

El impuesto sobre la ventana

Un caso evidente de carga excedente

Wallace E. Oates y Robert M. Schwab

Uno de los argumentos principales para justificar la tributación del valor del suelo es que no crea ningún incentivo para alterar el comportamiento con el objeto de evadir el pago del impuesto. En contraste, un impuesto sobre la propiedad convencional, que se grava sobre los edificios, puede frenar la intención de los propietarios de erigir estructuras en su terreno que de otra manera serían deseables. Por ejemplo, los propietarios pueden dejar un sótano sin terminar o no agregar un segundo baño, porque ello aumentaría su obligación tributaria. Por lo tanto, un impuesto sobre la propiedad convencional llevaría a relaciones de capital/suelo excesivamente bajas y un ‘carga excedente’, es decir un costo para los contribuyentes mayor que el mero pago

monetario efectuado a las autoridades fiscales. Este artículo informa sobre un estudio reciente de carga excedente al antecesor británico del impuesto moderno sobre la propiedad: el impuesto sobre la ventana, del siglo XVII.

El caso del impuesto sobre la ventana

En 1696, el Rey Guillermo III de Inglaterra, en apremiante necesidad de recursos adicionales, introdujo un impuesto sobre la unidad de vivienda que gravaba la cantidad de ventanas de una morada. El impuesto fue diseñado como un impuesto sobre la propiedad, tal como se deduce del debate en la Cámara de los Comunes en 1850: “El impuesto sobre la ventana, cuando se lo concibió, no tenía intención de tributar una ventana sino una propiedad, ya que se consideraba que una casa era una estimación segura del valor de los bienes de una persona, y se suponía que la cantidad de ventanas era un buen índice del valor de la casa” (HCD, 9 de abril de 1850).

Ventanas clausuradas en Bath, Inglaterra, debido a un impuesto sobre la propiedad del siglo XVII que gravaba la cantidad de ventanas de una vivienda.



En su forma inicial, el impuesto consistió en una tasa única de 2 chelines por cada casa y un cargo adicional de 4 chelines sobre casas que tenían entre 10 y 20 ventanas, u 8 chelines sobre casas que tenían más de 20 ventanas. La estructura tarifaria se fue enmendando a lo largo de los años; en algunos casos, las tasas crecieron significativamente. En respuesta, los dueños de las moradas intentaron reducir sus facturas de impuestos tapando ventanas o construyendo casas con muy pocas ventanas. En algunas viviendas había pisos enteros sin ventanas, lo que causaba efectos adversos muy graves para la salud. En un caso, la falta de ventilación causó la muerte de 52 personas en el pueblo circundante, según el informe de un médico local que fue llamado a una casa ocupada por familias pobres:

Para reducir el impuesto sobre la ventana, todas las ventanas de las que todavía podían prescindir los pobres habían sido clausuradas, y por lo tanto se eliminaron todas las fuentes de ventilación. El olor dentro de la casa era sobrecogedor y nauseabundo hasta un extremo insostenible. No había ninguna evidencia de que se hubiera importado la fiebre a esta casa, sino que más bien se propagó de la misma a otras partes del pueblo, y 52 moradores murieron. (Guthrie 1867)

La gente protestó y presentó numerosas peticiones ante el Parlamento. Pero a pesar de sus efectos perniciosos, el impuesto duró más de 150 años, hasta que fue finalmente revocado en 1851.

Para la mayor parte de las familias, el impuesto sobre la ventana representaba una suma sustancial. En Londres, oscilaba entre aproximadamente el 30 por ciento del valor de renta en “casas más pequeñas de la calle Baker” hasta el 40 al 50 por ciento en otras calles, según un debate en la Cámara de los Comunes de 1850 (HCD, 9 de abril de 1850). El impuesto era particularmente oneroso para familias pobres que vivían en conventillos, donde los tasadores tributaban el impuesto a los residentes en forma colectiva. Por lo tanto, si un edificio contenía 2 apartamentos, cada uno de ellos con 6 ventanas, el impuesto se cobraba sobre 12 ventanas. En contraste, en las casas muy grandes de los ricos, el impuesto normalmente no excedía del 5 por ciento del valor de renta.

La tasa de impuestos sufrió varios cambios importantes antes de ser finalmente revocada. En 1784, el Primer Ministro William Pitt aumentó las tasas tributarias para compensar la reducción del impuesto sobre el té. Después, en 1797, la Ley de Triple Tributo de Pitt triplicó la tasa tributaria para ayudar a financiar las guerras napoleónicas. Al día siguiente de esta nueva ley, los ciudadanos cubrieron miles de ventanas y escribieron con tiza en los espacios cubiertos: “Ilumina nuestra oscuridad, ¡te rogamos oh Pitt!” (HCD, 24 de febrero de 1848).

Inglaterra y Escocia estaban sujetas al impuesto sobre la ventana, pero Irlanda estaba exenta debido a su estado de pobreza. Un miembro del Parlamento bromeó: “Al abogar por la extensión del impuesto sobre la ventana a Irlanda, el honorable caballero parece haber olvidado que una ventana inglesa y una ventana irlandesa son cosas muy distintas. En Inglaterra, la ventana es para dejar que entre la luz; pero en Irlanda, la ventana se usa para dejar que se vaya el humo” (HCD, 5 de mayo de 1819).

El impuesto sobre la ventana, dicho sea de paso, era considerado una mejora con respecto a su antecesor, el impuesto sobre el hogar. En 1662, Carlos II (después de la Restauración) impuso un tributo de 2 chelines sobre cada hogar y estufa en Inglaterra y Gales. El impuesto generó una gran indignación, sobre todo por el carácter entrometido del proceso de tasación. Los “chimeneros”, como llamaban a los tasadores y cobradores de impuestos, tenían que entrar en la casa para contar la cantidad de hogares y estufas. El impuesto sobre la ventana, en contraste, no exigía acceso al interior de la morada; los “mirones de ventanas” podían contar los vanos desde el exterior sin invadir la privacidad del hogar.

El impuesto sobre la ventana, sin embargo, creó algunos problemas administrativos propios, sobre todo con respecto a la definición de ventana con fines tributarios. La ley era vaga y frecuentemente no quedaba claro qué era una ventana para el

La gente decidía cuántas ventanas poner, no para satisfacer sus preferencias, sino para no tener que pagar impuestos más altos. El impuesto sobre la ventana, en pocas palabras, generaba una auténtica “carga excedente”.

cobro de impuestos. En 1848, por ejemplo, el profesor Scholefield de Cambridge pagó impuestos por un agujero en la pared de su depósito de carbón (HCD, 24 de febrero de 1848). El mismo año, el Sr. Gregory Gragoe de Westminster pagó impuesto por una trampilla de entrada a su sótano (HCD, 24 de febrero de 1848). Todavía tan tarde como en 1850, los contribuyentes urgían al Secretario del Tesoro que aclarara cuál era la definición de ventana.

En algunas viviendas había pisos enteros sin ventanas, lo que causaba efectos adversos muy graves para la salud.

Las tallas y sus efectos sobre el comportamiento

A lo largo de su historia, el impuesto sobre la ventana consistía en una serie de “tallas (*notches*)”. Se produce una “talla” en una estructura tributaria cuando un pequeño cambio de comportamiento, como el agregado de una ventana, provoca un gran cambio en la obligación tributaria.

Las tallas son poco comunes (Slemrod 2010) y no se deben confundir con las discontinuidades o “pliegues” (*kinks*), que son mucho más comunes, incluso en la actualidad. Una discontinuidad en la estructura tributaria se produce cuando un pequeño cambio de comportamiento lleva a un

gran cambio en la tasa tributaria marginal, pero sólo un pequeño cambio en la obligación tributaria. El impuesto sobre los ingresos en los Estados Unidos, por ejemplo, tiene varias discontinuidades. Las parejas casadas con ingresos tributables de US\$17.850 a US\$72.500 están en el segmento tributario marginal del 15 por ciento; las parejas con ingresos tributarios de US\$72.500 a US\$146.400 están en el segmento tributario marginal del 25 por ciento. Si una pareja con ingresos de US\$72.500 ganara un dólar más, su tasa tributaria marginal saltaría al 25 por ciento, pero su obligación tributaria sólo aumentaría 25 centavos.

Los registros de microfilm de datos tributarios locales en el Reino Unido entre 1747 y 1830 permiten examinar de manera más sistemática el impacto del impuesto sobre la cantidad de ventanas y las tallas. Este artículo utiliza el conjunto de datos de 1747 a 1757, con información de 493 moradas en Ludlow, un pueblo comercial en Shropshire, cerca del límite con Gales. En este período, la estructura del impuesto sobre la ventana contenía 3 tallas. Durante este período, un propietario:

- no pagaba impuestos si la casa tenía menos de 10 ventanas;
- pagaba 6 peniques por ventana si la casa tenía entre 10 y 14 ventanas;

Durante más de 150 años, algunos ciudadanos británicos sacrificaban la vista de sus ventanas para ahorrar en sus impuestos.



© Smabs Spitzer

- pagaba 9 peniques por ventana si la casa tenía entre 15 y 19 ventanas;
- pagaba un chelín por ventana si la casa tenía 20 ventanas o más.

Los propietarios que compraban una 10ª ventana, por lo tanto, pagaban un impuesto de 6 peniques sobre la 10ª ventana y también sobre las 9 ventanas restantes, que antes eran libres de impuestos. O sea, el impuesto total sobre la 10ª ventana era de 60 peniques, equivalente a 5 chelines. Si el impuesto sobre la ventana distorsionara las decisiones tributarias y llevara a una carga excesiva, podríamos esperar que muchas casas tuvieran 9, 14 ó 19 ventanas, pero muy pocas con 10, 15 ó 20. A continuación se ensaya esta hipótesis.

Durante la primera mitad del siglo XVIII, la administración del impuesto había sido problemática, ya que los propietarios frecuentemente camuflaban o cubrían las ventanas hasta que el cobrador de impuestos se había ido, o se aprovechaban de vacíos legales o ambigüedades en el código tributario. En consecuencia, la recaudación de impuestos fue mucho menor de lo esperado. En 1747, sin embargo, el Parlamento revisó el impuesto elevando las tasas e introduciendo medidas para mejorar su administración. En particular, prohibió la práctica de cubrir y luego reabrir ventanas para evadir el impuesto; los infractores tenían que pagar una multa de 20 chelines (1 libra) por cada ventana que reabrieran sin notificarlo al inspector de impuestos (Glantz 2008).



© Jeff Chapman

“El refrán ‘libre como el aire’ ha quedado obsoleto por Ley del Parlamento”, bromeó Charles Dickens, en 1850, en respuesta al impuesto sobre la ventana.

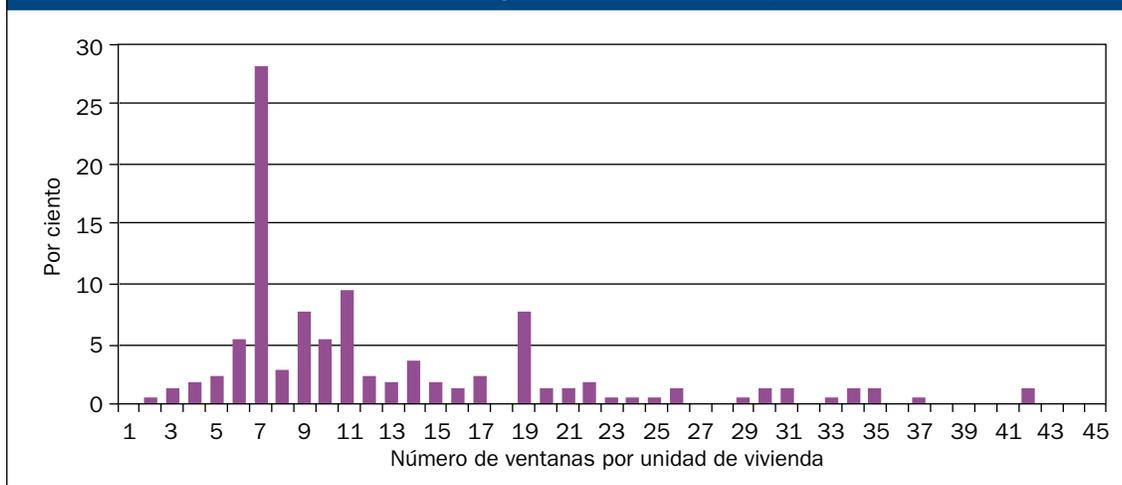
La ley de 1747 redujo la evasión tributaria significativamente, así que los datos para los 10 años subsiguientes deberían brindar una estimación razonable de la cantidad de ventanas de una morada. Si el impuesto sobre la ventana distorsionara el comportamiento, se podría esperar un pico en la cantidad de moradas al límite de la talla, con 9, 14 ó 19 ventanas. Y esto es precisamente lo que demuestran los datos. La figura 1 es un histograma que muestra la cantidad de ventanas por vivienda de la muestra. El patrón es claro: hay aumentos bruscos en la cantidad de casas con 9, 14 ó 20 ventanas:

FIGURA 1
Distribución de la cantidad de ventanas por unidad de vivienda, 1747-1757



Fuente: Cálculos de los autores, usando datos de impuestos locales de Ludlow, Inglaterra.

FIGURA 2
Distribución de la cantidad de ventanas por unidad de vivienda, 1761–1765



Fuente: Cálculos de los autores, usando datos de impuestos locales de Ludlow, Inglaterra.

- El 18,4 por ciento de las casas tiene 9 ventanas, el 3,9 por ciento tiene 8 y el 4,6 por ciento tiene 10 ventanas;
- El 16,6 por ciento tiene 14 ventanas, el 6,0 por ciento tiene 13 ventanas y el 1,8 por ciento tiene 15 ventanas;
- El 7,1 por ciento tiene 19 ventanas, el 3,4 por ciento tiene 18 ventanas y el 0,7 por ciento tiene 20 ventanas.

Los ensayos estadísticos estándar rechazan la hipótesis de que hay una cantidad igual de casas con 8, 9 ó 10 ventanas; con 13, 14 ó 15 ventanas; o con 18, 19 ó 20 ventanas. Es obvio que la gente respondió al impuesto sobre la ventana quedándose en una de las tallas para reducir al mínimo su obligación tributaria.

Los datos de una muestra de 170 casas en el período de 1761 a 1765 explican la respuesta del público a las revisiones parlamentarias del impuesto en 1761. Además de un aumento de tasas, las revisiones de 1761 ampliaron la cobertura del impuesto a casas con 8 ó 9 ventanas. En las estructuras impositivas anteriores, las casas con menos de 10 ventanas no pagaban ningún impuesto sobre la ventana. Para esta segunda muestra, en la figura 2 se observa un pico pronunciado en 7 ventanas: el 28,2 por ciento de las casas tiene 7 ventanas, pero sólo el 5,2 por ciento tiene 6 ventanas y sólo el 2,9 por ciento tiene 8 ventanas. Una vez más, es fácil rechazar la hipótesis de que había una cantidad igual de casas con 6, 7 u 8 ventanas.

En resumen, la evidencia de nuestras dos muestras demuestra claramente que había una amplia tendencia a alterar el comportamiento para reducir el pago de impuestos. La gente decidía cuántas ventanas poner, no para satisfacer sus propias preferencias, sino para no tener que pagar impuestos más altos. El impuesto sobre la ventana, en pocas palabras, generaba una “carga excedente”.

¿Cuán grande fue la carga excedente del impuesto sobre la ventana?

Como ya explicamos, el impuesto sobre la ventana era sustancial e indujo a un comportamiento generalizado para evitar el impuesto. De acuerdo a algunas técnicas estándar de análisis económico, nuestro modelo de simulación genera una estimación de lo que la gente hubiera estado dispuesta a pagar por su cantidad deseada de ventanas. El modelo captura la demanda de cada consumidor por ventanas con y sin el impuesto, la cantidad de impuestos pagada y la pérdida de bienestar al ajustar la cantidad de ventanas como respuesta al impuesto.

En la muestra de 1747 a 1757, las pérdidas estimadas de bienestar fueron muy grandes para los hogares que estaban al límite de la talla. Para ellos, la pérdida de bienestar (es decir, la carga excedente) es del 62 por ciento de los impuestos que pagaron. O sea, por cada dólar recaudado bajo nuestra versión simulada del impuesto sobre la ventana, el tributo impuso una carga o costo adicional de 62 centavos sobre dichos hogares. No

es de sorprender que la carga excedente es particularmente grande para los hogares que eligieron tener 9 ventanas. Uno de los criterios utilizados por los economistas para evaluar un impuesto es la carga excedente relativa a los impuestos pagados. Utilizando este criterio, un buen impuesto es aquel que recauda ingresos significativos pero produce cambios muy pequeños en las decisiones de los contribuyentes. Los consumidores que compraron 9 ventanas están por lo tanto en el peor de los casos. Estos consumidores no pagaron ningún impuesto; para ellos, entonces, toda la carga tributaria es excedente.

Para nuestra muestra completa de 1.000 hogares simulados, la carga excedente como fracción de los impuestos pagados es de alrededor del 14 por ciento. Por lo tanto, por cada dólar recaudado por el impuesto sobre la ventana, nuestra simulación sugiere la existencia de un costo adicional de 14 centavos para los contribuyentes como resultado de la distorsión en sus decisiones.

Algunos comentarios para concluir

El impuesto sobre la ventana representa un caso muy claro y transparente de carga excedente: un tributo que impuso costos altos sobre los contribuyentes además de sus obligaciones tributarias, debido a los ajustes de comportamiento que deben realizar para evitar el impuesto. Pero, como se mencionó anteriormente, los impuestos modernos sobre la propiedad también crean una carga excedente, si bien las consecuencias son menos drásticas que en el caso del impuesto sobre la ventana.

Es importante considerar este tema al diseñar un sistema tributario. Lo ideal, en principio, sería un impuesto neutral que incremente los ingresos deseados pero no distorsione el comportamiento del contribuyente creando cargas adicionales. Dicho impuesto es un tributo puro sobre el valor del suelo, gravado sobre el valor del suelo de una propiedad, es decir su valor sin mejoras. Por lo tanto, el valor de tasación del suelo (y por lo tanto la obligación tributaria del propietario) es completamente independiente de las decisiones efectuadas por el propietario de la parcela. A diferencia del impuesto sobre la ventana, que brinda un ejemplo convincente de los costos adicionales que surgen cuando la obligación tributaria depende del comportamiento del dueño de la propiedad, un impuesto sobre el valor del suelo no crea ningún incentivo de comportamiento para evadir su pago. 

SOBRE LOS AUTORES

WALLACE E. OATES es profesor universitario distinguido de Economía, emérito, de la Universidad de Maryland, y fellow universitario en Resources for the Future. Contacto: oates@econ.umd.edu

ROBERT M. SCHWAB es profesor de Economía en la Universidad de Maryland. Contacto: schwab@econ.umd.edu

RECURSOS

Binney, J. E. D. 1958. *British Public Finance and Administration, 1774–92*. Oxford: Clarendon Press.

Blinder, Alan S., y Harvey S. Rosen. 1985. "Notches." *American Economic Review* 78 (Septiembre): 736–747.

Dickens, Charles. 1850. *Household Words*. Vol. 1. London: Bradbury and Evans.

Douglas, Roy. 1999. *Taxation in Britain since 1660*. London: MacMillan.

Dowell, Stephen. 1884. *A History of Taxation and Taxes in England from the Earliest Times to the Present Day*. Vols. 2 and 3. London: Frank Cass & Co.

Fielding, Henry. 1975. *The History of Tom Jones, A Foundling*. Wesley University Press.

George, M. Dorothy. 1926. *London Life in the XVIIIth century*. New York: Alfred A. Knopf.

Glantz, Andrew E. 2008. "A Tax on Light and Air: Impact of the Window Duty on Tax Administration and Architecture." *Penn History Review* 1696–1851 15 (2): 1–23.

Guthrie, Thomas. 1867. "How to Get Rid of an Enemy." *The Sunday Magazine*.

HCD (House of Commons Debates). 5 mayo 1819. Vol. 40 cc 126–148. "Motion for the Repeal of the Window Tax in Ireland."

HCD. 24 February 1848. Vol. 96 cc 1259–1297. "Lowest Classes Under Assessment."

HCD. 9 April 1850. Vol. 110 cc 68–99. "Window Tax."

Kennedy, William. 1913. *English Taxation, 1640–1799*. London: G. Bell and Sons, Ltd.

Marshall, Alfred. 1948. *Principles of Economics, 8th edition*. New York: Macmillan.

Neary, J. Peter, y Kevin S. W. Roberts. 1980. "The Theory of Household Behaviour under Rationing." *European Economic Review* 13 (Enero): 25–42.

Sallee, James M., y Joel Slemrod. "Car Notches: Strategic Automaker Responses to Fuel Economy Policy." NBER Working Paper #16604, 2010. <http://www.nber.org/papers/w16604.pdf>.

Sinclair, Sir John. 1804. *The History of the Public Revenue of the British Empire*. London: Strahan and Preston.

Slemrod, Joel. 2010. "Buenas Notches: Lines and Notches in Tax System Design." Unpublished working paper. <http://webuser.bus.umich.edu/jslemrod/pdf/Buenas%20Notches%20090210.pdf>.

Smith, Adam. 1937. *The Wealth of Nations*. New York: Random House.

Walpole, Spencer. 1912. *A History of England from the Conclusion of the Great War in 1815*. Vol. 5. London: Longmans, Green, and Company.

Weitzman, Martin L. "Prices and Quantities." *Review of Economic Studies* 41: 477–491.