

Els Opuscles del CREI

núm. **27**

Octubre 2010

Desigualdad y progresividad fiscal

Juan Carlos Conesa



CREI 

Centre de Recerca
en Economia Internacional

Desigualdad y progresividad fiscal

Juan Carlos Conesa

El Centre de Recerca en Economia Internacional (CREI) es un centro de investigación constituido como consorcio integrado por la Universidad Pompeu Fabra y la Generalitat de Catalunya. Su sede está en el campus de la Universidad Pompeu Fabra, en Barcelona.

El objetivo de CREI es promover la investigación en economía internacional y macroeconomía con los estándares académicos más altos.

Els Opuscles del Crei pretenden ser los instrumentos de difusión de la investigación del CREI en el ámbito no académico. Cada *Opuscle* recoge, para un público general, las conclusiones y observaciones de trabajos publicados, o en vías de publicación, en las revistas especializadas. Se hace constar que las opiniones expresadas en *Els Opuscles del Crei* son responsabilidad de sus autores.

Versiones en pdf de este y los demás *Opuscles del Crei* pueden descargarse de:
www.crei.cat/opuscles.php

Consejo editorial

Antonio Ciccone (editor)
Jordi Galí
Teresa Garcia-Milà
Andreu Mas-Colell

Editado por: CREI
Universitat Pompeu Fabra
Ramon Trias Fargas, 25-27 08005 Barcelona
Tel. 93 542 13 88

© CREI, 2010
© de esta edición: Juan Carlos Conesa

Diseño: Fons Gràfic
Impresión: Masanas Gràfiques
ISSN: 1137 - 7828
Dipòsit legal: B-37.474-2010

1. Introducción

¿Cómo debemos diseñar el sistema fiscal? ¿Es el sistema fiscal actual demasiado progresivo o, al contrario, debiera serlo más? Son preguntas que recurrentemente aparecen en el debate político y las opiniones vertidas suelen reflejar las posturas ideológicas de quien las defiende. Durante los últimos años se ha hecho mucha investigación basada en métodos computacionales¹ y dichos trabajos pueden introducir elementos relevantes en el debate, al margen de posturas ideológicas. Aquí revisaré los fundamentos de dichos trabajos sin entrar en sus aspectos más técnicos y explicaré sus conclusiones fundamentales respecto a las propiedades del grado óptimo de progresividad fiscal.

En concreto, en estas páginas voy a analizar el papel que juega la progresividad en el gravamen de la renta como mecanismo para alcanzar dos objetivos: equidad entre individuos con distinta capacidad de generar renta y seguro frente a las fluctuaciones no esperadas que los individuos sufren en sus ingresos laborales. Estos aspectos positivos deben ponerse en una balanza en relación a las implicaciones de la progresividad fiscal sobre la eficiencia económica (el impacto negativo que implica la introducción de distorsiones en las decisiones de trabajo y ahorro de los individuos).

Estas líneas no pretenden ser exhaustivas. Como ya he comentado antes, el análisis se cen-

tra en la imposición de la renta, dejando al margen otras figuras impositivas, como la imposición sobre el consumo. Tampoco estudia todas las dimensiones existentes en el debate sobre la imposición, sino que se centra en el equilibrio entre los objetivos de equidad y seguro frente a los costes en términos de eficiencia. En ese sentido, tomaré como dada la preferencia de la autoridad fiscal por objetivos de equidad sin entrar en debates de justicia social.

Los resultados fundamentales, que anticipamos ahora, son:

1. El grado óptimo de progresividad en la imposición de la renta se obtiene con un tipo único sobre las rentas del trabajo con un tramo exento sustancial, y un tipo único sobre las rentas de capital.

2. El gravamen óptimo de la renta del capital es alto, si bien esto no se debe a un criterio de equidad o seguro, sino a razones de eficiencia en la asignación de consumo y horas trabajadas a lo largo del ciclo vital.

Estos resultados se han obtenido para un ejercicio cuantitativo basado en la economía estadounidense, si bien los principios básicos que se obtienen son de aplicabilidad para el caso general de otras economías, puesto que los aspectos fundamentales que justifican los resultados también se observan en la mayor parte de los países industrializados.

2. Diferencias en renta, desigualdad y mercados de capitales

Que somos diferentes es una obviedad. La gente difiere en altura, edad, sexo, fuerza física, espíritu emprendedor, conocimientos, etcétera. Desde

la perspectiva de estas páginas, en términos del análisis de la progresividad fiscal, me voy a centrar en algunas de las diferencias en la capacidad de generar renta laboral.

Una dimensión que importa es la edad. Los ingresos laborales varían sustancialmente con la edad, debido a factores como la experiencia en el trabajo y la acumulación de capital humano. Aún así, individuos de la misma edad difieren sustancialmente en su capacidad de generar renta. Algunas de esas diferencias se deben a factores previos a la entrada en el mercado laboral, como pueden ser la habilidad innata o genética, el entorno en que se ha crecido, o la calidad y duración de la escolarización recibida. Otras de esas diferencias se deben a factores relacionados con la propia experiencia laboral, puesto que es posible que se escoja un sector productivo que *ex-post* genera perspectivas de futuro diferentes, se trabaja para una empresa que con el tiempo languidece mientras que otros individuos trabajan en una empresa de éxito, uno se ve afectado por ciertas enfermedades, o simplemente uno pierde el puesto de trabajo y otro lo conserva.

A efectos de estas páginas voy a agrupar las diferencias en tres factores:

1. Tipo inicial: referida a todos los factores que se han determinado antes de entrar en el mercado laboral, y que se suponen independientes del historial laboral de los individuos.

2. Edad.

3. Suerte: referida a circunstancias aleatorias a lo largo de la vida laboral.

Así, a cada individuo le corresponde un tipo inicial, una edad, y un historial de suerte en el mercado laboral. La combinación de estas tres di-

mensiones es la que determinará la productividad del trabajo de este individuo.

Desde una perspectiva de diseño de sistemas fiscales, cuál sea la importancia cuantitativa de cada uno de estos tres factores es crucial. También la estructura de los mercados de capitales juega un papel esencial para el diseño de sistemas fiscales. Para clarificar este punto, imaginemos un mundo en el que las diferencias de tipo inicial no son asegurable en el mercado privado, mientras que los riesgos asociados al mercado laboral son perfectamente asegurables en los mercados de capital. En ese mundo, el seguro privado eliminaría el impacto del factor suerte, aislando la capacidad de consumo frente a las fluctuaciones individuales de los ingresos. En este caso, la progresividad fiscal sería un instrumento cuyo único objetivo es alcanzar un determinado objetivo de equidad a partir de la redistribución de recursos de los individuos más productivos hacia los menos productivos. En cambio, si el factor suerte importa y la capacidad de seguro es limitada, la progresividad fiscal juega un papel adicional al introducir una fuente externa de seguro frente a los riesgos laborales.

En segundo lugar, individuos distintos hacen sus planes de trabajo-consumo-ahorro a lo largo de su vida en función de su renta presente y sus expectativas de renta futura. Si sólo existieran diferencias en el tipo inicial, con preferencias similares estos individuos realizarían planes básicamente proporcionales. Aquellos individuos con mayor capacidad tendrían más renta en cada periodo y acumularían activos también en mayor cuantía, pero en una misma proporción, para ajustar sus planes de consumo a lo largo de su vida. En este caso, el impacto relativo del gravamen de las rentas de capital y trabajo sería el mismo para todos los individuos. En cambio, si el factor suerte tiene mucha importancia, aquellos individuos más afortunados acumulan activos más que proporcionalmente (para asegurarse

frente a un reverso potencial de su suerte en el futuro). Como resultado, la proporción de rentas del trabajo y del capital diferiría sustancialmente entre individuos (como se observa en los datos), por lo que la fiscalidad diferenciada de las fuentes de renta afecta de forma distinta a individuos distintos. Una fiscalidad basada más en el gravamen de rentas del capital que del trabajo recae proporcionalmente más sobre los individuos de más edad que han tenido un historial más afortunado y han acumulado activos en mayor proporción.

Por tanto hay dos tareas difíciles y fundamentales. Primero, determinar qué parte de la productividad del trabajo se debe a diferencias en el tipo inicial y a diferencias en la suerte en el mercado laboral. Segundo, determinar la cuantía del acceso a seguro, o lo que es lo mismo, el grado de incompletitud de los mercados de capitales.

Por último, debo mencionar que hasta el momento he hablado exclusivamente de riesgos individuales y que deliberadamente he omitido el riesgo agregado. En estas páginas no considero el papel del sistema fiscal para ayudar a paliar el impacto de las fluctuaciones económicas agregadas. Existen trabajos académicos que intentan determinar la evolución de la desigualdad con el ciclo económico. Las referencias más relevantes son las de Krusell y Smith (1998) y Storesletten, Telmer y Yaron (2004). Hasta la fecha, sin embargo, todavía no se ha avanzado lo suficiente para sacar conclusiones en términos de progresividad fiscal. Una excepción parcial es el análisis del impacto de la redistribución intergeneracional y la seguridad social de Krueger y Kubler (2006).

2.1. La medición del impacto del tipo inicial y la suerte en la productividad del trabajo

¿Qué parte de las diferencias observadas en la capacidad de generar renta entre individuos viene

determinada por diferencias iniciales y qué parte viene sobreenvenida por la suerte de los individuos?

Está claro que determinar el impacto del factor edad es relativamente sencillo, dado que la edad es siempre observable. En contraste, resulta una cuestión muy controvertida establecer a partir de la evolución de los ingresos de los individuos qué parte corresponde al tipo inicial y qué parte corresponde a la suerte. La razón es que muchos de los factores iniciales no son observables o fácilmente medibles, como la habilidad, el espíritu de trabajo, la calidad de la educación recibida o la ambición profesional. Más aún, el ejercicio es todavía más complicado si tenemos en cuenta que existen componentes de la productividad que se revelan a lo largo de la vida laboral y que no son únicamente el resultado del factor suerte, como sería el caso del esfuerzo en el puesto de trabajo o las decisiones explícitas de elección ocupacional (trabajo por cuenta propia o ajena, en el sector público o privado, etcétera).

Es por estas dificultades que los economistas difieren en cuanto a la estimación del impacto sobre la renta laboral de los factores tipo inicial y suerte. Hago tanto hincapié en ello porque juega un papel crucial en el análisis de la progresividad fiscal, tanto desde un punto de vista de eficiencia económica como desde una perspectiva de equidad, como hemos discutido anteriormente.

Los estudios empíricos al respecto no pueden ser concluyentes, pero sí son indicativos. En particular, las estimaciones de la importancia relativa de los dos distintos tipos de heterogeneidad que consideramos en este caso no son independientes del marco teórico considerado. Por ejemplo, si tenemos en cuenta en nuestro análisis las decisiones de acumulación de capital humano a lo largo de la vida laboral de los individuos, parte de las diferencias en renta que atribuiríamos a la suerte serían

en realidad el resultado de dichas decisiones. En todo caso, hasta la fecha las estimaciones indican que las condiciones iniciales explican entre un 50 y un 90% de las diferencias en renta observada, y que el factor suerte es muy persistente (con un factor de autocorrelación superior a 0,9).²

2.2. Acceso a seguro e incompletitudes de mercado

Una pregunta central es: ¿Cuál es la capacidad de los hogares para asegurarse frente a distintos tipos de riesgos? Esta capacidad no es ni constante en el tiempo ni entre grupos distintos de individuos o países. Los mercados financieros evolucionan en el tiempo, las costumbres sociales también, las regulaciones de dichos mercados varían entre distintas regiones del mundo, etcétera. Asimismo, no todos los factores aleatorios que afectan a los individuos son iguales. Por ejemplo, una situación de enfermedad severa sería un riesgo que tiene carácter **permanente** en muchas ocasiones, mientras que perder o conservar el trabajo es **persistente** en el tiempo, o existen fluctuaciones de la productividad que tienen un carácter puramente **transitorio**, como podrían ser los picos de demanda para un taxista o un restaurante.

Determinar la capacidad de los individuos de asegurarse es una tarea extremadamente compleja, puesto que depende de las instituciones del sistema financiero y del tipo de riesgos a que un individuo se enfrente. Incluso determinar el grado de desarrollo de los mercados financieros no es un buen indicador, dado que existen múltiples formas de seguro que no se vehiculan a través del sistema financiero formal. En primer lugar, los individuos tienen la capacidad de asegurarse a sí mismos a través del ahorro personal. Conscientes de las potenciales fluctuaciones de sus ingresos, los individuos pueden acumular recursos³ y ajustar éstos en función de las variaciones en sus ingresos

para evitar fluctuaciones indeseadas en los niveles de consumo. En segundo lugar, existen muchos canales informales de seguro, como es el caso de las transferencias entre miembros de una red de familia o amigos, incluso de vecinos. Existe fuerte evidencia de sofisticados mecanismos de seguro informal como en el caso de comunidades rurales aisladas de India o Tailandia (véase Townsend, 1994, así como otros múltiples artículos, libros y proyectos de investigación del mismo autor), o el caso de “La Crema” en Andorra estudiado en Cabañes, Calvó-Armengol y Jackson (2003).

En general, por tanto, la estrategia empírica consiste en evaluar cuantitativamente cómo el consumo individual responde a las fluctuaciones en los ingresos individuales. Si la evidencia implicara que el consumo individual es independiente de las fluctuaciones transitorias de los ingresos individuales, esto indicaría que existen mercados completos para asegurar las fluctuaciones transitorias de renta. La evidencia empírica, sin embargo, indica que las fluctuaciones en ingresos se transmiten parcialmente al consumo, por lo que cabe concluir que no existen mercados completos. Existen diferentes marcos conceptuales para entender las razones de la ausencia de mercados de seguro que podrían mejorar potencialmente el bienestar de los individuos. Por un lado, es posible que no exista la capacidad de prevenir que los individuos abandonen contratos de seguro previamente firmados una vez se ha resuelto total o parcialmente la incertidumbre relevante. Kehoe y Levine (1992) formalizaron este aspecto, y Krueger y Perri (2009) han analizado sus implicaciones para la redistribución fiscal. Por otro, es posible que problemas de falta de información hagan la firma de dichos contratos demasiado compleja, no rentable económicamente o directamente imposible. Basada en el trabajo pionero de Mirrlees (1971), existe una línea de investigación que analiza la política óptima en este tipo de entorno, véase Golosov, Kocherlakota y Tsyvinski (2003).

Si bien la evidencia empírica indica que los mercados no son completos, la capacidad de los individuos de asegurarse frente a fluctuaciones transitorias en los ingresos es bastante alta. De hecho, esto es así porque un nivel de ahorro personal como el observado para el individuo medio (unas tres veces su renta anual) es suficiente para autoasegurarse frente a fluctuaciones transitorias de los ingresos. En cambio, la capacidad de los individuos de asegurarse frente a fluctuaciones persistentes o permanentes es baja, si no nula.

Este hecho, la mayor capacidad de los individuos para asegurarse frente a fluctuaciones transitorias, junto con la importancia relativa de los distintos tipos de heterogeneidad de los individuos, implica que **el sistema fiscal tiene un papel crucial para conseguir objetivos de equidad (o seguro *ex-ante* frente a diferencias permanentes en capacidad de generar renta) o para absorber riesgos persistentes en el tiempo.**

Una matización importante al respecto es que en muchas ocasiones se ha documentado que la introducción de mecanismos públicos de seguro hace disminuir o desaparecer mecanismos privados (formales o informales) de seguro, no necesariamente incrementando la capacidad de los hogares de aislar su consumo de cambios en ingresos. Este mecanismo se ha estudiado en Attanasio y Ríos-Rull (2000) o Krueger y Perri (2009).

3. Concepto de óptimo y bienestar social

Por regla general, muchas políticas potenciales suelen mejorar el bienestar de unos individuos y empeorar el bienestar de otros. Por tanto, la cuestión de qué se considera como una buena política es cuando menos controvertida.

Como he descrito anteriormente, vamos a considerar un mundo en que los individuos nacen, se les asigna aleatoriamente un tipo inicial, se incorporan al mercado laboral y cada periodo reciben un valor aleatorio de su productividad, finalmente se retiran y eventualmente mueren (lo que puede ocurrir en cada periodo con cierta probabilidad). En ese mundo, a día de hoy existe en la economía una distribución de individuos distintos en función de su edad, su tipo al incorporarse al mercado laboral y su historial de suerte en el mercado, además de todas las generaciones futuras a considerar.

Idealmente, con un criterio utilitarista se buscaría el sistema fiscal que maximiza una media ponderada del bienestar de todos los individuos, tanto los vivos en el momento actual como las generaciones futuras. Eso implicaría determinar para cualquier política cuál sería la evolución de la economía dadas unas condiciones iniciales comunes. Dicha tarea es computacionalmente colosal, por lo que en Conesa, *et al.* (2009) optamos por un criterio de óptimo diferente y computacionalmente factible.

Lo que hacemos en nuestros trabajos sobre progresividad fiscal es buscar el sistema fiscal que maximiza el bienestar de un individuo antes de incorporarse al mercado laboral (antes de saber su tipo), para un equilibrio estacionario de la economía. Dicho de forma más sencilla, imaginemos un número grande de economías iguales excepto por su sistema fiscal. Dado que estas economías tienen sistemas fiscales distintos, en cada una de ellas las perspectivas económicas de los individuos son distintas, puesto que salarios, tipos de interés, etcétera son distintos. ¿Qué sistema fiscal es el que dotaría de mayores perspectivas de bienestar a lo largo de su vida a los nacidos –hoy y también en el futuro– en dicho sistema?

Para no aburrir con detalles técnicos, el ejercicio consiste en escoger una función que establezca

cuántos impuestos debe pagar un individuo como función de su renta para hacer que el individuo que naciera en un mundo con esa fiscalidad alcanzara el mayor nivel de bienestar esperado posible.

4. Las claves de la progresividad fiscal

Por supuesto, existen muchos sistemas fiscales potenciales, por lo que en estas páginas me limito a considerar sistemas fiscales en que el nivel de impuestos que paga cada individuo depende única y exclusivamente de su nivel de renta observada. Es decir, el sistema fiscal no puede discriminar en función de otras características observables. Por supuesto que la capacidad de discriminar fiscalmente en función de variables observables incrementaría los instrumentos disponibles para la autoridad fiscal y eso permitiría alcanzar situaciones más ventajosas.⁴ De hecho, los sistemas fiscales discriminan parcialmente en función de algunas características observables (si se trata de trabajadores por cuenta ajena o no, número de hijos, etcétera), pero en nuestro análisis nos centraremos en una función que asigne un nivel de impuestos a pagar para cada nivel de renta.

Las funciones que considero son funciones que van desde un gravamen fijo independiente de la renta (ausencia total de redistribución, generando un sistema fiscal altamente regresivo a cambio de no introducir distorsiones) a una función altamente progresiva, pasando por una fiscalidad proporcional.

4.1. Equidad

¿Quién debe contribuir más a la financiación del gasto en bienes y servicios de las administraciones públicas? Las teorías de justicia social han estudiado

ampliamente diferentes criterios de justicia, por lo que no entraré en detalles al respecto.

Desde la perspectiva de estas páginas, utilizaré un criterio de equidad muy sencillo, basado en la concepción utilitarista que subyace en el criterio de óptimo discutido previamente. Imaginemos que como autoridad fiscal valoramos por igual el bienestar de dos individuos con distinto nivel de renta. Si el bienestar adicional que se obtiene por una unidad adicional de recursos es decreciente,⁵ entonces que ambos individuos aporten la misma cuantía implica que el individuo con menor nivel de renta sacrifica más bienestar por la aportación de recursos a las arcas públicas. De ahí se obtiene la implicación de que quien más renta tiene debe aportar más recursos a la financiación del gasto público.

Siguiendo con ese argumento, y llevándolo al extremo, lo óptimo sería establecer impuestos para igualar los recursos disponibles después de impuestos. La razón es que redistribuyendo renta de quien más consume a quien menos consume se obtiene un mayor incremento de bienestar por parte del individuo más pobre que el sacrificio de bienestar inflingido al individuo más rico.

En este sentido, si todas las diferencias en renta fueran independientes de las decisiones de los individuos sería óptimo introducir en el sistema fiscal un 100% de redistribución, igualando los recursos disponibles después de impuestos. En este sentido, una fuerte preferencia social por la equidad queda claramente reflejada en nuestro concepto de óptimo.

4.2. Seguro

Si el bienestar de los individuos es decreciente en su consumo y los riesgos a que se enfrentan los individuos no son totalmente asegurables, un sistema fiscal que redistribuya de individuos más afortunados a los menos, mejora el bienestar esperado

de los individuos. La lógica es la misma que cuando hablaba de equidad, con las mismas conclusiones. La equidad (y la redistribución asociada) entre individuos distintos *ex-post* constituye un seguro desde una perspectiva *ex-ante*, por lo que conceptualmente resulta complicado –si no imposible– distinguir entre ambos aspectos. En general, sin embargo, es habitual referirse a aspectos de equidad cuando hablamos de redistribución entre individuos que difieren en su tipo inicial, mientras que se habla de seguro cuando hablamos de redistribución entre individuos que resultan distintos en función de su distinta suerte en el mercado laboral.

4.3. Las distorsiones introducidas por la fiscalidad: el argumento de eficiencia

En nuestro ejercicio, introducir redistribución implica que se determina el nivel de impuestos a pagar como función de la renta que se genera. Ahora bien, la renta generada no es independiente de las decisiones de los individuos. Un individuo genera más o menos renta del trabajo en función de su decisión de participar y esforzarse en el puesto de trabajo, o de trabajar más o menos horas. Un individuo genera más o menos renta del capital en función de sus decisiones de ahorro. Por tanto, la fiscalidad hace que el rendimiento que los individuos perciben de sus decisiones de trabajo o el rendimiento de su ahorro difieran de la productividad social del trabajo o de la inversión. Existe una distorsión cuando los individuos cambian sus márgenes de decisión debido a la fiscalidad, generando a menudo una pérdida de eficiencia. Por ello, es crucial tener en cuenta cómo la fiscalidad afecta a las decisiones de los individuos.

4.4. El equilibrio entre equidad-seguro y eficiencia

Como hemos visto, los criterios de equidad y seguro (dada nuestra función objetivo) nos llevarían

a igualar la capacidad de consumo entre individuos distintos por su tipo inicial y por su suerte. Esto implicaría un tipo impositivo marginal del 100%. Sin embargo, por otro lado, si la capacidad de consumo fuera la misma para todos, independientemente de la renta generada y, por tanto, el tipo marginal fuera del 100%, entonces desde la perspectiva individual nadie tendría incentivos a participar y esforzarse en el trabajo, ni tampoco incentivos a sacrificar consumo presente y ahorrar, generando grandes pérdidas de eficiencia (lo que denominamos distorsiones).

Así, por un lado, la equidad implica escoger tipos marginales altos, pero por otro, esto genera mayores distorsiones. El grado óptimo, pues, consiste en poner en la balanza dichos aspectos, y nuestro criterio de bienestar es una forma particular de hacerlo. Según esta lógica no existe una concepción de justicia en el sentido de que consideremos que no es “justo” gravar demasiado a los que más se han esforzado o más han ahorrado o más suerte han tenido. La única razón por la cual no se grava más a quien más se ha esforzado y más ha ahorrado es porque en un mundo así existen muchas distorsiones y las perspectivas de bienestar de nuestros hijos serían menores, por el impacto directo de las distorsiones y además porque nacerían en un mundo más pobre y con menores salarios. En ese sentido, el criterio de óptimo utilizado lleva incorporada una clara preferencia por la equidad y la redistribución, mientras que es la presencia de distorsiones la que pone freno a una redistribución total de la renta.

4.5. Una puntualización: sistema fiscal y gravamen efectivo

Una misma fuente de renta puede estar sujeta a gravamen por parte de diferentes figuras impositivas. Por ejemplo, las rentas del trabajo están sujetas a cotizaciones a la seguridad social (tanto las que pagan directamente los trabajadores, como

las que pagan indirectamente vía las contribuciones a la seguridad social a cargo de los empleadores), y después tributan como renta personal. En el caso de las rentas de capital, existe el impuesto de sociedades que grava las rentas netas de capital de las empresas, y luego dividendos, intereses o plusvalías se gravan como renta personal.

Desde un punto de vista conceptual, vamos a analizar el gravamen de las rentas del capital y del trabajo. Por lo tanto, la contrapartida empírica de dichos gravámenes será el gravamen **efectivo** de las rentas en los datos.

En consecuencia, no se debe hacer una comparación directa entre los resultados de un ejercicio como el que proponemos aquí y los tipos impositivos de la renta, puesto que la comparación correcta es entre tipos efectivos, que en nuestro trabajo teórico se obtienen directamente y en los datos se deben calcular. Un ejemplo documentado ampliamente de cómo calcular tipos impositivos efectivos (incluyendo un apéndice con los datos) se puede obtener en Conesa, Kehoe y Ruhl (2007) o en Conesa y Kehoe (2010).

5. Determinando el grado óptimo de progresividad fiscal

En primer lugar voy a repasar los resultados clásicos en cuanto a la estructura óptima de la fiscalidad de la renta, para luego dar paso a los resultados más recientes que tienen en cuenta individuos que difieren en determinadas dimensiones. La introducción en el análisis de heterogeneidad entre los individuos y las incompletitudes de los mercados de capital, como he estado discutiendo anteriormente, crean de forma natural un marco conceptual en que discutir el equilibrio entre los argumentos de equidad y eficiencia.

5.1. Los resultados clásicos en fiscalidad de la renta del capital y del trabajo

Los trabajos clásicos en este ámbito son los trabajos de Chamley (1986) y Judd (1985).⁶ En ellos se analizaba un marco conceptual más sencillo que el que hemos estado discutiendo en estas páginas. Imaginemos una familia representativa del conjunto de la sociedad que toma decisiones sobre cuántas horas trabajar y cuánto ahorrar dado el rendimiento del trabajo y la inversión, que vienen determinados por el sector productivo de forma competitiva. Esta familia paga impuestos sobre la renta del trabajo y del capital. Dado que en el análisis se considera sólo una familia representativa en un entorno determinístico, por definición no existe ningún argumento de equidad ni seguro, sino que se trata únicamente de un argumento de eficiencia.

Ahora consideremos un gobierno que debe financiar un determinado nivel de gasto público de hoy en adelante, y que debe escoger la mejor combinación (para ahora y para el futuro) entre impuestos sobre las rentas del capital y del trabajo. Los trabajos de Chamley y Judd demuestran que a largo plazo el gobierno no debiera gravar la renta del capital.⁷ Es más, aún si los trabajadores no tienen ninguna renta del capital y el gobierno sólo considera el bienestar de los trabajadores, el resultado se mantiene: la mejor política desde la perspectiva de los trabajadores implica no tener ningún impuesto sobre las rentas del capital en el largo plazo. Se ha de tener en cuenta que el supuesto de mercados competitivos es crucial en este caso. Con mercados no competitivos es posible que las empresas generen beneficios extraordinarios (más allá del rendimiento normal de la inversión), y resultaría eficiente gravar dichos beneficios.

De este ejercicio se aprende una lección muy importante: contrariamente a lo que pudiera pa-

recer a primera vista, gravar las rentas del capital en el largo plazo no es una forma efectiva de redistribuir de aquellos individuos que tienen más capital a aquellos individuos que dependen más de ingresos del trabajo.

5.2. Algunos resultados recientes

Por supuesto, el mundo que se analizaba en los trabajos clásicos que he discutido antes era muy limitado. Hoy en día, gracias a la existencia de ordenadores y al desarrollo de los métodos computacionales, se puede analizar la misma cuestión en un marco de análisis más complejo, un marco en que existen individuos diferentes en determinadas dimensiones y donde la capacidad de asegurarse es limitada (de hecho, supondremos que los individuos sólo pueden asegurarse por medio del ahorro individual).

En esta sección repasaré las conclusiones fundamentales obtenidas en Conesa, *et al.* (2009). Se trata de un ejercicio cuantitativo para la economía estadounidense, basado en los ingredientes que he estado discutiendo hasta ahora.

Los resultados fundamentales son dos:

1. La forma más eficiente (la que introduce menos distorsiones en las decisiones de los individuos) de obtener un cierto grado de redistribución es a través de un sistema fiscal que implique un único tipo impositivo con un tramo exento para las rentas del trabajo, y un único tipo impositivo para las rentas del capital.

2. Los objetivos de equidad y seguro se obtienen a partir de la progresividad en el gravamen de las rentas del trabajo, en este caso introducida por la existencia de un tramo exento, mientras que es el factor edad el que determina el gravamen óptimo, en términos de eficiencia, de las rentas del

capital. Así, el gravamen de las rentas del capital no se justifica en función de criterios de redistribución entre individuos distintos, como ya apuntaba la discusión de los resultados clásicos en la sección anterior. El nivel de redistribución óptimo ya se alcanza con la progresividad en el gravamen de las rentas del trabajo.

Para interpretar dichos resultados conviene recordar la discusión acerca del equilibrio entre los argumentos de equidad y seguro por un lado, que implican una completa redistribución de recursos y por tanto tipos impositivos marginales del 100%, mientras que el argumento de eficiencia implica que tipos marginales altos desincentivan mucho las decisiones de trabajo y ahorro. El equilibrio, por tanto, se encuentra en un punto intermedio. Se obtiene como óptimo un cierto grado de progresividad en la fiscalidad de las rentas del trabajo, y esa redistribución se consigue con un único tramo impositivo y una renta exenta. Esta forma de fiscalidad introduce la progresividad deseable con las menores distorsiones posibles, es decir con el menor tipo impositivo marginal posible. Dado un cierto nivel de recaudación, más progresividad implica una renta exenta mayor y un tipo único más alto, lo que genera más distorsiones. En cambio, un menor grado de progresividad implicaría reducir la renta exenta, lo que permite reducir el tipo impositivo y así generar más incentivos al trabajo y al ahorro. Nuestras simulaciones indican que resulta óptimo un tipo único sobre las rentas del trabajo del 23%, con un mínimo exento de alrededor de un 17% de la renta media.

Este resultado apunta en la dirección de que la proliferación de tramos impositivos en el gravamen de la renta no es una buena idea. La razón es que, simplificando el código fiscal, combinando un tipo único y un mínimo exento, se puede conseguir el nivel de progresividad deseado con

un menor coste en términos de distorsiones en las decisiones individuales (se ha de tener en cuenta que las distorsiones son crecientes en el tipo impositivo marginal). En este sentido, la tendencia a la simplificación del código fiscal, en la línea de las propuestas de Hall y Rabushka (1995), entre otros, iría en la buena dirección, como ya se apuntaba en Conesa y Krueger (2006).

Por último, no existen razones para introducir progresividad en el gravamen de las rentas del capital, dado que los individuos más pobres y menos afortunados tienen niveles bajos o nulos de esta fuente de renta. Cabe recordar de nuestra discusión de los resultados clásicos que el gravamen del capital no es un buen instrumento para la redistribución de la renta.

Nuestros resultados indican que el gravamen óptimo de la renta del capital puede ser bastante alto. En el caso de nuestro análisis cuantitativo para la economía estadounidense obtenemos un gravamen óptimo del 36%. Evaluando qué factores determinan ese resultado, observamos que la razón que explica dicho resultado es el factor edad. Un menor rendimiento del ahorro, derivado de una mayor fiscalidad de las rentas de capital, implica incrementar el precio de consumo y ocio a edad más avanzada respecto al consumo y ocio a edades más tempranas. En una economía con menor gravamen de la renta del capital los individuos trabajan y ahorran más cuando son más jóvenes (cuando son menos productivos), y disfrutan de más consumo y ocio a edades más maduras (cuando son más productivos). En cambio, con mayor fiscalidad de las rentas del capital, las horas trabajadas y el consumo se reasignan a lo largo de la vida de los individuos, incentivando el trabajo justo cuando los individuos son más productivos y se redistribuye el consumo y ocio a favor de los periodos iniciales de la vida de los individuos, mejorando el bienestar de los individuos con in-

dependencia de su mayor o menor capacidad de generar renta.

6. Discusión y conclusiones principales

El debate sobre el grado de progresividad fiscal deseable suele centrarse en argumentos ideológicos, a menudo derivados de conceptos diferentes de justicia social o preconcepciones acerca del origen o mérito individual de las diferencias en renta observadas.

En estas páginas he discutido una forma muy distinta de aproximarse a la misma pregunta. El ejercicio implica simular en un ordenador una economía en la que un número grande de individuos difieren en su capacidad de generar renta debido a tres factores: edad, factores previos a la incorporación al mercado laboral y la suerte en el mercado laboral. Obteniendo la mejor estimación disponible en los datos de la importancia de esos tres factores se puede construir en el ordenador una economía artificial con un nivel de desigualdad similar al observado en los datos. En ese marco teórico se puede responder la siguiente pregunta: ¿con qué grado de progresividad fiscal se maximiza el bienestar de una persona que se incorpora al mercado laboral antes de conocer ni su tipo inicial ni qué suerte tendrá?

Dicha función objetivo lleva asociada una clara preferencia por la equidad y la redistribución entre individuos distintos. Es más, si no fuera por las distorsiones que introduce el sistema fiscal, la solución óptima sería una redistribución total de los recursos, igualando las posibilidades de consumo de todos los individuos.

En ese marco conceptual, los resultados computacionales indican que la fiscalidad óptima vie-

ne dada por un tipo único y un mínimo exento para las rentas del trabajo, y un tipo único sobre las rentas del capital. Se trata de unas prescripciones de política fiscal extremadamente simples, que ponen de relieve la forma menos distorsionadora de obtener un cierto grado de progresividad. Asimismo, el ejercicio pone de relieve que la fiscalidad de las rentas del capital no viene dada por la voluntad de introducir redistribución en el sistema fiscal, sino por un criterio de eficiencia en la asignación de consumo y ocio a lo largo del ciclo vital, y que ello puede implicar un gravamen sustancial de las rentas del capital.

A la vista de dichos resultados, la proliferación de tramos impositivos en el gravamen de las rentas del trabajo es una mala idea, y en consecuencia la tendencia a la eliminación de tramos constituye una mejora de eficiencia que no tiene por qué afectar negativamente al grado deseado de progresividad fiscal. Por otro lado, la tendencia a establecer un tipo único para el gravamen de las rentas del capital parece también una buena idea, y ese tipo puede estar por encima del tipo único del gravamen de las rentas del trabajo.

Notas

(1) Para una excelente revisión académica de este tipo de modelos véase Heatbcote, Storesletten y Violante (2009). Para aplicaciones al estudio de la progresividad fiscal véase Conesa y Krueger (2006) y Conesa, Kitao y Krueger (2009).

(2) Véase Heatbcote, et al. (2009) para una discusión más detallada de estos resultados.

(3) En general estamos acostumbrados a pensar en cuentas bancarias u otro tipo de activos financieros o reales. Sin embargo, en economías rurales menos desarrolladas es común que el ganado, por ejemplo, juegue ese papel.

(4) Por ejemplo, si puedo discriminar impuestos en función de la edad siempre estaré en una situación más ventajosa, dado que siempre sería posible escoger impuestos iguales para todas las edades. Las ventajas asociadas a dicha posibilidad se pueden analizar en Erosa y Gervais (2001) o Conesa y Garriga (2008).

(5) Esta es una hipótesis clásica en teoría económica, consistente con el comportamiento observado de los individuos. Una nueva línea de investigación en la frontera de la economía y la psicología centrada en la cuantificación directa del grado de "felicidad" (véase Van Praag y Ferrer-i-Carbonell, 2004) parece corroborar dicha hipótesis, incluso apunta a que a partir de ciertos umbrales de renta el grado de felicidad no mejora.

(6) Me refiero exclusivamente a los análisis de fiscalidad en entornos dinámicos. El tratamiento clásico de la progresividad óptima en entornos estáticos con información asimétrica se inició con Mirrlees (1971), quien argumentaba la optimalidad de tipos impositivos marginales sobre la renta del trabajo con forma de \cup invertida.

(7) En estos trabajos se asume que un gobierno puede anunciar de forma creíble cuál será su política en el futuro y comprometerse a no cambiarla más adelante. En general, estas políticas no resultan creíbles debido a que los gobiernos tendrían incentivos después a reevaluar su política y cambiarla, lo que se denomina el problema de la inconsistencia temporal, véase Kydland y Prescott (1977) para uno de los primeros tratamientos de esta problemática.

Bibliografía

Attanasio, O. y J.V. Ríos-Rull (2000). "Consumption smoothing in island economies: Can public insurance reduce welfare?", *European Economic Review* 44(7), 1225-58.

Cabrales, A., A. Calvo-Armengol y M. Jackson (2003). "La Crema: a case study of mutual fire insurance", *Journal of Political Economy* 111, 425-458.

Chamley, C. (1986). "Optimal taxation of capital income in general equilibrium with infinite lives", *Econometrica* 54, 607-622.

Conesa, J.C. y C. Garriga (2008). "Optimal fiscal policy in the design of social security reforms", *International Economic Review* 49(1), 291-318.

Conesa, J.C. y T.J. Kehoe (2010). "Productivity, taxes and hours worked in Spain: 1970-2008", mimeo.

Conesa, J.C., T.J. Kehoe y K.J. Ruhl (2007). "Modelling great depressions: the depression in Finland in the 1990's", *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review* 31, 16-44.

Conesa, J.C., S. Kitao y D. Krueger (2009). "Taxing capital? Not a bad idea after all!", *American Economic Review* 99(1), 25-48.

Conesa, J.C. y D. Krueger (2006). "On the optimal progressivity of the income tax code", *Journal of Monetary Economics* 53, 1425-1450.

Erosa, A. y M. Gervais (2002). "Optimal taxation in life cycle economies", *Journal of Economic Theory* 105, 338-369.

Golosov, M., N. Kocherlakota y A. Tsyvinski (2003). "Optimal indirect and capital taxation", *Review of Economic Studies* 70, 569-587.

Gouveia, M. y R. Strauss (1994). "Effective federal individual income tax functions: an exploratory empirical analysis", *National Tax Journal* 47, 317-339.

Hall, R. y A. Rabushka (1995). *The Flat Tax*, (2nd Ed.), Stanford University Press, Stanford.

Heathcote, J., K. Storesletten y G. Violante (2009). "Quantitative macroeconomics with heterogeneous households", *Annual Review of Economics* 1, 319-54.

Judd, K.L. (1985). "Redistributive taxation in a simple perfect foresight model", *Journal of Public Economics* 28, 59-83.

Kehoe, T.J. y D. Levine (1993). "Debt constrained asset markets", *Review of Economic Studies* 60, 865-888.

Krueger, D. y F. Kubler (2006). "Pareto improving social security reform when financial markets are incomplete!?", *American Economic Review* 96(3), 737-755.

Krueger, D. y F. Perri (2009). "Public versus private risk sharing", mimeo, University of Pennsylvania.

Krusell, P. y T. Smith (1998). "Income and wealth heterogeneity in the macroeconomy", *Journal of Political Economy* 106, 867-896.

Kydland, F.E. y E.C. Prescott (1977). "Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans", *Journal of Political Economy* 85, 473-491.

Mirrlees, J. (1971). "An exploration in the theory of optimum income taxation", *Review of Economic Studies* 38, 175-208.

Storesletten, K., C. Telmer y E. Yaron (2004). "Consumption and risk sharing over the life cycle", *Journal of Monetary Economics* 51, 609-633.

Townsend, R. (1994). "Risk and insurance in village India," *Econometrica* 62(3), 539-91.

van Praag, B.M.S. y Ferrer-i-Carbonell, A. (2004). Oxford University Press, Oxford: UK.

Títulos publicados

- 1. Una reflexión sobre el desempleo en España**
Ramon Marimon (Junio 97)
 - 2. Reducir el paro: ¿a cualquier precio?**
Fabrizio Zilibotti (Diciembre 97)
 - 3. Impuestos sobre el capital y el trabajo, actividad macroeconómica y redistribución**
Albert Marcat (Noviembre 98)
 - 4. El prestamista en última instancia en el entorno financiero actual**
Xavier Freixas (Noviembre 99)
 - 5. ¿Por qué crece el sector público? El papel del desarrollo económico, el comercio y la democracia**
Carles Boix (Noviembre 99)
 - 6. Gerontocracia y Seguridad Social**
Xavier Sala-i-Martin (Julio 2000)
 - 7. La viabilidad política de la reforma del mercado laboral**
Gilles Saint-Paul (Diciembre 2000)
 - 8. ¿Contribuyen las políticas de la Unión Europea a estimular el crecimiento y a reducir las desigualdades regionales?**
Fabio Canova (Mayo 2001)
 - 9. Efectos de aglomeración en Europa y en EE.UU.**
Antonio Ciccone (Septiembre 2001)
 - 10. Polarización económica en la cuenca mediterránea**
Joan Esteban (Mayo 2002)
 - 11. ¿Cómo invierten su riqueza las economías domésticas?**
Miquel Faig (Octubre 2002)
 - 12. Efectos macroeconómicos y distributivos de la Seguridad Social**
Luisa Fuster (Abril 2003)
 - 13. Educar la intuición: Un reto para el siglo XXI**
Robin M. Hogarth (Septiembre 2003)
 - 14. Los controles de capital en la Europa de la posguerra**
Hans-Joachim Voth (Abril 2004)
 - 15. La fiscalidad de los intermediarios financieros**
Ramon Caminal (Septiembre 2004)
-

-
- 16. ¿Preparados para tomar riesgos?
Evidencia experimental sobre la aversión
y la atracción al riesgo**
Antoni Bosch-Domènech / Joaquim Silvestre i Benach
(Noviembre 2005)
 - 17. Redes sociales y mercado laboral**
Antoni Calvó-Armengol (Enero 2006)
 - 18. Efectos de la protección del empleo
en Europa y Estados Unidos**
Adriana D. Kugler (Febrero 2007)
 - 19. Crecimiento Urbano desordenado:
causas y consecuencias**
Diego Puga (Enero 2008)
 - 20. Crecimiento a largo plazo en Europa
occidental, 1830-2000: hechos y problemas**
Albert Carreras y Xavier Tafunell (Junio 2008)
 - 21. Como superar el fallo de coordinación en
empresas y organizaciones:
evidencia experimental**
Jordi Brandts (Marzo 2009)
 - 22. La asignación ineficiente del talento**
José V. Rodríguez Mora (Mayo 2009)
 - 23. Complementariedades en las estrategias de
innovación y el vínculo con la ciencia**
Bruno Cassiman (Septiembre 2009)
 - 24. Mecanismos sencillos para resolver conflictos
de interés y compartir ganancias**
David Pérez-Castrillo (Noviembre 2009)
 - 25. Transferencia de las innovaciones
universitarias**
Inés Macho-Stadler (Enero 2010)
 - 26. Costes y conflictos de despido, y el
funcionamiento del mercado laboral**
Maia Güell (Junio 2010)
 - 27. Desigualdad y progresividad fiscal**
Juan Carlos Conesa (Octubre 2010)
-



Juan Carlos Conesa

Juan Carlos Conesa es licenciado en economía por la Universitat de Barcelona (1991) y obtuvo su doctorado en economía en la Universitat de Barcelona (1998) y en la University of Minnesota (1999). Es profesor titular de la Universitat Autònoma de Barcelona desde el año 2006. También ha sido profesor titular (2001-2006) y profesor interino (1998-2001) de la Universitat de Barcelona, profesor visitante en la Universitat Pompeu Fabra (2003-2005) y visitante en el Federal Reserve Bank of Minneapolis y en el Federal Reserve Bank of St. Louis. Actualmente es editor asociado de *Macroeconomic Dynamics*. En el 2009 recibió la distinción ICREA-Acadèmia. Sus principales áreas de investigación son la macroeconomía y la hacienda pública y ha publicado en revistas de economía líderes como *American Economic Review*, *Journal of Monetary Economics* o *International Economic Review*.



Centre de Recerca
en Economia Internacional

Ramon Trias Fargas, 25-27 - 08005 Barcelona
Tel: 93 542 13 88 - Fax: 93 542 28 26
E-mail: crei@crei.cat
<http://www.crei.cat>

PVP: 6,00 €