impuestos

Para analizar la equidad de los impuestos comenzaremos revisando cuál debe ser la base de imposición para, a continuación, analizar los principios básicos de tributación: los denominados principios de equidad horizontal y equidad vertical.

LOS PRINCIPIOS DE IMPOSICIÓN

La distribución de la carga de los impuestos entre los contribuyentes puede realizarse utilizando diferentes principios. De entre ellos, los que han tenido una mayor importancia en la literatura hacendística son el beneficio, la capacidad de pago, la utilidad y el consumo.

El Principio del Beneficio

Según el principio del beneficio, los impuestos que tiene que pagar un contribuyente deben estar relacionados con los beneficios que recibe de los bienes y servicios públicos. Esto es, quien obtenga mayores beneficios debe pagar impuestos más altos. A este criterio de tributación se le denomina el *Principio del Beneficio*. El Principio de Beneficio implica que el Sector Público no redistribuya nada entre los ciudadanos. Cada cual paga según recibe y, por tanto, el residuo fiscal³² de todos los individuos es cero. Básicamente, por tanto, la aplicación del principio del beneficio transforma los impuestos un sistema de precios.

La aplicación del principio del beneficio a los Bienes Públicos plantea diversos problemas. En el caso de los Bienes Públicos donde la exclusión no es posible,³³ el principio del beneficio implicaría que cada individuo pagara un impuesto unitario (precio) por unidad provista igual a su valoración marginal del bien. Esto es, quien, por ejemplo, valorara mucho la Defensa pagaría un porcentaje de su coste más elevado que quien la valorara poco. Sin embargo, como en la práctica las valoraciones individuales de los Bienes Públicos no son observables, la única forma de aplicación del principio del beneficio es suponer que todos los contribuyentes los valoran igual. Esto llevaría a unos impuestos *per cápita* iguales. Ésta es la lógica que subyacía a, por ejemplo, el *Poll Tax* del Reino Unido.

32. El residuo fiscal es la diferencia entre los beneficios que recibe un contribuyente y los impuestos que paga. Cuando el Sector Público es redistributivo, el residuo fiscal será positivo para los peor situados y negativo para los mejor situados.

33. Un Bien Público es aquel para el que una misma unidad puede ser consumida por más de un individuo (consumo no rival). Existen Bienes Públicos para los que no es posible evitar que quien no pague por ellos los consuma. Éste es el caso de, por ejemplo, la Defensa o las Relaciones Exteriores. En otros casos es posible excluir del consumo a quien no pague por ellos (carreteras mediante un peaje o televisión mediante decodificadores o acceso por cable). Para un análisis detalle del concepto e implicaciones de los Bienes Públicos véase el capítulo 3 de *Economía Pública I*.

La financiación de un Bien Público mediante un impuesto *per cápita* no distorsionará las decisiones individuales de consumo entre bienes privados ni la elección consumo ocio. Por ello, si el nivel de gasto que se financia es eficiente, la aplicación de una financiación igual *per cápita* mantendrá la eficiencia. Sin embargo, lo que no es cierto es que una regla de financiación igual *per cápita* ayude a escoger niveles de gasto más eficientes. Supongamos, por ejemplo, que el nivel de gasto de un país se determina mediante votación. Entonces no es cierto que nivel de gasto votado sea más eficiente si este gasto se financia mediante un impuesto de capitación que si se utilizan otras reglas de financiación (como, por ejemplo, un impuesto proporcional sobre la renta).³⁴

En el caso de los Bienes Públicos donde la exclusión es posible, la aplicación del principio del beneficio conllevaría establecer una tasa de utilización. Así, por ejemplo, en el caso de una carretera se podrían establecer peajes y en el caso de la televisión (si se desea excluir a alguien) se podría establecer una cuota de conexión. Este mecanismo de financiación del gasto no es, sin embargo, eficiente. Para verlo consideremos, por ejemplo, el caso de una carretera no congestionada y supongamos que se estableciera un peaje. Entonces aquellos que valoran la utilización de la carretera por debajo del coste del peaje no la utilizarán. Sin embargo, que estos individuos utilizaran la carretera tiene un coste cero en recursos (porque no está congestionada) y, ciertamente, aumentaría su utilidad.³⁵ De esta forma sería posible lograr una asignación Pareto Superior no excluyendo a nadie de la utilización de la carretera. Por ello, aunque alguien pueda considerar que es justo, no es eficiente financiar un bien público excluible mediante el principio del beneficio.

Finalmente está el caso de los Bienes Privados provistos por el Sector Público.³⁶ En estos casos el principio del beneficio conduciría a un sistema de precios que, si se diseña adecuadamente, llevará a la eficiencia. Dado que los Bienes Privados provistos por el Sector Público son de consumo individual y además la utilización del principio del beneficio conduce a la eficiencia, parece natural afirmar que este principio debe guiar la financiación de estos bienes. Esto, sin embargo, no es así porque en realidad la mayoría de las veces que el Sector Público provee Bienes Privados lo hace por razones redistributivas. Éste es el caso de, por ejemplo, la Educación o la Sanidad. Y simplemente carece de sentido financiar bienes redistributivos mediante el principio del beneficio porque esto eliminaría su componente redistribuidor. Por ello los únicos candidatos reales a ser financiados mediante el principio del beneficio son los bienes privados que el Sector Público provee por razones de eficiencia. Esto incluye, por ejemplo, los monopolios naturales (gas, electricidad, agua, etc). En la práctica esto

34. Véase el problema 3.

35. La única excepción sería la de aquellos individuos cuya valoración marginal de la carretera es cero. Sin embargo, quienes tienen una valoración marginal positiva (aunque inferior al peaje) mejorarían si se les dejara utilizarla gratis.

36. Esto incluye todos aquellos bienes y servicios provistos por el Sector público cuyo consumo es rival.

tiende a ser así y la utilización del principio del beneficio suele limitarse a Bienes Privados provistos por el Sector Público. Las Tasas y los precios Públicos son ejemplo de impuestos que, en la práctica, se basan en el principio del beneficio.

El Principio de la Capacidad de Pago

Según el principio de la capacidad de pago el gasto público debe distribuirse entre los contribuyentes en función de su posición económica. Esto es, los que están en mejor posición económica deben pagar más impuestos. El principio de la capacidad de pago, a diferencia del principio del beneficio, conllevará una redistribución entre individuos en la que los peor situados obtendrán un residuo fiscal positivo en tanto los mejor situados tendrán un residuo fiscal negativo.

Convencionalmente, la capacidad de pago de una persona se identifica con su renta.³⁷ De esta forma el principio de la capacidad de pago establece que el gasto público debe ser financiado por los individuos en función de su renta. Como ya se ha señalado, en general, los impuestos basados en la renta son distorsionarios, por lo que el principio de la capacidad de pago conducirá a asignaciones ineficientes. No obstante, para quienes defienden el principio de la capacidad de pago, las ganancias de equidad de la aplicación de este principio compensan las pérdidas de eficiencia que conlleva.

En todo caso, el principio de la capacidad de pago es el fundamento de los sistemas fiscales modernos. Así, todos los impuestos directos son aplicaciones del principio de la capacidad de pago. Incluso en los impuestos indirectos se busca la aplicación del principio de la capacidad de pago estableciendo tipos más elevados sobre los bienes consumidos por las rentas más altas para que, de esta forma, la distribución de la carga de estos impuestos se acomode al principio de la capacidad de pago.

Basar los impuestos en la renta puede parecer una opción razonable, al menos desde una perspectiva igualitarista. En realidad, sin embargo, utilizar la renta como base de imposición plantea un problema de equidad, ya que no se toma en cuenta el esfuerzo realizado para obtener dicha renta. Supongamos, por ejemplo, que existen dos tipos de individuos en la Economía. Los *yuppies* y los *hippies*. Los primeros sólo desean bienes de consumo y están dispuestos a trabajar las horas que sean necesarias para poder comprar bienes de consumo. Los *hippies*, adoran el ocio (playas y *surf*, por ejemplo). Ambos tipos de individuos son, sin embargo, igualmente felices con su vida. Obviamente, el primer tipo de individuos tendrá una renta más elevada que el segundo, con lo que si se aplica el principio de la capacidad de pago, los *yuppies* pagarán la parte esencial de los impuestos. De esta forma, el principio de la capacidad de pago hace recaer la financiación

37. En términos más precisos esta renta es igual a los ingresos brutos del contribuyente menos los gastos necesarios para obtener los ingresos y la diferencia se minorará por el equivalente en dinero de todas aquellas circunstancias (como por ejemplo el número de hijos) que inciden sobre la capacidad de pago (véase el capítulo 4 para detalles adicionales).

del Sector Público sobre quienes tienen preferencias más fuertes por los bienes producidos (y para financiar sus gustos necesitan trabajar más y obtener más renta) y exime de financiar los gastos colectivos a quienes prefieren un bien no producido como el ocio (y, por tanto, trabajan menos y tienen menos renta).

Una forma de solventar estos problemas sería incluir alguna medida del ocio, o incluso de la capacidad de generar renta, en la renta a considerar a efectos del principio de la capacidad de pago. Otra alternativa, más acorde con los principios de la Economía del Bienestar, sería la de, simplemente, tomar como indicador de la posición económica de un individuo su utilidad y, consecuentemente, basar los impuestos en los niveles de utilidad de los individuos.

El Principio de la Utilidad

Según el principio de la utilidad, la posición económica de los individuos está medida, no por su renta, sino por su bienestar. Por ello, los impuestos deben basarse en los niveles individuales de utilidad y no en los de renta.

El principio de la utilidad tiene una amplia tradición en la Hacienda y los autores clásicos como Pigou, Dalton y John Stuart Mill propusieron principios de justicia tributarias basados en las pérdidas de utilidad que causa el sistema fiscal a los contribuyentes. Así surgieron las denominadas teorías del sacrificio igual, según las cuales, el sistema fiscal más justo es aquel que causa una pérdida igual de utilidad a todos los individuos.³⁸ Estas teorías cayeron en desuso debido, fundamentalmente, a que dentro del análisis económico se generalizó la idea de que los niveles de utilidad de los individuos no eran medibles; no digamos ya comparables. La nueva Economía del Bienestar ha retomado la idea de la comparabilidad de los niveles de utilidad y ha vuelto a poner a la utilidad en el centro de los análisis de bienestar.

Sin embargo, la aplicación del principio de la utilidad al diseño de los impuestos plantea problemas cuando las funciones de utilidad difieren entre los individuos o cuando estas funciones incluyen argumentos no económicos. Porque, por ejemplo, ¿debe pagar menos impuestos un multimillonario al que su ambición por poseer más dinero le hace tener una utilidad baja que un individuo de renta baja que, sin embargo, es muy feliz con lo que posee? De igual forma, ¿el millonario con problemas personales o familiares que se siente infeliz debe pagar menos impuestos que el pobre feliz? Probablemente la mayoría de nosotros diría que no.

Esto sugiere que si se desea aplicar el criterio de la utilidad al diseño de los impuestos se debe despojar a la función de utilidad de connotaciones subjetivas y hacerla depender sólo de variables económicas. Simplemente se definiría un ín-

38. La teoría del sacrificio igual tenía diversas versiones tales como el sacrificio igual total (la pérdida de utilidad total debía ser la misma), el sacrificio igual proporcional (el porcentaje de renta perdida debía ser igual para todos los individuos) y el sacrificio igual marginal (la pérdida de utilidad en la última peseta pagada en impuestos debía ser igual para todos los individuos). Para un análisis más detallado véase el problema 4.

dice de bienestar, $U(\cdot)$, común a todos los individuos, que dependería de variables económicas (consumo, renta, esfuerzo laboral, etc.). Como se utiliza el mismo índice para evaluar el bienestar de todos los individuos, quien (siendo lo demás igual) objetivamente tiene más renta o consume más bienes necesariamente tendrá mayor bienestar. El problema es, obviamente, cómo elegir este índice de bienestar común para todos los individuos.

En todo caso, cuando todos los individuos tienen la misma función de utilidad, el principio de la capacidad de pago y el principio de la utilidad coinciden, siempre que los individuos tengan una sola fuente de renta. Por ejemplo, la función de utilidad común a todos los individuos, $U(\cdot)$, depende exclusivamente de la renta, entonces $U(y_1) = U(y_2)$ si, y sólo si, $y_1 = y_2$, con lo que ambos principios coinciden.

El Principio del Consumo

Según el Principio del Consumo, la base adecuada para establecer el impuesto es, no la renta, sino el valor del consumo que realizan los individuos. La propuesta de que los impuestos se basen en el consumo se puede encontrar ya en los escritos del filósofo moral Thomas Hobbes en el siglo XVII. La lista de economistas que defienden la base consumo incluye también, entre otros, a John Stuart Mill, Irving Fisher y más recientemente Nicholas Kaldor³⁹ y J. A. Kay y Mervin King (1989).

Un impuesto sobre el consumo sería un impuesto que anualmente gravara (de forma proporcional o progresiva) el consumo realizado por los individuos. Como por definición:

$$\text{Consumo} = \text{Renta} - \text{Ahorro}$$

un impuesto sobre el consumo es equivalente a un impuesto sobre la renta que permite deducir de la base el ahorro realizado. De hecho, los impuestos sobre el consumo se presentan como alternativa, no a los impuestos indirectos actuales, sino a los impuestos sobre la renta. La alternativa al IRPF basada en el consumo es el denominado impuesto sobre el gasto y la alternativa al Impuesto de Sociedades es el Impuesto sobre el Flujo de Caja.⁴⁰

Según sus defensores, la base consumo presenta ventajas de Equidad y Eficiencia en relación a la Base Renta. En el ámbito de la Equidad se señala que:

a) Es más justo gravar a un individuo según lo que retira de la Sociedad (su consumo) que según lo que aporta (su producción). Según este argumento, la renta es el valor de los bienes que produce un individuo. Esto es, lo que aporta a

39. Véase Kaldor (1955).

40. Estos impuestos se analizan en cierto detalle en el Apéndice al capítulo 8.

la producción de la sociedad. Por otro lado, el consumo es el valor de los bienes que retira para uso propio. Parece por tanto más justo gravar a los individuos en base a lo que usan para sí mismos que en base a lo que aportan a la producción.

b) Elimina la doble imposición del ahorro. Con un impuesto sobre la renta, si una persona gana, digamos 100 ptas., y las dedica al consumo paga impuestos una vez (sobre esas 100 ptas.). Sin embargo, si ahorra, digamos 50 ptas., posteriormente pagará además impuestos sobre los intereses que genere este ahorro. De esta forma, el impuesto que recae sobre 100 ptas. ganadas trabajando y dedicadas al consumo (el IRPF del año en que se obtuvo la renta) es menor que el que recae sobre 100 ptas. ganadas trabajando y dedicadas, al menos parcialmente, al ahorro (el IRPF del año en el que se obtuvo la renta más el IRPF sobre los intereses que generó el ahorro). Hay quien interpreta que esto es una *doble imposición* injusta *del ahorro*. Obviamente, un impuesto sobre el consumo evitaría esta doble imposición.⁴¹

Desde la perspectiva de la eficiencia, los defensores del impuesto sobre el gasto argumentan que, al eximir el ahorro de tributación, lo estimularía. Esto aumentaría la acumulación de capital de la economía y, por extensión, su nivel de producción y su tasa de crecimiento.

Los argumentos en favor de los impuestos sobre el gasto pueden ser cuestionados desde diferentes perspectivas. Por ejemplo, no es cierto que la renta de una persona sea una «aportación a la sociedad». La renta de una persona es propiedad suya e incluso si no la consume le confiere poder, seguridad, influencia, etc. Además, parece dudoso desde el punto de vista ético que un millonario que por frugalidad o avaricia consume poco tenga que pagar menos impuestos que otra persona que, ganando mucho menos, dedica al consumo la mayor parte de sus ingresos.

Por otro lado, la denominada doble imposición del ahorro no conduce necesariamente a un impuesto sobre el consumo. Para evitarla bastaría con, por ejemplo, mantener un IRPF que eximiera de la base los rendimientos del ahorro. Pero ni siquiera está claro que esto sea ni eficiente ni equitativo. Gravar los rendimientos del ahorro es equivalente a aumentar el precio del consumo futuro.⁴² Por ello es igual de injusto gravar los rendimientos de ahorro como, por ejemplo, gravar el consumo presente a un tipo más elevado que el consumo futuro, gravar unos bienes más que otros o no gravar el ocio mientras se gravan los rendimientos del trabajo. O, por ponerlo de otra forma, no es más injusto distorsionar el precio del consumo futuro que distorsionar cualquier otro precio (de un bien o un factor) de la economía.

41. Obsérvese que con un impuesto sobre el consumo el individuo que no ahorra tributaría por 100 el año que obtiene la renta en tanto que el que ahorra ese año sólo tributaría por $(100 - \text{Ahorro})$.

42. Si el tipo de interés es r , el ahorro necesario para consumir una peseta en el futuro es $1/(1 + r)$. Al gravar los rendimientos del ahorro disminuye el tipo de interés r que reciben los ahorradores y se hace necesario ahorrar más para poder consumir una unidad en el futuro.

De igual forma, desde la perspectiva de la eficiencia la teoría de la imposición óptima pone de manifiesto que en un contexto de *Second Best*, en general, no es eficiente eximir de tributación los rendimientos del ahorro. La razón básica es que gravar el ahorro puede ayudar a compensar otras distorsiones introducidas por el sistema fiscal⁴³ y mejorar la eficiencia. Por ejemplo, gravar los rendimientos del ahorro encarece el coste del consumo futuro y puede inducir a los individuos a trabajar más hoy. Esto, a su vez, puede compensar una distorsión en el mercado de trabajo (como por ejemplo un impuesto sobre la renta) que está induciendo a los individuos a trabajar menos.

Finalmente la relación entre el impuesto sobre el consumo y el nivel de ahorro también plantea problemas. Por un lado, aumentar el ahorro no es nunca un objetivo en sí mismo y, ciertamente, más ahorro no implica siempre más bienestar. Por ejemplo, nadie consideraría que lo ideal es una sociedad que ahorre el 100 % de su renta. Por ello, para defender un impuesto en base a que aumenta el ahorro es necesario, primero, justificar que el nivel de ahorro es ineficientemente bajo. En todo caso, incluso si por alguna causa el nivel de ahorro es ineficientemente bajo, no está claro que eximir de tributación el ahorro lo aumente o, al menos, que lo aumente más que otras medidas como, por ejemplo, una reducción general en el nivel de impuestos.

En todo caso, conviene señalar que los impuestos sobre el consumo prácticamente nunca han sido llevados a la práctica. Ciertamente, una multitud de Comisiones de Expertos⁴⁴ han propuesto sustituir el IRPF por un impuesto sobre el gasto o el Impuesto de Sociedades por un impuesto sobre el Flujo de Caja. Sin embargo, la realidad es que estas propuestas casi nunca se han puesto en práctica y sólo algunos países en vías de desarrollo se han aventurado a introducir a escala limitada y temporalmente impuestos sobre el gasto.⁴⁵ Con todo, las propuestas de introducir impuestos sobre el gasto continúa teniendo muchos defensores y reaparece recurrentemente.

PRINCIPIOS DE EQUIDAD

Los principios de equidad en el diseño de los impuestos suelen dividirse en dos grandes grupos denominados, respectivamente, principios de equidad horizontal y principios de equidad vertical.

La equidad horizontal se ocupa de cómo debe tratar el sistema fiscal a los individuos que son iguales desde el punto de vista económico. La equidad vertical, por su parte, se ocupa de cómo debe tratar a los que se encuentran en una posición económica diferente.

43. Véase el capítulo 2.

44. Éste es el caso de diversas Comisiones oficiales creadas a lo largo de los años setenta y ochenta para estudiar la reforma de la fiscalidad en, por ejemplo, Irlanda, EE.UU. y Suecia.

45. Sri Lanka introdujo temporalmente un impuesto sobre el gasto y la India lo experimentó sobre una pequeña parte de la población.

Equidad horizontal

La equidad horizontal es un principio de justicia fiscal que exige que el sistema fiscal trate igual a los que son iguales desde el punto de vista económico. Esto es, que el sistema fiscal no establezca discriminaciones entre contribuyentes por razones no económicas como, por ejemplo, el sexo, la raza o las creencias. La equidad horizontal es, por tanto, un principio que garantiza la igualdad de los contribuyentes ante la Ley Fiscal.

La idea subyacente a la equidad horizontal es sencilla. Tratar igual a los iguales.⁴⁶ Los problemas surgen a la hora de determinar quiénes son iguales desde el punto de vista económico y, por tanto, en base a qué es legítimo discriminar fiscalmente. Para ver la naturaleza del problema supongamos que todas las características (económicas o no) de un individuo fueran medibles. Entonces un individuo estaría totalmente caracterizado por un vector de características λ^j de la forma:

$$\lambda^j = (\lambda_1^j, \lambda_2^j, \dots, \lambda_n^j)$$

Algunas de estas características son claramente irrelevantes a la hora de establecer la posición económica de los individuos. Éste es el caso de, por ejemplo, la altura, el sexo o las creencias. Otras características, como por ejemplo la renta o la riqueza, son relevantes a la hora de establecer la posición económica de los contribuyentes. El problema está en que hay una gran cantidad de características para las que no está claro si deben, o no, incluirse como determinantes de la posición económica y si, por tanto, es legítimo discriminar fiscalmente en base a estas características. Éste es el caso de, por ejemplo, las preferencias, la edad o el origen funcional de la renta (capital o trabajo). Siendo todo lo demás igual, ¿es legítimo discriminar fiscalmente entre dos individuos porque a uno le gusta la cerveza y a otro el agua mineral? ¿O porque a uno le gusta la lectura y al otro jugar al bingo? Si la respuesta es no, serían inequitativos horizontalmente todos los impuestos indirectos que gravan los bienes a tipos distintos. En particular los impuestos especiales serían inequitativos. Si, por el contrario, la respuesta es sí, se estaría legitimando desde la perspectiva de la equidad horizontal la imposición indirecta con tipos diferenciados.

En este contexto, dar una definición de equidad horizontal consiste en, simplemente, escoger un subconjunto de las características del vector λ como definitorias de la posición económica y definir como iguales a aquellos que tienen estas características iguales. Sin embargo, diferentes elecciones de características darán lugar a definiciones distintas de equidad horizontal y tendrán implicacio-

46. En términos estrictos, en la práctica casi nunca dos individuos son exactamente iguales. Así, por ejemplo, en la práctica es muy difícil que dos contribuyentes tengan exactamente la misma renta hasta el último céntimo. Por ello, para que el concepto de equidad horizontal tenga contenido empírico debe interpretarse en términos de similares. Esto es, que el sistema fiscal trate de forma similar a los individuos que son similares.

nes distintas sobre el conjunto de impuestos que se consideran equitativos horizontalmente.

La elección más sencilla como indicador de posición económica, y la que de hecho se utiliza en muchos de los análisis de equidad horizontal, es la renta. Dos individuos son iguales si tienen la misma renta y que el sistema los trate igual significa que paguen los mismos impuestos. Esta definición es relativamente estricta e implica entre otras cosas que no se puede gravar con tipos diferenciados a los bienes de consumo (porque a igualdad de renta todos los contribuyentes deben pagar los mismos impuestos independientemente de en qué bienes decidan gastar esta renta) ni discriminar entre rentas del trabajo y rentas del capital (porque a igualdad de renta se deben pagar los mismos impuestos).

Sin embargo, como ya hemos visto, la renta no es el mejor indicador de posición económica porque, entre otras cosas, no toma en cuenta el bienestar del tiempo que se dedica al ocio si no se trabaja y, por tanto, no se obtiene renta. Para solventar este problema, Feldstein (1976) propuso una definición de equidad horizontal basada en la utilidad. Según esta definición, un impuesto es equitativo horizontalmente si todos los que tienen la misma utilidad antes de impuestos tienen también la misma utilidad después de impuestos. Esto es, si el sistema fiscal causa la misma pérdida de utilidad a los iguales. Una implicación inmediata de este principio es que, en tanto las preferencias por el ocio difieran entre individuos, ningún impuesto sobre la renta o sobre el consumo será equitativo horizontalmente.

Para ver esto volvamos al ejemplo de los *yuppies* y los *hippies* analizado el principio de la utilidad y consideremos el caso extremo en el que los *yuppies* sólo consumen bienes producidos (con lo que el esfuerzo laboral es uno y el ocio cero) y los *hippies* sólo consumen ocio (con lo que el esfuerzo laboral es cero y el ocio es uno). Supongamos además que en el momento inicial la utilidad de *yuppies* y *hippies* es la misma. Esto es, que la utilidad que derivan los *yuppies* de trabajar y consumir mucho es la misma que la que obtienen los *hippies* de no trabajar y consumir ocio. Es evidente que cualquier impuesto sobre la renta o sobre el consumo disminuirá la utilidad de los *yuppies* (porque hará que tengan menos renta y/o menos consumo) pero no la de los *hippies* (porque los impuestos sobre la renta o sobre el consumo no gravan el ocio). Consecuentemente, ninguno de estos impuestos será equitativo horizontalmente en términos de utilidad.

La definición de equidad en la utilidad comparte, sin embargo, todos los problemas señalados en el análisis de la base utilidad. El más importante es que basar la fiscalidad en nociones subjetivas de utilidad puede conducir a resultados éticamente inaceptables. Simplemente no parece razonable que, porque su utilidad subjetiva es menor, el rico avaro o triste pague menos impuestos que el pobre despreocupado o feliz. Esto sugeriría, de nuevo, que los principios de equidad horizontal basados en la utilidad son más aceptables cuando se supone que todos los individuos tienen la misma función de utilidad y a este indicador de bienestar se le asigna una interpretación objetiva.

Tanto la interpretación de la equidad horizontal en términos de capacidad de

pago como en términos de utilidad plantean problemas conceptuales y excluyen como admisibles la mayor parte de los impuestos que se utilizan en la actualidad. Una interpretación mucho más débil del concepto de equidad horizontal es la que se realiza en términos de igualdad de oportunidades. Según esta interpretación, un impuesto es equitativo horizontalmente si altera de igual forma las oportunidades de elección de todos los individuos. Esto es, si todos los que actúan igual pagan los mismos impuestos. Con esta definición, un impuesto indirecto con tipos diferenciados sí sería equitativo horizontalmente porque aumenta de igual forma el precio de los bienes para todos los individuos. Esto es, todos los que actúan de la misma forma (consumen los mismos bienes) pagan los mismos impuestos. De hecho, los únicos impuestos que incumplirían esta definición serían los patentesmente inequitativos porque discriminan por razones como el sexo o la raza.

La conclusión básica del análisis anterior es que existe una ambigüedad inherente al concepto de equidad horizontal. Esto ha llevado a muchos a interpretarlo en la forma más general posible, que es en términos de igualdad de oportunidades. Sin embargo, esto no significa que ésta sea la interpretación adecuada siempre. Por ejemplo, para quienes insisten en el principio de la capacidad de pago como base de la justicia fiscal es probablemente más razonable utilizar una interpretación de la equidad horizontal en términos de la capacidad de pago. Por ello, probablemente no se puede afirmar que exista una única definición equidad horizontal aplicable a todas las concepciones de justicia distributiva.

Equidad vertical

La equidad vertical se ocupa de cómo debe tratar el sistema fiscal a individuos cuya situación económica es distinta. La equidad vertical trata de responder a cuestiones como las siguientes. Si el individuo *A* tiene, digamos, el doble de renta que el individuo *B*, ¿cuál es la relación más justa entre los impuestos de *A* y el *B*? Esto es, ¿debe pagar *A* más del doble de impuestos que *B*? ¿Debe pagar exactamente el doble? ¿Quizá sería suficiente que *A* pagara más impuestos que *B* (aunque fueran menos del doble)? o ¿quizá deben pagar los mismos impuestos?

Obviamente estas preguntas no tienen una respuesta única. Un igualitarista elegiría la primera alternativa y, si fuera extremista, añadiría la cualificación de que «mucho más que el doble». Un liberal moderado quizá optaría por la segunda alternativa o, incluso por la tercera. Y un liberal extremo optaría por la cuarta porque en su opinión la base de la imposición debe ser, no la capacidad de pago, sino el principio del beneficio.

Todo esto simplemente pone de manifiesto que no existe «un» tratamiento justo de los individuos en posición económica diferente. Lo que se considere como un tratamiento fiscal justo depende de la concepción de justicia distributiva que se aplique, y dos personas pueden diferir legítimamente acerca de cuál es la mejor teoría de justicia. Por ello, en última instancia, el tratamiento más justo, y por extensión la definición adecuada de equidad vertical, depende de la

Estos conflictos entre principios son inherentes al diseño de los sistemas. Por ello, muchas veces se afirma que el diseño de los sistemas fiscales es un ejercicio de compromiso entre principios contradictorios. De esta forma, quienes pongan un énfasis especial en un principio deben plantearse cuál es el precio que están dispuestos a pagar en términos de los restantes principios. Así, por ejemplo, quienes ponen un énfasis en la equidad deben ser conscientes que cuanto más se avance en la equidad, mayor será el coste en términos de eficiencia y de sencillez.

Resumen final

- El sistema fiscal afecta a la asignación y a la distribución de recursos de la economía. Por ello es importante que su diseño busque ser eficiente, equitativo y sencillo.
- Los impuestos son las cantidades que el Sector Público detrae coactivamente del Sector Privado. La coactividad es la característica definitoria de un ingreso como impuesto.
- Además de los impuestos, el Sector Público se financia mediante otros ingresos como tasas, transferencias, ingresos patrimoniales, ventas de activos y el endeudamiento. Los impuestos son, sin embargo, la fuente esencial de ingresos y financian entre el 75 y el 80 % del gasto (no financiero) público.
- Los impuestos se dividen en directos (gravan el obtener renta o poseer riqueza), indirectos (gravan el consumo de bienes y servicios) y cotizaciones sociales (gravan los rendimientos del trabajo y están afectos a la cobertura social). En España los directos (cuyas figuras más importantes son el IRPF y Sociedades) suponen algo menos del 34 % de la recaudación, los indirectos (fundamentalmente IVA y Especiales) casi el 30 % y las cotizaciones algo más del 37 %. Globalmente la recaudación supone algo más del 37 % del PIB.
- Se dice que una asignación es eficiente si no es posible reasignar los recursos existentes de tal forma que algún (o algunos) individuo(s) mejore(n) sin que otro (u otros) empeore(n). A una asignación eficiente se la denomina también *Pareto eficiente* o *Pareto óptima*.
- El Primer Teorema de la Economía del Bienestar garantiza que, bajo ciertas condiciones, el libre mercado conduce a asignaciones eficientes. La clave de este resultado son los precios que actúan como coordinadores de

las decisiones individuales. En tanto los precios relativos por los que se guían consumidores y productores sean iguales, el libre mercado conducirá (bajo ciertas condiciones) a la eficiencia.

- Para que un impuesto sea eficiente no debe abrir divergencias entre los precios relativos por los que se guían consumidores y productores. Cuando un impuesto conduce a la eficiencia se dice que es *Neutral*. En otro caso, se dice que es *distorsionario* y a la diferencia entre los precios relativos del consumidor y del productor se le denomina *Cuña Fiscal*.
- Cuando un impuesto es independiente de las decisiones de los consumidores se dice que es un impuesto de *Tanto Alzado* o de *Suma Fija*. Todo impuesto de Tanto Alzado es neutral y todo impuesto neutral es equivalente a uno de Tanto Alzado.
- Cuando los impuestos permiten alcanzar la eficiencia se dice que son la solución de *First Best* al diseño del sistema fiscal. Cuando no alcanzan la eficiencia pero minimizan la pérdida de eficiencia se dice que son la solución de *Second Best*.
- Existen diferentes bases que se pueden utilizar al diseñar los impuestos. Las que han tenido una mayor importancia son el beneficio, la capacidad de pago, la utilidad y el consumo.
- Según el *Principio del Beneficio*, quien obtenga mayores beneficios debe pagar impuestos más altos. Este principio implica que el Sector Público no redistribuya nada entre los ciudadanos. El principio del beneficio sólo debe utilizarse para financiar los bienes privados que el Sector Público provee por razones de eficiencia.
- Según el *Principio de la Capacidad de Pago*, los que están en mejor posición económica deben pagar más impuestos. Este principio conllevará una redistribución entre individuos, pero no será eficiente y hace recaer los impuestos sobre quienes tienen preferencias más fuertes sobre los bienes producidos, eximiendo a quienes prefieren el ocio.
- Según el *Principio de la Utilidad*, quienes tienen más utilidad deben pagar más impuestos. Este principio plantea numerosos problemas cuando las funciones de utilidad de los individuos son diferentes.
- Según el *Principio del Consumo*, la base adecuada para establecer el impuesto es, no la renta, sino el valor del consumo que realizan los individuos. La base consumo es, sin embargo, dudosamente equitativa y no está

claro que sea eficiente ni que estimule la tasa de acumulación del capital de la economía.

- Los principios de equidad en el diseño de los impuestos pueden ser principios de equidad horizontal y principios de equidad vertical. La equidad horizontal se ocupa de cómo debe tratar el sistema fiscal a los individuos que son iguales. La equidad vertical, de cómo debe tratar a los que se encuentran en una posición económica diferente.
- La aplicación del principio de la equidad horizontal se enfrenta al problema de establecer quiénes son iguales. A veces esta igualdad se interpreta en términos de renta o de utilidades. Estas definiciones no están exentas de problemas y, por ello, muchas veces lo razonable es interpretar la equidad horizontal en términos de igualdad de oportunidades.
- Los juicios de justicia distributiva se formalizan mediante funciones de bienestar social. Un impuesto es equitativo verticalmente si conduce a la distribución socialmente óptima.
- El Segundo Teorema de la Economía del Bienestar garantiza que siempre existen impuestos que conducen al óptimo social sin pérdidas de eficiencia. El problema es que, muchas veces, estos impuestos no pueden aplicarse porque el Sector Público no tienen información suficiente. Entonces se debe aceptar una pérdida de eficiencia a cambios de mejorar la distribución del bienestar.
- Se dice que un impuesto es progresivo si el tipo impositivo medio es creciente con la renta. La progresividad garantiza la reducción de la desigualdad pero no tiene en cuenta los posibles costes en términos de producción perdida de los desincentivos que introduce.
- Un sistema fiscal es sencillo cuando se basa en unos pocos impuestos de base muy amplia. La sencillez de los impuestos reduce la presión fiscal indirecta, reduce el fraude y reduce los costes de gestión.
- Se dice que un sistema fiscal es flexible cuando su recaudación no se ajusta automáticamente a las variaciones de renta de la economía. Un impuesto flexible evita intervenciones legislativas y actúa como *estabilizador automático* de la demanda agregada.
- El diseño de los sistemas fiscales es un ejercicio de compromiso entre principios contradictorios. Así, existen conflictos entre eficiencia y equidad o entre la equidad y la sencillez.