





BENEFICIOS FISCALES POR INVERSIONES  
EN EDUCACIÓN SUPERIOR:  
EL MODELO NORTEAMERICANO





BENEFICIOS FISCALES  
POR INVERSIONES  
EN EDUCACIÓN SUPERIOR:  
EL MODELO NORTEAMERICANO

José A. Rozas Valdés

Madrid, 2009

Primera edición: febrero de 2009.

- © José A. Rozas Valdés, 2009
- © De la presente edición: Fundación Burke  
c/ Montearagón, 7, 1.º 5  
28033 Madrid  
Tel. 91 1859800  
[www.fundacionburke.com](http://www.fundacionburke.com)

Diseño de cubierta: Fundación Burke  
ISBN: 978-84-612-7043-9  
Depósito legal: M-3994-2009  
Fotocomposición: La biblioteca del laberinto, S. L.  
Impresión y encuadernación: SAFEKAT, S.L.

Impreso en España - *Printed in Spain*

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del copyright, bajo las sanciones establecidas por las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra en cualquier tipo de soporte o medio, actual o futuro, y la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamo públicos.

# Índice

ABSTRACT	9
RESUMEN EJECUTIVO	11
El modelo norteamericano de financiación universitaria	11
Los programas federales de beneficios fiscales a la Enseñanza superior	13
Opciones de política financiera universitaria en España	16
PLANTEAMIENTO	19
1. LA NORMATIVA FEDERAL	23
1.1. Créditos fiscales: <i>The Hope Scholarship and         Lifetime Learning Credits</i>	26
1.2. Exenciones fiscales	33
A) <i>Becas</i>	34
B) <i>Retribuciones en especie</i>	35
C) <i>Disposiciones anticipadas de planes             de pensiones</i>	37
1.3. Los programas de ahorro para la educación	38
A) <i>Planes de ahorro-educación superior             (Qualified Tuition Program)</i>	39

B) <i>Cuentas ahorro-educación</i> (Education Savings Accounts)	45
C) <i>Los bonos ahorro-educación</i>	48
1.4. Gastos deducibles en la base imponible	50
A) <i>Gastos de préstamos para Educación</i>	50
B) <i>Otros gastos educativos deducibles</i>	54
2. LOS PROGRAMAS ESTATALES DE AYUDA AL MÉRITO	59
3. LAS CARENCIAS DEL SISTEMA AMERICANO	65
3.1. Simplicidad	66
3.2. Neutralidad	68
3.3. Equidad	70
3.4. Rentabilidad	73
3.5. Decalaje de tesorería	77
3.6. Constitucionalidad de las ayudas a la educación privada	78
4. OPCIONES DE POLÍTICA FINANCIERA UNIVERSITARIA EN ESPAÑA	81
4.1. Más tasas y más becas	81
4.2. Ayudas fiscales compensatorias	86
A) <i>Deducción en cuota por gastos en Enseñanza superior</i>	90
B) <i>Productos financieros de ahorro-educación</i>	96
5. CONCLUSIONES	101
BIBLIOGRAFÍA	105

## Abstract

---

The American method of financing the Higher Education System does not focus so much on benefiting the Universities but rather the students. The federal and states Government finance the students directly —through scholarships’ programs— and indirectly, through tax benefits for education. It is an extremely complex system and has substantial deficiencies in terms of equity, fairness and neutrality but, at the end of the day, the American Universities have enough resources to work efficiently and the students find the way —grants, loans or tax benefits— to finance a large part of their educations expenses.

The Spanish Higher Education System is just the opposite. Poor scholarship programs, low tuitions, a narrow educational loan program, and no tax benefits. The public universities receive their resources from the taxpayers through the regional Budgets, but, if you choose a private University, the student must pay higher tuitions —because they don’t receive public support for their educational programs— and they must pay, as well, through the public system with their taxes.

In our political laws, the main financial liability in the field is attributed to the regional Governments. So, what may the

Autonomous Communities learn from the American system without repeating their mistakes? Three lessons: (1) Reduce the appropriations for the Universities, and increase the tuitions and the scholarships for the low-income students; (2) Create a single tax benefit, not more, as a 20% refundable tax credit in the Income Tax for all the specific investments and expenses on High Educational Studies; (3) Create Merit Aid Programs for all the students with high scores, as a voucher to pay the tuitions of any University, regardless of whether public or private.

These three policies could contribute to increase the resources of all the Universities, the financial resources of the students —particularly for those with more needs and those with more ability to study— improving the right to choose a University. In two words: the efficiency and equity of the whole system.

## Resumen ejecutivo

---

### El modelo norteamericano de financiación universitaria

**E**l modelo norteamericano de financiación universitaria no está centrado en la subvención directa de las universidades, sino en facilitar recursos a los estudiantes. Tanto la Unión como los Estados financian a los estudiantes directamente —mediante ayudas y becas— como indirectamente, a través de beneficios fiscales. El sistema es extremadamente complejo y tiene carencias en términos de equidad, eficiencia y neutralidad, pero, en definitiva, las universidades americanas disponen de suficientes recursos para trabajar con eficacia<sup>1</sup> y los estudiantes encuentran el modo —becas, préstamos y beneficios fiscales— de financiar buena parte de sus gastos educativos.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> En más de un tercio de las universidades los costes de la matrícula anual están por encima de los 18.000 dólares, la media supera los 7.000 dólares, y sólo en un 2% de los centros de educación superior se sitúa por debajo de los 3.000 dólares. Todo lo cual permite, por ejemplo, que el sueldo medio del profesor universitario —en su conjunto de categorías y de universidades, tanto públicas como privadas— se sitúe en 76.400 dólares anuales [College Broad (2006), pp. 4 y 25].

<sup>2</sup> En torno al 62% de los estudiantes recibe algún tipo de ayuda pública —beca, beneficio fiscal o préstamo subvencionado— para financiar su

El presente trabajo se centra en el análisis del régimen jurídico de una de las tres patas financieras del sistema americano de ayudas al estudio: los beneficios fiscales. Sin embargo, precisamente porque se trata de un sistema basado en el escalado de ayudas diversas para necesidades diferentes, es preciso enmarcarlo como una pieza del todo en el que se integra. La base del sistema la constituyen las ayudas financieras federales para los estudiantes sin recursos, que presentan dos modalidades: Las subvenciones directas a fondo perdido y las ayudas financieras en forma de préstamos preferenciales o cancelación de préstamos. Esta franja del sistema de provisión pública, administrativamente de una enorme complejidad, cubre a contribuyentes con bases imponibles de hasta un entorno de 50.000 dólares de renta anual.

Un buen número de Estados sureños han puesto en marcha programas de ayudas para la financiación de la Enseñanza superior, basadas en el mérito académico de los estudiantes, que por su originalidad y buenos resultados merecen atención (capítulo 2). En definitiva, se trata de subvenciones directas a los mejores estudiantes —con diverso alcance y régimen jurídico— que, en muchos casos, se abonan en forma de cheques universitarios que cubren la práctica totalidad de los costes de las universidades estatales y una parte de los que, en caso de elegir otra opción,

---

educación superior, que puede llegar a cubrir entre el 30% y el 40% de los costes —si se trata de una institución universitaria de iniciativa social— y hasta el 70% si es estatal [College Of Broad (2006), pp. 4 y 15]. De forma que, aunque el coste bruto de los estudios universitarios en Estados Unidos es sustancialmente más elevado que su equivalente español, el coste medio neto no está tan alejado del que supone en España estudiar en una universidad privada.

se derivan de inscribirse en universidades de iniciativa social.

### **Los programas federales de beneficios fiscales a la Enseñanza superior**

El ordenamiento tributario de la Unión contempla una veintena de beneficios fiscales a la Enseñanza superior (capítulo 1), que se pueden agrupar en tres grandes modalidades: Exenciones de renta, deducciones en la cuota —denominadas créditos de impuesto— y reducciones en la base imponible. En todos los casos, como es habitual en los beneficios fiscales, su disfrute está vinculado a complejos requisitos y limitado por condicionantes cualitativos y cuantitativos, cuyo detalle no tiene sentido exponer en un resumen de esta naturaleza. Sí conviene hacer referencia a un peculiar límite cuantitativo, desconocido en Derecho español y profusamente utilizado en el americano, también en este orden de beneficios fiscales: Buena parte de los mismos se reducen, acompasadamente, en función de las rentas declaradas por sus destinatarios, hasta desaparecer para los contribuyentes más acaudalados. Se trata, en definitiva, de la introducción de un elemento de progresividad adicional, de forma que —en paralelo a como el tipo impositivo se incrementa a medida que lo hace la base imponible— el beneficio fiscal disminuye al crecer la renta declarada. Por otra parte, la profusión de beneficios fiscales da lugar a complejas reglas destinadas a evitar que se disfruten acumulativamente y que dejan en manos del contribuyente la posibilidad de elegir qué beneficio —de entre aquellos que resultan incompatibles entre sí— prefiere aplicarse.

En primer lugar se ha de hacer referencia a los rendimientos exentos. Aquellas rentas que, por estar destinadas a ser invertidas en la cobertura de gastos de Enseñanza superior, el legislador excluye de gravamen en el impuesto sobre la renta de su perceptor. Junto a las exenciones conocidas en el Derecho tributario español —las ayudas al estudio en forma de becas y programas asimilados o la financiación por el empleador de los estudios del empleado— el ordenamiento norteamericano contempla otras exenciones. Por una parte, prevé la posibilidad de rescatar anticipadamente lo invertido en planes de pensiones, sin pérdida del beneficio fiscal disfrutado al realizarse la aportación y sin gravar el rendimiento obtenido, siempre que lo rescatado se invierta en enseñanza superior propia, o de las personas que dependan del asegurado.

Con más calado y profusa difusión, tanto la Unión como los Estados, han establecido beneficios fiscales encaminados a excluir de gravamen los rendimientos obtenidos en productos financieros destinados a inversiones en el sector educativo. Se trata de las llamadas cuentas de ahorro-educación (*Education Savings Accounts*), los planes de ahorro-educación superior (*Qualified Tuition Program*), y la Deuda pública, bonos, vinculada a inversiones en Educación. En los tres casos, y con diversas reglas, se excluyen de gravamen en el impuesto sobre la renta del inversor los rendimientos del capital obtenidos en estos productos. Habiendo sido notables los resultados de estos beneficios fiscales, en términos de creación de ahorro —macroeconómicos— no parece que lo hayan sido tanto considerados desde el punto de vista de la rentabilidad financiera íntegra —rendimiento más beneficio fiscal— que los mismos han procurado a sus suscriptores.

Sin duda alguna, los programas de beneficios fiscales con mayor incidencia en la materia son los créditos fiscales a la educación superior, que se configuran como deducciones en la cuota del impuesto sobre la renta. Establecidos por la Administración Clinton, están concebidos como un complemento de ayuda pública para aquellos contribuyentes de clase media que no pueden acceder a los programas de ayudas directas por superar los umbrales de renta previstos en los mismos, siendo su objetivo el asegurar que todos los americanos dispongan de recursos financieros para acceder, al menos, al primer tramo de los Estudios superiores (*Bachelor* o Formación profesional equivalente) en una institución pública. Vienen a procurar a contribuyentes con rendimientos anuales de hasta 57.000 dólares unas deducciones en cuota que pueden llegar a suponerles hasta un 25% de ahorro de su factura fiscal por impuesto sobre la renta. Están estructurados en dos tramos: Uno, más generoso, para la primera fase de los Estudios universitarios (*Hope Scholarship Credit*) y un segundo, genérico (*Lifetime Learning Credit*), incompatible con el anterior.

Los contribuyentes con rentas superiores a las que excluyen de la aplicación de los mencionados créditos fiscales, aún pueden acogerse a otros beneficios fiscales alternativos consistentes en la posibilidad de reducir el monto de sus bases imponibles una cantidad —con límites cuantitativos de entre 2.000 y 4.000 dólares— en concepto de gastos en educación superior o en préstamos contraídos para satisfacer los mismos. También estos beneficios fiscales se reducen a medida que crece la base imponible del contribuyente, hasta llegar a desaparecer para quienes tienen rentas netas ajustadas anuales superiores a 65.000 dólares, en el caso de los préstamos, y 80.000 dólares, con carácter ge-

neral, de forma que el tramo de los contribuyentes con mayores rentas (un 20% de los declarantes) no accede a ninguno de estos beneficios fiscales, más allá de las exenciones.

### **Opciones de política financiera universitaria en España**

El sistema español de educación superior está en el polo opuesto al norteamericano. Programas de becas infradotados, precios universitarios simbólicos, programas de préstamos educativos marginales y ausencia de beneficios fiscales. Las universidades públicas reciben sus recursos de los contribuyentes, fundamentalmente a través de los presupuestos autonómicos<sup>3</sup>, pero si se elige una universidad privada el estudiante ha de pagar derechos de matrícula diez veces más elevados —puesto que sus programas no reciben soporte financiero público— sin que por ello deje de financiar el sistema público mediante el abono de los impuestos.

En el ordenamiento vigente se atribuye la principal responsabilidad en lo relativo a política universitaria a las Comunidades autónomas. Ciertamente, el modelo americano no es perfecto, y presenta notables carencias en términos de neutralidad, de equidad y de eficiencia (capítulo 3). Dicho esto, ¿qué podrían aprender los Gobiernos autonómicos del modelo americano, sin repetir sus errores? En resumen, tres sencillas lecciones (capítulo 4):

---

<sup>3</sup> Véase Tribunal de Cuentas del Reino de España (2008), anexo 2.10.

- 1) Reducir los créditos presupuestarios a fondo perdido e incrementar los precios públicos, y las becas para los estudiantes de rentas bajas, tomando conciencia de que los recursos que requiere el sistema universitario han de proceder, en buena medida, de sus destinatarios últimos, sin perjuicio de que éstos disfruten de un sistema de ayudas públicas para acometer sus inversiones en educación superior;
- 2) Crear un único beneficio fiscal, no más, en forma de deducción autonómica reembolsable en el IRPF, del 20% de lo invertido en educación superior, que facilitase a la clase media que —por superar los umbrales de renta que dan acceso a las ayudas al estudio— no disfruta de ninguna ayuda pública, recursos financieros para realizar sus estudios universitarios;
- 3) Crear Programas de Ayuda al Mérito para todos los estudiantes con mejores resultados académicos en forma de cheque universitario para invertir en cualquier institución del sistema, ya sea de iniciativa estatal o social que, al menos para quienes más capacidades intelectuales demuestran, amparase un ejercicio real del derecho constitucional a elegir centro educativo.

Estas tres políticas contribuirían a incrementar los recursos financieros de todas las universidades y a mejorar la financiación de los estudiantes —en particular de quienes tienen más necesidades y condiciones para el estudio— reforzando paralelamente la libertad de elección de universidad. En dos palabras, mejoraría la eficacia y la equidad del conjunto del sistema, al procurarle más recursos sin dejar de estimular un uso más adecuado de los mismos, situando a todas las universidades en un plano más equili-

brado de competencia, al mismo tiempo que se facilita a los estudiantes un ejercicio real de su libertad de elegir el centro y los estudios que consideren más indicados para cubrir sus necesidades.

## Planteamiento\*

---

**E**l modelo de financiación del sistema universitario español es bifronte. Cuando el servicio se presta por universidades públicas, en torno al 75% de los fondos proviene de presupuestos públicos, esencialmente los autonómicos. En el caso de que el servicio se gestione por entidades privadas, con o sin ánimo de lucro, su práctica integridad se financia por sus beneficiarios directos.<sup>1</sup>

---

\* Este trabajo obedece a un proyecto financiado por la Fundación Burke desarrollado en Boston College School of Law, durante una estancia como *visiting scholar*, en el verano de 2007. Las indicaciones y las ideas que me brindaron los profesores Hugh J. Ault y James Repetti, así como el apoyo logístico prestado por todo el personal de la Biblioteca, y en especial por Michael Mitsukawa, han hecho posible su elaboración. Con todos ellos he quedado, una vez más, en deuda.

<sup>1</sup> Se prescinde en la simplificación de dos híbridos —en lo que se me alcanza, específicos del sistema catalán— como el de la Universitat Oberta de Catalunya, que la propia Ley universitaria catalana no califica ni como pública, ni como privada, por cuanto en parte de su actividad se rige por las disposiciones financieras de unas y en otra parte de su actividad como si de una universidad privada se tratase; y el de la Universitat de Vic que, pese a ser estatutariamente privada, recibe financiación pública para el desarrollo de sus actividades docentes y de investigación.

De forma y manera que, como se ha puesto de relevancia<sup>2</sup>, el ciudadano que decide acudir a la iniciativa social, en ejercicio de su legítimo derecho a la libertad de enseñanza, paga dos veces por el servicio: Directamente al abonar el coste de su matrícula e indirectamente al satisfacer los impuestos con los que se financian los presupuestos públicos.

El modelo norteamericano de financiación de las instituciones de Estudios superiores es radicalmente diferente. Tanto si se trata de instituciones promovidas por entidades públicas, como si son fruto de la iniciativa social, el eje de su financiación proviene de los derechos de matrícula, las donaciones, los contratos de investigación y los rendimientos de su patrimonio financiero.<sup>3</sup>

El modo en el que el Gobierno de la Unión y los de los Estados contribuyen a la financiación del sistema no es, aunque también existen y de forma creciente en los últimos años, mediante subvenciones directas a las universidades, sino mediante ayudas y, sobre todo, beneficios fiscales a quienes contratan sus servicios: los estudiantes y sus padres. En el presente trabajo se hace un análisis del modelo americano desde el sistema tributario español, para extraer conclusiones sobre las lecciones que del mismo se pueden

---

<sup>2</sup> *Cfr.* Villar Ezcurra, M. y Castelao Rodríguez, J. (2007), *passim*. En este informe, elaborado para el Consejo Social de la Comunidad de Madrid, se proponen varias soluciones, entre las que destaca la deducción en cuota del 20% de lo satisfecho en concepto de matrículas universitarias por estudios de grado y el libramiento de un «cheque» de 2.000 euros por estudiante, para la financiación de estudios universitarios de posgrado.

<sup>3</sup> El curso académico 1999-2000 el porcentaje medio de financiación directa que recibían las universidades públicas americanas de los Estados y corporaciones locales se situaba en el 35,6%, menos de la mitad del porcentaje español equivalente [*cfr.* Ma, J. (2004), p. 170, citando datos del Departamento Federal de Educación].

aprovechar en la estructura financiera de nuestras universidades.<sup>4</sup> En primer lugar se examinará la normativa federal (capítulo 1), a continuación las experiencias de subvenciones directas a los mejores estudiantes puestas en marcha en algunos Estados del Sur (capítulo 2), para, analizando las principales carencias del sistema (capítulo 3), extraer algunas lecciones trasladables al ordenamiento español (capítulo 4).

---

<sup>4</sup> El estudio se limita al sistema universitario. En Estados Unidos el debate en torno al uso de beneficios fiscales y *vouchers* —«cheque escolar»— en el ámbito de la enseñanza primaria y secundaria es igualmente rico, siendo numerosos los Estados que han aprobado este tipo de sistemas de financiación pública de los servicios de enseñanza. *Cfr.* Robinson, A. (2000), *passim*.



# 1

## La normativa federal

---

Toda la normativa federal tributaria norteamericana está codificada en un voluminoso texto denominado *Internal Revenue Code (IRC)* al que se van añadiendo secciones, párrafos y modificaciones, a medida que el Congreso de Estados Unidos aprueba disposiciones de naturaleza tributaria. Su aplicación es responsabilidad de una agencia federal, el *Internal Revenue Service (IRS)*. Su última edición y reenumeración es de 1986. En dicho texto se contiene toda la legislación fiscal atinente a la tributación federal sobre la renta, *Federal Income Tax (IT)*, que es la columna vertebral del sistema tributario de la Unión y que abarca el gravamen —aun con disposiciones específicas en cada caso— de las personas físicas, las jurídicas y las entidades sin personalidad jurídica, tanto residentes como no residentes. El desarrollo pormenorizado que de la misma efectúa el Departamento del Tesoro —es bien sabido que el ordenamiento constitucional norteamericano no prevé la existencia de un órgano equivalente a nuestro Consejo de Ministros como titular preferente de la potestad reglamentaria— se contiene en seis voluminosos

tomos, ordenados por títulos y párrafos, de normativa reglamentaria (*Regulations*).

Pues bien, el *IRC*, y su normativa de desarrollo, contemplan, básicamente, tres modalidades de beneficios fiscales encaminados de forma específica a facilitar la cobertura de los costes derivados de la educación superior: Créditos fiscales (*tax credit*) que implican la deducción íntegra —un dólar por un dólar— del crédito reconocido en la deuda tributaria; Exenciones (*exclusions*) que comportan la no incorporación de lo ingresado a la base imponible del impuesto; y deducciones (*deductions*) que implican la reducción del importe de la base sujeta a tributación, lo que en terminología española llamaríamos gastos deducibles o reducciones.<sup>1</sup>

En cualquiera de los tres casos es posible, una vez estimado el importe de los beneficios fiscales de los que se disfruta, facilitar la información correspondiente al empleador para que, a partir de dicha información, se reduzca el importe de las retenciones practicadas como anticipo a cuenta del impuesto debido (*Withholding Tax*).

Si, ciertamente, el sistema es complejo y, como se apuntará, presenta disfunciones notables, su lógica obedece a la articulación de un escalado en la política de subvenciones públicas a los estudiantes universitarios. Los estudiantes de hogares con escasos recursos reciben ayudas directas, a fondo perdido o a la financiación de sus préstamos, e indirectas mediante los créditos fiscales; a quienes, por sus ni-

---

<sup>1</sup> Una explicación completa de todos estos beneficios se puede consultar en la *Publication 970 del IRS*, periódicamente actualizada, y disponible en su página web ([www.irs.gov](http://www.irs.gov)). Todas las cantidades, límites y porcentajes a los que en adelante se hace referencia son los reflejados en dicha publicación para el ejercicio 2006 o, cuando han cambiado, para el de 2007.

veles medios de rentas, se les deniegan las becas, se les facilitan créditos fiscales y, alternativamente, deducciones; los contribuyentes de rentas medias-altas a quienes se excluye de las becas y de los créditos fiscales, pueden aplicarse las deducciones; finalmente, a los contribuyentes de rentas elevadas se les excluye de toda subvención, directa o indirecta.<sup>2</sup> A las exenciones de gravamen, con excepciones, tienen acceso todos los contribuyentes.

---

<sup>2</sup> Davis, A. J. (2002), pp. 516-517, presenta unas tablas en las que se aprecia con claridad este escalado en la ayuda pública. De conformidad con las reglas de aplicación de los diferentes beneficios fiscales, en los estratos inferiores de renta —principales destinatarios de las becas— la opción más beneficiosa es el crédito fiscal, en una de sus dos modalidades; al incrementarse el volumen de rentas es preferible, o únicamente posible, la deducción; desapareciendo ambas, para los estratos superiores de renta. En el mismo sentido —atenuar o excluir del beneficio fiscal a los contribuyentes en tramos elevados de renta— los créditos fiscales a la Educación se reducen o eliminan para el cálculo del llamado impuesto mínimo, *Alternative Minimum Tax*, compleja técnica tributaria específica del impuesto federal sobre la renta mediante la que se recompone la base imponible de aquellos contribuyentes con mayores ingresos y que se aplican un mayor volumen de deducciones y beneficios fiscales, al objeto de asegurar que satisfagan una cuota tributaria mínima. Los datos de una simulación proporcionan una referencia de tal efecto: Una familia con ingresos de 64.100 dólares y una cuota tributaria de 6.743 dólares que, con dos hijos universitarios, se aplicase íntegramente los dos créditos fiscales, se ahorraría el 37% de la misma, pagando 4.243 dólares. Tras recalcular la cuota tributaria conforme a las reglas del *AMT*, el ahorro se reduciría al 26%, pagando 4.966 dólares [cit. por Terry Long (2004), p. 110, quien también da cuenta precisa de cómo funciona el escalado de subvenciones públicas a la educación superior, deduciendo —a partir de los datos estadísticos oficiales— que el 20% de los contribuyentes con más recursos no acceden a ningún tipo de subvención directa o indirecta, más allá de las exenciones de renta].

### 1.1. CRÉDITOS FISCALES: *THE HOPE SCHOLARSHIP AND LIFETIME LEARNING CREDITS*

Estos, así llamados en la terminología norteamericana, «créditos de impuesto», en el Derecho tributario español se denominan deducciones. Aunque esta distinción no es frecuente en nuestro ordenamiento, en el norteamericano se distingue entre «créditos de impuestos» reembolsables y no reembolsables, siendo los primeros los que dan derecho a exigir de la Administración tributaria su pago, si superan el importe de la deuda. En nuestro ordenamiento tributario el contribuyente únicamente puede descontar de su cuota líquida en su impuesto personal sobre la renta, como crédito devengado a su favor con derecho a la devolución, las cantidades que, él mismo o un tercero en su nombre, ya haya adelantado a la propia Administración tributaria —en concepto de prestaciones a cuenta— o el importe de lo satisfecho a otra Administración tributaria por impuestos semejantes recaídos sobre la misma renta. Desde el año 2002 se ha añadido a estas cantidades la conocida como «deducción por maternidad»<sup>3</sup>, en cuya virtud se le reconoce a la madre y —en defecto de ésta, al padre— un crédito de impuesto de 1.200 euros por los gastos de custodia de sus hijos menores de tres años, siempre y cuando se esté cotizando a la Seguridad Social. Se trata de un incentivo al empleo femenino, adicional y complementario del beneficio fiscal genérico, también de 1.200 euros,

---

<sup>3</sup> Ley núm. 35, de 15 de noviembre de 2007, por la que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único por nacimiento o adopción de la Seguridad Social.

por hijo a cargo menor de tres años. Parecida estructura, desde el pasado ejercicio, tiene el llamado «cheque bebé».

Son estas deducciones en cuota las que componen el sistema de créditos de impuesto norteamericano, con la diferencia, esencial, de que su nómina es sustancialmente más amplia. Parte de estos créditos —como en el caso español— generan un derecho al cobro si su importe excede del de la deuda tributaria, mientras que otros, y éste es el caso de los educativos, pueden llegar a extinguir el importe del impuesto debido pero sin que nunca generen un derecho al pago del exceso respecto de aquél (*nonrefundable*).

Pues bien, el primer, y de mayor calado<sup>4</sup>, beneficio fiscal que el ordenamiento tributario norteamericano reconoce al contribuyente que invierte en la educación superior propia, o de quien de él depende, es un crédito fiscal del 100% de todo lo que por tal concepto satisfaga, en determinadas condiciones y con ciertos límites, incorporado al IRC en 1997. El crédito fiscal está estructurado en dos tramos, ninguno de los cuales es reembolsable aun cuando, claro está, pueden incrementar el importe de la devolución a practicar por otros créditos que sí lo sean.<sup>5</sup> Tampoco es

---

<sup>4</sup> Un estudio realizado en la Universidad de California estimaba el importe de los créditos fiscales a la Educación disfrutados por sus estudiantes en 80 millones de dólares, el 85% de lo que recibían los estudiantes de la universidad del programa general de becas. El importe medio del crédito fiscal en 2000 fue de 731 dólares [datos cit. por Terry Long (2004), p. 113].

<sup>5</sup> Un contribuyente con una deuda de 1.200 dólares y prestaciones a cuenta por importe equivalente no debería de pagar cantidad alguna adicional al presentar su declaración. Si el mismo contribuyente fuera beneficiario de un crédito de impuesto por inversión en educación superior, de idéntico importe, la deuda tributaria quedaría reducida a cero dólares, ge-

compensable, no siendo posible deducir de deudas posteriores lo que no se hubiera podido descontar de la cuota del ejercicio en el que se generó, por haber quedado ésta reducida a cero. Ambos créditos se devengan por el pago efectivo y definitivo de derechos de matrícula<sup>6</sup> a una institución de educación superior<sup>7</sup> —como tal catalogada— por el propio contribuyente, su cónyuge o las personas que de él dependan. En el caso de que tales derechos se hayan satisfecho con renta —a la que en seguida se hará referencia— exenta de gravamen por idéntica razón, el crédito de impuesto no se devenga por la parte proporcional de la misma.<sup>8</sup> Sí se devengan, por el contrario, bien cuando se

---

nerándose un derecho a la devolución de los 1.200 dólares anticipados mediante prestaciones a cuenta.

<sup>6</sup> No se extiende, pues, con carácter general, a los gastos de alojamiento, manutención, seguro, mudanza, transporte o semejante, y únicamente alcanza a los generados por libros o suministros de otro orden y a las actividades deportivas, o de otro tipo, cuando se satisfagan directamente a la institución educativa y siempre y cuando no tengan carácter extracurricular o —en el caso del *LLC*— estén encaminados a la adquisición de una competencia profesional determinada [IRC Sec. 25A(f)(1)(A) y Reg. § 1.25A-2(d)(2)]. En algunos casos estos gastos podrían dar derecho al devengo del crédito como, por ejemplo, cuando se financiasen con renta imponible sujeta a gravamen ganada por el propio estudiante.

<sup>7</sup> Lo que identifica estas instituciones es: dedicarse a la impartición de enseñanzas al término de la educación secundaria, sean éstas únicamente de grado —*Colleges*— de grado y posgrado —*Universities*— o de lo que en la tradicional terminología española se denominaría formación profesional —*Vocational* o *Career School*—; y que alguno o todos sus programas sean susceptibles de recibir financiación pública del sistema de ayudas federales al estudio (*Federal Student Aid*) que gestiona el Departamento federal de Educación.

<sup>8</sup> Mediante este sistema se facilita una transición entre el disfrute de la subvención pública directa en forma de beca exenta de gravamen y la indirecta, en forma de crédito fiscal. Un estudio inmediato a la aprobación de

hubieran abonado con renta exenta de gravamen procedente de becas para veteranos, donaciones, herencias o adquisiciones gratuitas asimiladas, bien cuando se hubieran satisfecho recurriendo a un préstamo, en cuyo caso se devengará al recibir, que no al amortizar, el mismo. Cabe la posibilidad de que, una vez devengado el crédito de impuesto, se hubiera de devolver por incumplimiento sobrevenido de alguna de las circunstancias que condicionan su devengo. Por ejemplo, que el estudiante abandonase el programa y recibiese la devolución de parte de lo satisfecho, o que resultase beneficiado por una beca exenta de gravamen que aplicase al pago de los derechos de matrícula debiéndose reducir el importe del crédito.

El *Hope Scholarship Credit (HSC)*, abarca los dos primeros años de Estudios de grado superior, ultimada la Enseñanza secundaria, y se extiende a los primeros 1.100 dólares de matrícula, y al 50% de los restantes, hasta un importe máximo de 1.650 dólares por cada estudiante y año<sup>9</sup>, siempre y cuando el estudiante haya cursado Estu-

---

los créditos fiscales demostraba cómo —tanto para estudiantes dependientes como independientes de sus padres, aunque en distinta medida— la coordinación del programa general de becas con el de créditos fiscales conducía a procurarles a todos una ayuda mínima de 1.500 dólares para sus Estudios universitarios, hasta unas rentas de 50.000 dólares, en separada y 80.000 dólares en conjunta [Cp. 524].

<sup>9</sup> Estas cantidades, y las equivalentes en el otro crédito, se multiplican por dos para las inversiones en instituciones ubicadas en las llamadas *GO Zones*, afectadas por los huracanes Katrina, Rita y Wilma, en las que también se aplican otras excepciones a las reglas generales, como la posibilidad de aplicarse el crédito por adquisición de material escolar o gastos razonables de traslado y residencia universitaria. Aunque las cantidades parezcan elevadas desde una perspectiva española, no se ha de perder de vista que el coste medio de la matrícula de un curso académico universitario, en programas de cuatro años, en Estados Unidos en el curso 2005/2006 fue de

dios superiores al menos durante un período académico<sup>10</sup> del ejercicio en el que se aplique. El *Lifetime Learning Credit (LLC)* alcanza al resto de las inversiones en educación superior, sin límite temporal y conduzcan o no a la obtención de un grado o credencial educativa asimilada, siendo su importe —por contribuyente— del 20% de lo satisfecho, hasta un límite anual de 2.000 dólares.

El importe conjunto de ambos créditos se reduce para los contribuyentes con una renta neta ajustada (la renta neta más la renta exenta generada en el extranjero) superior a 47.000 dólares (94.000 dólares en caso de declaración conjunta<sup>11</sup>) hasta quedar anulado cuando ambas cantidades superen los 57.000 dólares y 114.000 dólares respectivamente.<sup>12</sup>

---

7.300 dólares, situándose en el 32% de los casos —y en el 70% de las instituciones privadas— por encima de 18.000 dólares; tan solo es inferior a 3.000 dólares en un 2%, superándose los 30.000 dólares en un 7% de las universidades [College Board (2006), p. 3].

<sup>10</sup> Con carácter general, y sin perjuicio de infinidad de variantes de calendarios específicos, los períodos académicos del sistema norteamericano de Enseñanza superior son tres: *Fall Term* (septiembre/enero), *Spring Term* (enero/mayo) y *Summer Term* (junio/agosto). Con todo, la normativa tributaria no excluye la aplicación del crédito fiscal para períodos académicos más cortos —trimestrales, bimensuales— o incluso en programas cuya periodificación no es temporal sino por créditos u horas de clase.

<sup>11</sup> El crédito no se devenga si se trata de un matrimonio que presenta declaraciones separadas.

<sup>12</sup> En el vigente *Income Tax* buena parte de los créditos de impuesto y deducciones se reducen paulatinamente, hasta quedar anulados, para los contribuyentes de rentas más elevadas —ajustándose por ley a la inflación el importe de las cantidades a partir de las que se aplican estas reglas— en el marco de la última reforma tributaria que, desde 2001, está orientada a simplificar la base imponible —eliminando deducciones y créditos de impuesto— a medida que se reducen los tipos de gravamen. El mecanismo de reducción funciona del siguiente modo: En el caso de que la renta neta ajustada del contribuyente se sitúe en la franja de modulación del beneficio

El contribuyente puede elegir la modalidad, por cuanto ambas se excluyen entre sí.<sup>13</sup> Por otra parte, estos créditos son incompatibles (*No Doble Benefit*) con otros beneficios fiscales —como la exención de gravamen de las ayudas federales al estudio, o la exención de las retribuciones en especie satisfechas por gastos de educación— a los que a continuación se hará referencia, correspondiendo al contribuyente elegir entre ambos, ya que no siempre resultará el crédito de impuesto la opción económicamente más rentable.

---

fiscal, éste se multiplica por una fracción cuyo numerador es el margen del intervalo no cubierto y el denominador la integridad del mismo. Por ejemplo, con estos márgenes de modulación, para un contribuyente con una renta neta ajustada de 95.000 dólares, que presentase declaración conjunta y tuviera derecho a un *HSC* de 1.650 dólares, aplicando la fórmula de reducción del crédito, éste quedaría limitado a 1.568 dólares [ $1.650 * (114.000 - 95.000 / 20.000)$ ]; o, lo que es lo mismo, el importe del crédito fiscal se reduce en un 5% por cada 1.000 dólares de renta neta ajustada superior al límite inferior del margen de modulación, hasta quedar anulado el crédito cuando se alcanza el límite superior del mismo: en el ejemplo propuesto, el crédito de impuesto para una renta de 114.000 dólares sería cero [ $1.650 * (114.000 - 114.000 / 20.000)$ ].

<sup>13</sup> En la terminología académica norteamericana a los estudiantes que cursan su primer año de Enseñanzas universitarias, que se inician con la obtención de un grado en un *College*, se les denomina *freshman*, a los que cursan el segundo *sophomore*, a los de tercero *junior*, y a los de cuarto *senior*. Siendo así que, en algunos casos, se puede obtener un primer grado universitario en dos años, puede afirmarse que el *HSC* está concebido para facilitar a los contribuyentes de menores recursos el acceso a un primer grado universitario, aun de duración y coste reducido. En el caso de las universidades más caras siempre convendrá aplicarse desde el inicio el *LLC*, salvo que sean varios los miembros de la familia que cursan estudios universitarios y uno, o varios, sean alumnos de los dos primeros años, puesto que lo que sí es posible es beneficiarse del *HSC* por uno o varios estudiantes y, simultáneamente, del *LLC* por el resto de los estudiantes miembros de la familia.

Si un tercero —que no fuera el propio estudiante, sus padres o cónyuge— pagase los derechos de matrícula que dan derecho al devengo del crédito de impuesto, se entendería que los ha satisfecho el propio estudiante, aplicándose el crédito en su declaración de la renta o en la de las personas de quien dependiera. De forma y manera que si, por ejemplo, los padres no se pudieran aplicar el crédito —por exceso de renta neta ajustada— y el estudiante sí hubiera generado deuda tributaria, lo más conveniente es que se lo aplicara directamente este último en su propia declaración. En el caso del *HCS*, el procesamiento del estudiante por posesión o tráfico de sustancias prohibidas implica la pérdida del crédito.

El reconocimiento del crédito se ha de solicitar en un impreso específico (*Form. 8863*) que se ha de adjuntar al de declaración. La institución educativa, por su parte, ha de facilitar al *IRS*, en enero —que es cuando se inicia el periodo de declaración del ejercicio precedente, extendiéndose hasta abril— con copia para el contribuyente, la referencia completa de los gastos educativos liquidados al estudiante (*Form. 1098-T*).<sup>14</sup>

Comparando el coste medio de las matrículas universitarias norteamericanas con el importe y estructura de este crédito de impuesto es evidente que se estableció, por la Administración Clinton en 1997, para procurar a los contribuyentes de clases medias que superan los umbrales de renta por debajo de los que se reciben ayudas públicas al estudio, una ayuda financiera en forma de crédito fiscal que les permitiese, al menos, obtener un grado de dos años

---

<sup>14</sup> Todos los numerosísimos impresos, *form*, del *IRS* se pueden descargar de su página web, [www.irs.gov](http://www.irs.gov)

de duración en una institución pública.<sup>15</sup> De hecho, en las series estadísticas se aprecia con toda claridad que a partir de 1998 el coste neto de matriculación en una institución de este tipo se redujo drásticamente hasta situarse en cifras testimoniales de 100 dólares.<sup>16</sup>

## 1.2. EXENCIONES FISCALES

Así como las deducciones en cuota por gastos en educación superior son un capítulo inexplorado por nuestro Ordenamiento tributario, la normativa vigente del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante, IRPF) sí contempla la exención de gravamen de las becas de estudio y de investigación, tanto si se satisfacen por entidades públicas como por entidades sin ánimo de lucro<sup>17</sup>, con un carácter —en este caso— más espléndido que como lo hace el Derecho americano, en el que se introdujo

---

<sup>15</sup> Así se presentó por el Presidente Clinton en el debate sobre el Estado de la Unión de 1997, como una fórmula complementaria a las ayudas directas destinada a garantizar el acceso, prácticamente gratuito, de todos los americanos a unos estudios universitarios de 2 años: «make the 13th. and 14th. years of education, at least two years of college, just as universal in America by the 21st. century as a high school diploma is today» [cit. en Koters, M. H. (1999), p. 3].

<sup>16</sup> College Board (2006), p. 17.

<sup>17</sup> *Cfr.* art. 7 j) de la Ley núm. 35, de 28 de noviembre de 2006, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante, LIRPF). Incluida en el catálogo de exenciones en la reforma de 1991, únicamente para las de estudios, en 1998 se extendió a las de investigación, reconociéndose en 2006 la equiparación del régimen jurídico de las becas concedidas por entidades sin ánimo de lucro a las satisfechas por entidades públicas.

expresamente su exención en 1954, para quedar reducido su ámbito de aplicación en la reforma de 1986.

Tal y como se ha hecho notar, como es obvio, las cantidades que se reciban —directamente o mediante descuentos— que tengan el carácter de renta exenta no darán derecho, en ningún caso, al devengo de un crédito fiscal de los examinados en el epígrafe precedente, no estando prevista la aplicación simultánea de ambos beneficios fiscales.

#### A) *Becas*

El ordenamiento federal tributario norteamericano contempla la exención de gravamen de las ayudas al estudio, *scholarship*, las becas de investigación, *fellowship*, o subvenciones asimiladas, *grant*, bajo ciertas condiciones y para aplicarse a gastos específicos.<sup>18</sup> Se ha de estar inscrito en un programa dirigido a obtener un título superior y el importe de la beca se ha de destinar al pago de los derechos de matrícula o de aquellos otros importes directamente relacionados con los estudios —libros, equipos, etcétera— exigidos a todos los estudiantes. En principio, no están exentas, pues, las abonadas para cubrir gastos de desplazamiento, alojamiento, manutención o equivalentes.<sup>19</sup>

Tampoco estará exenta la beca —salvo en el marco de unos ciertos programas— cuando tenga el carácter de

---

<sup>18</sup> Secc. 117(a) y 117(c) IRC.

<sup>19</sup> Sí lo están, por ejemplo, los programas de becas para veteranos de guerra que se pusieron en marcha al finalizar la Segunda Guerra Mundial —*GI Bill*— antes, incluso, que el programa general de becas —*Pell Grants*— que data de los años setenta, y que tienen una considerable extensión y cobertura.

premio o se abone como contraprestación por la realización de determinados servicios.<sup>20</sup>

### B) *Retribuciones en especie*

En sentido paralelo a lo previsto en la legislación española<sup>21</sup>, se prevé la exención de las retribuciones en especie consistentes en descuentos o gratuidad de enseñanza para los empleados de instituciones educativas<sup>22</sup>, en cualquiera

---

<sup>20</sup> La tenue frontera entre los términos beca y salario cuando en la concesión de la misma se contempla la realización de una determinada prestación, o incluso, se concede en concepto de contraprestación —a un empleado ya jubilado, por ejemplo— ha provocado no pocas resoluciones judiciales [*vid. Bingler v. Johnson*, 394 U. S. 741, 89 S. Ct. 1439 (1969)] en la misma línea de argumentación por la que discurre la discusión en torno a la «gratuidad» o «carácter remuneratorio» de una beca/subvención/liberalidad, en los términos que se planteó en una muy citada resolución, *Duberstein*, de los años sesenta [*Commissioner v. Duberstein*, 363 U. S. 278, 80 S. Ct. 1190 (1960)]. Es curioso cómo en casos de becas «por» la participación en los equipos deportivos de la universidad —frecuentes en el mundo académico norteamericano— el IRS ha interpretado que no se consideraría contraprestación la actividad deportiva —quedando pues la beca exenta de gravamen— si la universidad meramente esperase del beneficiario —sin exigírselo de forma coactiva— su participación en los campeonatos [Reg. § 1.117-6-(c)(2)]. *Cfr.* sobre este particular Harding, B. M. (1997), pp. 178 y ss.

<sup>21</sup> *Cfr.* art. 42.2.g) LIRPF.

<sup>22</sup> No deja de llamar la atención el hecho de que, por una parte, se exija como condición de la exención de los programas de descuentos y gratuidad de enseñanza que no tengan carácter discriminatorio, es decir, que no se reserven para los altos ejecutivos de las entidades educativas, en sentido parecido a lo que dispone nuestro ordenamiento en lo relativo a los planes de accionariado laboral; y que, paralelamente, se excluya de la exención —en el caso de los Estudios superiores— a los empleados de la institución

de sus niveles (*Qualified Tuition Reduction*).<sup>23</sup> En este caso la especificidad, respecto de lo previsto en nuestro ordenamiento, radica en que se hace notar expresamente que cualquier otro descuento en los derechos de matrícula sí se considerará renta sujeta a gravamen. Únicamente se prevé la exención, en Enseñanza superior, si se dan dos circunstancias: Se reconoce por una institución educativa, como tal catalogada; para los graduados que trabajen en la misma como profesores o investigadores. En el caso de estudios no superiores, el beneficio de la exención se extiende a todos los empleados de las instituciones que los reconocen, sus cónyuges y descendientes, a los cónyuges supervivientes de empleados fallecidos, jubilados o en régimen de incapacidad laboral, así como a los antiguos empleados.

También con correspondencia en nuestra legislación<sup>24</sup>, encontramos en el ordenamiento tributario norteamericano una exención de las retribuciones en especie consistentes en el pago de cursos de formación para los empleados (*Employer-Provided Educational Assistance*). Por una parte es más restrictiva —pues se limita a 5.250 dólares y a los derechos de matrícula, que no al desplazamiento, alojamiento o asimilados— pero, en otro sentido, es más laxa, desde el momento en que no aparece limitada a gastos de capacitación laboral.<sup>25</sup> Lo que sorprende es que, toda la preocupación a que se hacía referencia en lo relativo a las becas y su carácter exclusivamente gratuito, aquí no se contempla en absoluto, lo que hace bien sencillo evitar los

---

educativa, precisamente, que no sean titulados universitarios dedicados a tareas de enseñanza y/o investigación.

<sup>23</sup> Secc. 117(d) IRC.

<sup>24</sup> Cfr. art. 42.2.g) LIRPF.

<sup>25</sup> Secc. 127 IRC.

inconvenientes que en tal sentido presenta el conceder una beca en los términos de la Secc. 117(d), cobijándose directamente en la exención prevista en la Secc. 127.

### C) *Disposiciones anticipadas de planes de pensiones*

La normativa tributaria española sigue el modelo norteamericano<sup>26</sup> en cuanto al régimen jurídico de los fondos de pensiones y sistemas de ahorro asimilados. No obstante, presenta importantes diferencias. Una de ellas, crucial, consiste en que el ordenamiento americano es más flexible en cuanto a la posibilidad de rescatar cantidades del plan de pensiones antes de la jubilación —que en su caso se admite a partir de los 59<sup>1/2</sup> años— eso sí, con una penalización consistente en el pago de un recargo del 10% de impuesto adicional sobre la ganancia patrimonial obtenida al efectuar el rescate.

Pues bien, si el rescate del plan de pensiones se destina al pago de inversiones en educación superior —propia, del cónyuge o de los dependientes— no se habrá de satisfacer este recargo del 10%, siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos: La cantidad se aplica a cubrir gastos que van más allá de los financiados con rentas exentas —de las analizadas en este epígrafe— o con cantidades provenien-

---

<sup>26</sup> Secc. 401 IRC. Identificados como *Individual Retirement Account (IRA)*, el régimen de beneficio fiscal de los mismos pivota sobre tres bases: La no inclusión de toda, o parte, de la aportación en la base imponible del ejercicio en el que se realiza; la exclusión de gravamen de los beneficios obtenidos por los fondos en los que se materializan; y la tributación de la prestación en el momento de su rescate, quedando condicionado el mismo al cumplimiento de circunstancias tasadas.

tes de una de las cuentas de ahorro a las que en seguida nos referiremos; se han de abonar a una institución educativa de Estudios superiores, tal y como éstas se definen a los efectos de los créditos de impuestos ya mencionados, por programas en los que se haya matriculado, al menos, la mitad del plan académico anual.

### 1.3. LOS PROGRAMAS DE AHORRO PARA LA EDUCACIÓN

Uno de los beneficios fiscales específicamente concebidos por la normativa federal tributaria para procurar una adecuada financiación de las instituciones educativas son los programas de ahorro para la educación. Estos programas son de dos tipos, los que se extienden a todos los niveles educativos —*Coverdell Education Savings Account (ESA)*— o cuentas ahorro-educación, y los que cubren los estudios de Enseñanza superior —*Qualified Tuition Program (QTP)*— o planes de ahorro-educación. En el mismo sentido, el rendimiento de ciertos bonos nominativos de Estados Unidos, *Education Savings Bonds*, especialmente emitidos con el objetivo de atraer inversiones de los particulares hacia el sistema educativo, están exentos de gravamen cuando se apliquen a dicha finalidad

Los planes de ahorro para la educación están contruidos de forma semejante a nuestros planes de pensiones o, más recientemente, al régimen previsto para los llamados patrimonios protegidos de las personas con discapacidad.<sup>27</sup> Se trata de patrimonios separados, sin personalidad jurídica, gestionados por un fiduciario —el *trustee*, normalmen-

---

<sup>27</sup> *Cfr.* arts. 51-54 LIRPF.

te una entidad financiera— cuyos rendimientos, afectados a su empleo en inversiones educativas, están exentos de tributación si se cumplen los requisitos establecidos por la normativa tributaria.

Las cuentas ahorro-educación, por el contrario, se asemejan más a lo que en nuestro Derecho tributario son las cuentas ahorro-vivienda. Por último, los bonos ahorro-educación, desconocidos como tales en nuestro sistema, son un modo de combinar la captación de fondos por el Tesoro público con el incentivo de una determinada inversión, declarando los intereses devengados por tales títulos exentos de gravamen sobre la renta.

#### A) *Planes de ahorro-educación superior* (Qualified Tuition Program)

Estos planes de ahorro —incorporados al IRC mediante la *Small Business Job Protection Act* de 1996— son patrimonios separados, promovidos por los Estados, o por las propias universidades, en los que los partícipes efectúan aportaciones destinadas a financiar sus Estudios superiores, los de su cónyuge, o los de quienes de ellos dependen. Sus rendimientos no están sujetos a tributación, siempre que se destinen a la finalidad para la que se constituyeron.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Aunque en línea de principio su constitución en favor de un descendiente o cónyuge estaría sujeta al impuesto federal sobre las donaciones, la vigente regulación del mismo hace poco probable el que se devengara cuota tributaria alguna por dicho concepto. En Estados Unidos las transmisiones patrimoniales lucrativas están sujetas a tributación federal —*Estate, Gift and Generation-Skipping Transfer Taxes*— y estatal, siendo este último de-

De forma parecida al modo en el que se incentiva fiscalmente la inversión en instrumentos financieros de previsión de la jubilación, se incentiva con beneficios fiscales la inversión en fondos destinados a cubrir los gastos generados por la educación superior. Con la diferencia, eso sí, de que la inversión en planes educativos de ahorro no da derecho a deducirse cantidad alguna ni en la base ni en la cuota del ejercicio en el que se realiza.

Conocidos como «529 plans», por ser ésta la sección del IRC que regula su régimen jurídico, permiten a sus partícipes dotar la cobertura financiera de los estudios de sus hijos y familiares, al mismo tiempo que obtienen rendimientos financieros exentos de gravamen de lo invertido con tal finalidad.

---

ducible de la cuota —de la base, desde 2005— del primero. En el marco de la reforma tributaria de 2001 se viene aplicando un plan de reducción del mismo —suavizando la progresividad hasta el 35% e incrementando las exenciones de cuota hasta 1 millón de dólares en donaciones y 3,5 millones de dólares en caudal relicto, entre otras medidas— que conducirá a la derogación definitiva de los que recaen sobre las transmisiones sucesorias, en 2010, manteniéndose, en principio, el que incide sobre las transmisiones gratuitas inter-vivos a un tipo impositivo del 35% y con una no sujeción anual de 12.000 dólares por donación [*vid.* Rubenstein (2002) y Manning, *et. al.* (2006)]. La singular cláusula de «vuelta atrás» con la que se aprobó dicha reforma prevé que —salvo que el Congreso establezca lo contrario— el 1 de enero de 2011 todas las modificaciones aprobadas en el 2001 quedarían derogadas, retomando el ordenamiento tributario su perfil del 2000, salvo en lo que —entretanto— se hubiera modificado sin sujeción a esta cláusula [*vid.* AA. VV. (2001), ¶ 300 y ss.]. No es fácil intuir qué ocurrirá en 2010 y lo cierto y verdad es que en la campaña en curso para las elecciones presidenciales de 2008 ningún candidato —ni siquiera los Demócratas— se plantea volver a la situación de 2000, aunque todos difieren en cuanto a las modificaciones que mantendrán y las que derogarán.

No hay límite alguno en cuanto a las cantidades —eso sí, siempre dinerarias— que se pueden aportar anualmente a tales planes, ni el beneficio fiscal es objeto de limitación alguna por razón de la renta de quienes los suscriben. Las ganancias derivadas de las inversiones de los fondos no están sujetas a gravamen ni en el momento de su obtención ni —con ciertas condiciones— en el de su distribución. Es posible, con carácter general, transferir las participaciones a otros planes equivalentes, sin que se devengue la ganancia patrimonial, y abonar las prestaciones a beneficiarios distintos de aquellos en favor de quienes se constituyeron en el marco de un entorno familiar dilatado.<sup>29</sup>

El requisito básico para que la ganancia patrimonial<sup>30</sup> generada en uno de estos planes resulte exenta de gravamen consiste en que el importe del rescate se destine a la cobertura de los gastos de matrícula para la obtención de un título —o los que se entienden como costes razonables de alojamiento y manutención con el mismo objeto— en una institución educativa superior, como tal catalogada.

Tal y como se ha hecho notar, este beneficio fiscal es incompatible con los precedentes, de modo que tan solo estará exenta la parte proporcional de la ganancia patrimonial equivalente a la parte de los gastos en educación que se hubieran financiado con rendimientos sujetos a gravamen.

---

<sup>29</sup> Nietos/as, hermanos/as, ascendientes, hermanastros/as, padrastros, madrastras, suegros/as, consuegros/as, cuñados/as, cónyuges de los/las anteriores y primos/as hermanos/as.

<sup>30</sup> Dado que se trata de fondos de inversión en los que se hace un depósito dinerario asumiendo el riesgo de la misma, en el caso de que se produjeran pérdidas, éstas serían compensables en la base imponible del *IT* en cuanto no lo fueran con ganancias patrimoniales obtenidas, el mismo ejercicio, de otros *QTP* rescatados con el mismo objeto.

Ha sido tal la popularidad que estos planes han alcanzado y las posibilidades de financiación de sus instituciones públicas universitarias que en ellos han descubierto los Estados que, en relativamente poco tiempo, todos los Estados<sup>31</sup> ofrecen uno o varios planes —Nevada ofrece hasta seis— produciéndose, incluso, una competencia fiscal entre ellos de modo que, por ejemplo, algunos Estados bonifican la inversión en los *QTP* de sus propias universidades con el incentivo fiscal propio de establecer un crédito fiscal adicional y proporcional en la cuota del Impuesto estatal sobre la renta del aportante o, como en Illinois, limitando la exención del rendimiento, en su impuesto estatal, a los generados por los planes de las universidades del Estado.

### **Ejemplo 1**

Los padres de John llevan diez años haciendo aportaciones al *QTP* de la universidad en la que estudió su madre, por un importe total de 25.000 dólares, siendo el valor de sus participaciones en 2007 de 32.000 dólares. El curso 2007/2008 John comienza sus estudios de grado en la Facultad de Ciencias Sociales de dicha universidad, pagando unos derechos de matrícula de 8.000 dólares. De los 8.000 dólares, 3.500 se financian con una beca exenta de gravamen y 4.500 con un reembolso de las aportaciones al *QTP*. De estos últimos el fondo le informa que 1.400 dólares son rendimiento de la inversión, ganancia patrimonial. En su declaración de *IT* sus padres se han aplicado un crédito de impuesto (*HSC*) por razón de los gastos del primer año de estudios superiores de su hijo de 2.200 dólares.

---

<sup>31</sup> Un cuadro completo de los vigentes en 2003, hasta 50, se puede encontrar en Ma, J. (2004), pp. 201-203.

Total de los gastos de matrícula	...	8.000 dólares
Beca exenta de tributación	...	3.500 dólares
Gastos imputados como crédito fiscal ( <i>HSC</i> )	...	2.200 dólares
Gastos financiados con rentas que no han disfrutado de otro beneficio fiscal educativo	...	2.300 dólares

Una parte de la renta obtenida en la inversión en el *QTP* estará sujeta a tributación, pero otra no. La parte de la ganancia patrimonial exenta de gravamen es la parte proporcional a aquellos gastos de educación que se han financiado con rentas que no han disfrutado de otro beneficio fiscal educativo:

1.  $1.400 \text{ dólares (ganancia)} \times [2.300 \text{ dólares (gastos ajustados)} / 4.500 \text{ dólares (reembolso del QTP)}] = 715 \text{ dólares (ganancia exenta)}$ .
2.  $1.400 \text{ dólares (ganancia)} - 715 \text{ dólares (ganancia exenta)} = 685 \text{ dólares (ganancia sujeta a tributación)}$

Salvo que la sujeción a tributación de los beneficios obtenidos en uno de estos planes, que será lo normal, traiga causa de una circunstancia justificada y tasada —por fallecimiento del beneficiario, aplicando el rescate del plan a su masa hereditaria o, más habitualmente, por haberse financiado los gastos de educación con rentas exentas o aplicando créditos fiscales educativos, por ejemplo— la normativa tributaria prevé un recargo sobre el gravamen de tales rendimientos del 10%. Tal recargo vendría a ser una especie de cláusula penal tributaria que castiga el utilizar los rendimientos obtenidos en estos planes para finalidades que no sean las de financiar gastos de educación superior.

Estos planes nacieron de la iniciativa de algunos Estados —Michigan señaladamente<sup>32</sup>— que los constituyeron con el objetivo de que sus ciudadanos pudieran anticipar el pago proporcional de los derechos de matriculación universitaria de sus hijos, quedando a cubierto de futuras subidas de los mismos, previsibles habida cuenta de que los costes de la educación superior en los últimos años presentan un índice medio de incremento entre el 4'5% y el 7%.<sup>33</sup> Es decir, que si a lo largo de dos años se hubieran adquirido derechos de participación en uno de estos planes por importe de 2.000 dólares, equivalentes al 25% del coste de la matrícula en los ejercicios en los que se realizaron, en el curso académico en el que el alumno se matricula, aplicando el rescate del fondo a su cobertura, tendría un descuento del 25% en el coste efectivo de la matrícula. Esta versión de los planes —*pre-pay* de la matrícula— se combina con otros formatos —*age-based*— en los que, sencillamente, se trata de una inversión financiera afectada cuya rentabilidad está bonificada con la exención de su rendimiento. Constituyendo, en otro sentido, un instrumento de fidelización y captación de alumnos, estos planes se empezaron a ofrecer, también, por instituciones educativas privadas. En 1996 el Congreso clarificó su régimen tributario y en 2004 extendió la exención proporcional de las ganancias obtenidas en los mismos a todos los planes —que no cuentas— de ahorro, también los privados, constituidos con estas características.

---

<sup>32</sup> De hecho la normativa federal se promulgó tras un sonado litigio entre el Estado de Michigan y el *IRS* sobre el régimen tributario de los rendimientos obtenidos en los mismos que terminó zanjándose por el Tribunal Supremo en favor de su exención.

<sup>33</sup> College Board (2006), p. 10.

B) *Cuentas ahorro-educación*  
(Education Savings Accounts)

Estas cuentas ahorro-educación tienen una configuración y régimen jurídico tributario paralelo al de los *QTP*, no sin presentar diferencias sustanciales:

- Se pueden aplicar a la cobertura de estudios de Enseñanza primaria, secundaria o superior y, a gastos que van más allá de los solos costes de matriculación;
- Las contribuciones a los mismos no pueden superar los 2.000 dólares anuales por aportante y por beneficiario;
- El depositario o gestor ha de ser una entidad financiera y tiene limitaciones —por ejemplo seguros de vida— en cuanto al destino de las inversiones de los fondos;
- Las contribuciones han de efectuarse en favor de beneficiarios menores de 18 años;
- Los reembolsos se han de realizar antes de que transcurra un mes desde que el beneficiario hubiera cumplido 30 años o fallecido;
- El importe de las contribuciones fiscalmente bonificadas se modula para los contribuyentes con renta neta ajustada superior a 95.000 dólares, 190.000 dólares en tributación conjunta, y no se aplica para aquellos con rentas netas ajustadas por encima de 110.000 dólares, 220.000 dólares en tributación conjunta.

Es posible abrir diferentes cuentas de estas características en favor del mismo beneficiario y son compatibles con los planes «529». Sin embargo, las limitaciones de los beneficios fiscales ligados a las mismas son comunes, de forma que se ha de tener presente el conjunto de todas ellas

al objeto de no superar las condiciones que dan derecho al devengo de la exención. De lo contrario, en el caso de las cuentas ahorro-educación la consecuencia es que las contribuciones a los mismos que superen el límite de los 2.000 dólares por aportante o beneficiario van a quedar sujetas a un recargo del 6%. Lo que sí es posible, como en los *QTP*, es transferir el importe de las cuentas a otras equivalentes o a otros beneficiarios en el dilatado ámbito familiar más arriba reseñado.

En términos generales los rendimientos obtenidos de una cuenta ahorro-educación estarán exentos de gravamen. Sin embargo, de forma paralela a lo establecido respecto de los *QTP*, la exención es incompatible con otras —como la aplicada a las becas o la derivada de los créditos fiscales— y se ha de coordinar con la que se aplica a los planes de ahorro. En igual sentido, si la inversión arrojase pérdidas éstas se podrían detraer de otras ganancias de cuentas semejantes o de otros instrumentos financieros, y de utilizarse el rendimiento en la cobertura de gastos no calificados como educativos, salvo circunstancias excepcionales tasadas, el rendimiento quedaría sujeto a gravamen y a un recargo adicional del 10%.

Del mismo modo que primero aparecieron los más modestos créditos fiscales para las clases medias y, más tarde, la deducción de gastos en la base imponible para los más acomodados, las cuentas ahorro-educación, con un límite de aportaciones anuales bajo, 2.000 dólares, fueron el primer instrumento financiero concebido con esta finalidad, pensado para contribuyentes modestos, con un techo de gasto educativo bajo. Los *QTP* aparecieron con posterioridad para cumplir esta función únicamente en el ámbito de la Enseñanza superior, pero extendiéndose a contribuyen-

tes cuyas necesidades, y posibilidades, de financiación de estudios universitarios son mayores.<sup>34</sup>

## Ejemplo 2

Jane retira 1.750 dólares de su cuenta ahorro-educación en 2007 para aplicarlos a la cobertura de sus gastos de matrícula en un *College*, que han ascendido a 6.600 dólares. Durante los años precedentes sus padres habían efectuado aportaciones a dicha cuenta por importe de 5.600 dólares, y durante 2007 han aportado otros 300 dólares, presentando un saldo final la cuenta al finalizar el año de 5.000 dólares. Jane ha recibido una ayuda federal al estudio de 3.500 dólares y sus padres se han aplicado un crédito fiscal de 2.200 dólares.

Total de los gastos de matrícula	...	6.600 dólares
Beca exenta de tributación	...	3.500 dólares
Gastos imputados como crédito fiscal ( <i>HSC</i> )	...	2.200 dólares
Gastos financiados con rentas que no han disfrutado de otro beneficio fiscal educativo	...	900 dólares

---

<sup>34</sup> Un análisis de su estructura y régimen jurídico lleva a concluir que, con toda claridad, son instrumentos de financiación educativa bonificada fiscalmente concebidos para ser aprovechados por contribuyentes con rentas medias o elevadas, al menos por tres razones: porque son quienes tienen disponibilidad para ahorrar; porque, curiosamente, la penalización que sufren por no destinar los fondos ahorrados a finalidades educativas es menor que el beneficio que de los mismos obtiene un contribuyente modesto; y porque la capitalización de fondos reduce las posibilidades de obtener una beca pública, lo que siendo relevante para un contribuyente de rentas reducidas, no lo es para quien, de suyo, por el resto de sus rentas no puede aspirar a una beca [*cfr.* la exposición y prueba empírica de los tres argumentos en Dynarski, S. M. (2004)b, *passim*].

En primer lugar, se ha de calcular la parte de la disposición de la cuenta que es calificable como rendimiento financiero de la misma, para lo que se ha de comparar con las aportaciones precedentes, las del año y el saldo final:

1. 1.750 dólares (disposiciones) \* [(5.600 dólares (aportaciones precedentes) + 300 dólares (aportaciones durante el ejercicio) / 5.000 dólares (saldo final) + 1.750 dólares (disposiciones)] = 1.529 dólares (reembolso de la inversión).
2. 1.750 dólares (disposiciones) – 1.529 dólares (reembolso de la inversión) = 221 dólares (rendimiento de la cuenta ahorro).

A continuación se ha de calcular qué parte de dicho rendimiento está exento, por haberse aplicado a financiar gastos educativos respecto de los que no se ha disfrutado de otro beneficio fiscal:

3. 221 dólares (rendimiento) \* [900 dólares (gastos ajustados) / 1.750 dólares (disposiciones)] = 113 dólares (rendimiento exento).
4. 221 dólares (rendimiento) – 113 dólares (rendimiento exento) = 108 dólares (rendimiento sujeto a gravamen).

### C) *Los bonos ahorro-educación*

Con la misma finalidad, incentivar la inversión en instrumentos financieros encaminados a la cobertura de los gas-

tos educativos, desde 1989 el Tesoro puso en circulación una serie de bonos, *Education Savings Bond*, cuyos rendimientos están exentos de gravamen<sup>35</sup> en condiciones semejantes a las mencionadas en los epígrafes anteriores:

- Los rendimientos y principal de los bonos se han de destinar a financiar Estudios superiores de su titular, cónyuge o descendientes —directamente o invirtiéndolos en planes o cuentas de ahorro-educación— durante el ejercicio de su amortización;
- La parte del interés que resultará exenta es la parte proporcional a los gastos para cuya financiación no se ha disfrutado de otro beneficio fiscal;
- El beneficio fiscal se reduce para los contribuyentes con rentas netas ajustadas superiores a 63.100 dólares (78.100 dólares, en caso de tributación conjunta) desapareciendo para rentas equivalentes superiores a 94.700 dólares (124.700 dólares, en caso de tributación conjunta);
- El titular del bono, que será nominativo, ha de tener 24 años a la fecha de su adquisición

No son estas las únicas emisiones de deuda pública vinculada a la cobertura de gastos educativos cuyos intereses están exentos de gravamen. Los Estados y las corporaciones locales pueden emitir bonos vinculados a la inversión en instalaciones educativas públicas o realizadas por entidades sin ánimo de lucro cuyos intereses también están exentos de tributación en los impuestos sobre la renta, e incluso no faltan referencias a emisiones de obligaciones

---

<sup>35</sup> Sec. 135(a) IRC.

por las propias universidades, públicas o privadas, con la garantía del Estado en el que se encuentran.<sup>36</sup>

#### 1.4. GASTOS DEDUCIBLES EN LA BASE IMPONIBLE

Hasta aquí se han examinado créditos fiscales deducibles de la cuota y exenciones que comportan la no inclusión de rendimientos en la configuración de la base imponible. La última categoría de beneficios fiscales a la Educación son una serie de gastos que se pueden restar de las rentas sujetas a gravamen al cuantificar el importe de la renta imponible. Entre los mismos, se prevé un régimen específico para los derivados del pago de los intereses y cancelación de los préstamos para gastos educativos.

##### A) *Gastos de préstamos para Educación*

Es sabido que dado el elevado coste de los estudios universitarios en Norteamérica buena parte de los estudiantes —o sus padres— recurren a entidades crediticias para su financiación.<sup>37</sup> Pues bien, los gastos derivados de estos préstamos se pueden deducir de la base imponible de quien los satisface, con ciertos requisitos y condiciones.

El importe máximo de la deducción es de 2.500 dólares.

---

<sup>36</sup> En Hoy y Bernstein (1983), p. xii, se da noticia de una emisión de bonos por la Universidad de Dartmouth (de entre las que conforman la llamada *Ivy League*) avalados por el Estado de New-Hampshire y exentos de gravamen en el impuesto estatal sobre la renta.

<sup>37</sup> Pike, A. D. (2007), p. 2, afirma que cada año el volumen de nuevos préstamos a estudiantes universitarios supera los 50.000 millones de dólares.

La primera frontera de la deducibilidad se encuentra, como en otros casos, en la renta neta ajustada: Entre 55.000 dólares y 65.000 dólares se reduce, y a partir de dicha cuantía desaparece (105.000 dólares y 135.000 dólares respectivamente, para tributación conjunta).

Las condiciones básicas del préstamo, para que sus gastos de constitución, devolución y cancelación resulten deducibles son:

- Realizarse en favor del estudiante, su esposa o de persona dependiente, en sentido amplio<sup>38</sup>, de su tomador, al momento de formalizarse;

---

<sup>38</sup> El concepto de «dependiente» a efectos tributarios (*vid.* Secc. 152 IRC) es más extenso, y complejo, que en Derecho español y tiene considerable importancia al configurar la renta mínima exenta de gravamen. La estructura y cuantía de los mínimos exentos en el sistema americano es diferente a la de los previstos en nuestro ordenamiento. En Derecho americano el elenco de gastos deducibles al objeto de calcular la renta neta sujeta a tributación es más que considerable, con la peculiaridad de que, además, se prevé una «deducción standard» (5.000 dólares aprox.) que se incrementa para ancianos y discapacitados (1.000 dólares aprox.) y que se complementa con una «exención personal» (3.300 dólares) que se aplica por cada contribuyente y cónyuge o persona que dependa de él. Todo ello en la base imponible, de modo que, por ejemplo y a *grosso modo*, un contribuyente con 65 años, que presenta declaración conjunta con su esposa, también de 65 años, y que tienen dos hijos a su cargo, estudiantes menores de 24 años, se situaría en un mínimo exento —más allá de cuantos gastos le fueran deducibles— de 25.500 dólares [10.300 dólares (*standard deduction* en declaración conjunta) + 2.000 dólares (*additional standard deduction* por edad) + 6.600 dólares (*personal exemption* por cada cónyuge) + 6.600 dólares (*personal exemption* por dos descendientes a cargo)]. El concepto de dependiente, a estos efectos tributarios, se extiende a parientes — ascendientes, hermanos, hermanastros, sobrinos, cuñados, etcétera— en estado de necesidad, cuyo sustento económico se provea por el contribuyente en ciertas condiciones y cuantías. Pues bien, a los efectos de la deducción por gastos derivados de préstamos para educación, el concepto de dependiente se dilata aún más para alcanzar, en definitiva, a cualquier pariente, esté o no en situación de estado de necesidad económica.

- Para la cobertura de Estudios superiores iniciados en un entorno de tiempo razonablemente próximo —seis meses, con carácter general— al de la disposición del principal;
- Siendo el prestamista un tercero que no sea pariente ni empleador del prestatario

Como en los anteriores beneficios fiscales, la institución en la que se desarrollan los Estudios deberá gozar de reconocimiento oficial al momento de concederse el préstamo, los Estudios estarán encaminados a la obtención de un título académico y el estudiante ha de estar matriculado, al menos, en la mitad del programa ordinario. En este caso, sin embargo, los gastos cubiertos por el préstamo, para optar a la deducibilidad de sus costes se extienden a otros relacionados con el coste de la matrícula como, por ejemplo, los de libros y equipamiento o los razonables de alojamiento, manutención y transporte. No obstante, los gastos educativos cubiertos con el préstamo son sólo los que excedan, como en los casos precedentes, de aquellos que se hayan atendido mediante rendimientos exentos o respecto de los que se haya aplicado otro beneficio fiscal.

Los gastos del préstamo que generan derecho a su deducción son, en principio, todos aquellos relacionados con el mismo, con independencia de la fecha de su satisfacción, siempre y cuando las cantidades obtenidas se destinen a la finalidad original del préstamo. Así, por ejemplo, los de constitución (*loan origination fee*) o los de renegociación del préstamo, los intereses o los de devolución del principal, durante todo su plazo de vigencia, aun terminados los estudios, sea conforme a las condiciones temporales pactadas, sea de forma anticipada en el tiempo; no así, por el

contrario, los derivados de una disposición posterior del capital amortizado destinada a la financiación de gastos consuntivos, no relacionados con los Estudios, amparada en las condiciones del préstamo inicial. No se consideran deducibles las comisiones por asesoramiento financiero personal, los que se hubieran satisfecho sin estar obligado a ello o en el marco de un programa público de subvenciones para el pago de los intereses (*Stafford Loan Program*) o la cancelación de este tipo de préstamos (*Student Loan Repayment Assistance*).<sup>39</sup>

Una forma singular de aplicarse esta deducción consiste en hacerlo a través de un programa oficial de cancelación de préstamos educativos. El beneficio fiscal, en este caso, consiste en que el prestamista —*qualified lender*— asume la cancelación del préstamo en tanto en cuanto el estudiante trabaje durante un cierto periodo de tiempo en determinados ámbitos y entidades. Las entidades prestatarias a tal efecto autorizadas son las públicas —federales, estatales o locales, directamente o mediante agencias— las corporaciones sanitarias exentas de tributación que gestionen hospitales estatales o locales y las entidades educativas que hayan suscrito un convenio de colaboración, a tal objeto, con alguna de las anteriores o con unas determinadas enti-

---

<sup>39</sup> En el marco de la política general de becas federales se insertan varios programas relacionados con la financiación pública de préstamos educativos. Mediante el primero de los mencionados, por ejemplo, la Administración federal asume el pago de los intereses del préstamo concedido, hasta una determinada cantidad, mientras el estudiante está cursando sus Estudios y durante los seis meses inmediatos a su finalización. Su gestión y concesión va vinculada a los programas de becas y viene modulada en función de la capacidad económica del estudiante y de las personas de quien dependa.

dades sin ánimo de lucro.<sup>40</sup> Una modalidad específica de este sistema de cancelación es el *National Health Service Corps Loan Repayment Program* concebido para atraer a graduados en profesiones sanitarias al ejercicio de actividades de primeros auxilios en zonas en las que estos servicios son escasos.

En este caso, tratándose de la cancelación de una deuda a cambio de un servicio —con carácter general— el Derecho tributario americano prevé su incorporación, como renta imponible, a la base imponible del prestatario que ha sido liberado de su carga financiera, en concepto de retribución no dineraria. Pues bien, tratándose de un préstamo educativo —de los arriba descritos— el beneficio fiscal previsto en tal caso no es ya la deducción de los intereses —de los que se ha sido liberado— sino la exención, equivalente, de la renta imponible ligada a su cancelación a cambio de la prestación de un servicio.

### B) *Otros gastos educativos deducibles*

Al analizar los créditos fiscales se hizo referencia a que su cuantía se modulaba a partir de unas determinadas magnitudes de renta neta ajustada (47.000 dólares / 94.000 dólares, en tributación conjunta), desapareciendo cuando se superasen otras (57.000 dólares / 114.000 dólares en tributación conjunta). Pues bien, los contribuyentes que no se

---

<sup>40</sup> En concreto, de entre las entidades exentas relacionadas en la Secc. 501 IRC, las mencionadas en el epígrafe (c)(3), cuya finalidad sea caritativa, religiosa, educativa, científica, literaria, deporte amateur o prevención de la crueldad con la infancia o los animales.

podieran beneficiar de este crédito de impuesto en la cuota, normalmente por superar sus rentas netas ajustadas a estos límites, siempre podrán deducirse de la base imponible sus gastos en educación superior con un límite —4.000 dólares— que se modula, hasta desaparecer, en una franja de rentas netas ajustadas superior a la prevista para los créditos fiscales: entre 65.000 dólares y 80.000 dólares (130.000 dólares — 160.000 dólares, para tributación conjunta). Con la peculiaridad de que, en este caso, el importe máximo de la deducción cae de golpe a 2.000 dólares a partir de 65.000 dólares (130.000 dólares, en tributación conjunta) de renta neta ajustada, provocando en el escalado del beneficio fiscal lo que en la doctrina tributaria se conoce como «error de salto»: Un solo dólar adicional de renta neta ajustada por encima de dichas cantidades provoca, de golpe, la pérdida de la mitad del beneficio fiscal.

Evidentemente, la deducción en base imponible de los gastos educativos es incompatible con la aplicación del crédito fiscal en cuota por idéntico concepto, siendo al propio contribuyente a quien corresponde optar entre la aplicación de uno u otro beneficio. En igual sentido, sólo son deducibles los gastos que no se han financiado con rentas exentas —becas, rendimientos de cuentas, bonos o planes de ahorro-educación, retribuciones en especie— ni los que se han declarado como gastos necesarios para el ejercicio de una actividad profesional o empresarial.

En este caso, como en el de los créditos fiscales, la deducibilidad tan solo alcanza a los costes de matriculación, sin extenderse a los de alojamiento, transporte, seguros, o libros.

Una última forma alternativa de dar cabida a los gastos educativos en el elenco de gastos deducibles, al computar

la renta imponible, es como gastos necesarios de la actividad profesional o empresarial que se ejercita. Por su carácter específico, y por incardinarse su configuración en el marco del eterno debate —también, no podía ser de otro modo, presente en la realidad tributaria americana— sobre lo que es o no un gasto necesario o conveniente para la obtención de los ingresos profesionales o empresariales, no tiene sentido aquí extenderse más sobre el particular, salvo para apuntar que, evidentemente, también en este caso se prohíbe la duplicación del beneficio fiscal, de modo que no se podrá deducir como gasto de formación del profesional o empresario individual ninguna cantidad que se haya financiado con rentas exentas o que se haya deducido, de la base o de la cuota, acogiéndose a alguno de los beneficios fiscales a la educación previstos en la normativa tributaria federal. En el mismo sentido, y a semejanza de la vigente en España, existe una deducción para gastos de formación, en el caso de las pequeñas empresas, del 10% de lo invertido.

En el marco de la compleja estructura de la base imponible del Impuesto federal sobre la renta existe un último resquicio para la deducción de los gastos en educación superior. El contribuyente norteamericano puede optar entre aplicarse una deducción a tanto alzado —semejante a nuestra reducción por la obtención de rendimientos del trabajo, aunque de mayor cuantía— o declarar un conjunto de gastos deducibles que se está en condiciones de justificar, *itemized deductions*. Pues bien, entre estas deducciones tienen cabida los gastos en formación, siempre y cuando sean exigidos por el empleador del contribuyente o por la ley para el ejercicio de la actividad que se desarrolla; no le cualifiquen para ejercer en un ámbito profesional o comer-

cial diferente de aquél para el que ya está habilitado; excedan, junto con el resto de las *itemized deductions*, del 2% de su renta neta ajustada. No es fácil que concurren los tres requisitos, pero es otra posibilidad de deducibilidad de gastos educativos eso sí, que se pierde por aquellos contribuyentes que han de recalcular su base imponible con arreglo a las reglas del *AMT*.



## Los programas estatales de ayuda al mérito

---

A lo largo de los años 90, más de una docena de Estados han puesto en marcha programas de ayudas públicas para la realización de estudios universitarios basados no en las necesidades financieras de sus destinatarios, sino en sus resultados académicos.

La financiación de estos programas —en el marco de la frecuente afectación de ingresos públicos a necesidades determinadas que preside la vida financiera del sector público norteamericano— se ha hecho, en muchos casos, con cargo a los beneficios obtenidos de las loterías estatales o de impuestos especiales sobre, por ejemplo, el tabaco.

El primer programa de este tipo se puso en funcionamiento en Georgia con el nombre de *Helping Outstanding Students Educationally (HOPE)*<sup>1</sup>, en 1993, con cargo a los beneficios de la lotería estatal implantada dos años antes,

---

<sup>1</sup> Todos los detalles de este programa se pueden consultar en la página web de la *Georgia Student Finance Commission* (<http://www.gsfc.org/hope/> última visita, septiembre 2007).

previa reforma del texto constitucional. Con arreglo al mismo, todos los estudiantes residentes en el Estado con una nota en sus estudios de enseñanza secundaria equivalente a una media ponderada (GPA) de 3.0 —lo que en el sistema norteamericano de calificaciones supera alrededor de un 40% de estudiantes— tiene derecho a la gratuidad de la enseñanza en las universidades públicas e institutos técnicos de Georgia y a una beca, de 3.000 dólares desde 1996, si eligen una universidad privada ubicada en el Estado y durante toda la duración de los Estudios, siempre que mantengan la media académica. A ello se une una ayuda para la adquisición de libros de 400 dólares y otra de 500 dólares para quienes completan un programa denominado *General Education Diploma*. Si en su primera edición, 1993, se limitó su acceso a los estudiantes de hogares con rentas inferiores a 66.000 dólares, en 1994 esta cifra se elevó a 100.000 dólares, eliminándose a partir de 1995 todo límite cuantitativo.

En definitiva, se trata de un auténtico cheque-universitario, en el que no hay limitación por razón de las rentas familiares, aunque sí se requiere una cierta capacidad intelectual, y que va dirigido a facilitar el acceso a la educación superior a las clases medias. De hecho, si se tienen rentas inferiores a 50.000 dólares para solicitarlo se ha de pedir, simultáneamente, la beca federal, con la que está coordinada y cuya cuantía se descuenta de la estatal, para evitar que se transfieran ingresos desde el Tesoro estatal hacia el federal y que el estudiante reciba una sobrefinanciación.

En 1998-1999 140.000 estudiantes recibieron esta ayuda, de los que el 54% —que acumularon el 81% de las cantidades libradas— cursaron estudios universitarios, ma-

tricolándose el resto en institutos técnicos. Otros Estados<sup>2</sup> —la mayoría, 9, del Sur— han seguido el modelo de Georgia, de financiar el mérito con independencia de los recursos, si bien con variantes tanto en las cuantías como en las instituciones en las que se puede aplicar el cheque —en algunos casos (Nevada y Nuevo México) excluyendo las universidades privadas— o las calificaciones requeridas.

Al analizar los resultados del programa se han extraído las siguientes conclusiones:<sup>3</sup>

- Aunque se ha incrementado, con carácter general, la escolarización universitaria de los residentes en Georgia, en un 7,9%, alcanzando la media de los Estados del Sudeste, el incremento relativo es mayor entre los estudiantes de clase media para quienes, en definitiva, se concibió el programa.
- En el mismo sentido —dado que la media académica y de renta per cápita de los negros y los hispanos es más reducida que la de los *whites* y asiáticos— no han sido los más necesitados de financiación quienes la han recibido por esta vía, aunque ya les llega por los programas federales.
- Esta circunstancia, unida al hecho de que se financia con cargo a unos ingresos —loterías estatales, en 11 de los casos— que tradicionalmente aportan en mayor medida los ciudadanos con menores rentas, comporta un componente de regresividad al programa.

---

<sup>2</sup> Arkansas, Florida, Georgia, Kentucky, Luisiana, Maryland, Michigan, Mississippi, Nevada, New Mexico, South Carolina, Tennessee y West Virginia.

<sup>3</sup> *Cfr.* Dynarski S. M. (2004)a, pp. 79-91 y Dynarski S. M. (2000), *passim*.

- El programa ha contribuido a incrementar el número de estudiantes que han optado por una universidad, frente a un *College* de dos años, ubicada en Georgia —de forma especial en las más prestigiosas— sin que se pueda afirmar que haya contribuido a aumentar el número de los estudiantes que optan por centros privados. Lo que tiene lógica desde el momento en que desaparece el coste económico adicional que supone optar por un programa de cuatro años en una institución pública, frente a un programa de dos años, sin que ocurra lo mismo cuando la entidad es privada.
- La simplicidad y transparencia del programa reduce al mínimo los costes de transacción frente a lo que ocurre con las ayudas federales, de forma que su equidad horizontal es mayor y su accesibilidad mejora el acceso, en general, de las personas con menos recursos a los Estudios universitarios, hasta el punto de que el éxito de alguno de ellos ha desbordado las previsiones presupuestarias obligando al cierre de inscripciones de nuevos beneficiarios.<sup>4</sup>
- La introducción del HOPE ha tenido un coste inflacionario en los precios universitarios, especialmente en los públicos y en los de alojamiento y manutención, que no resultan cubiertos por el programa, mejorando ostensiblemente la financiación de las instituciones de educación superior, sin empeorar su accesibilidad financiera.

---

<sup>4</sup> Como ocurrió con el de Nuevo México [*cfr.* Terry Long, B. (2004), p. 104].

- Aunque algunos estudios parecen haber detectado un cierto efecto inflacionario en las calificaciones —tanto a nivel secundario como universitario— no es fácil saber si el mismo obedece a una disfunción en los profesores —debida a la presión ejercida por el programa de financiación— o a un mejor rendimiento y planificación académica por parte de los estudiantes.



## Las carencias del sistema americano

---

Una vez expuesto el mapa general de los beneficios fiscales a la Educación previstos por el ordenamiento tributario federal norteamericano parece oportuno acometer una evaluación de conjunto del mismo, a partir de sus carencias más significativas, desde la óptica que preside este estudio que es la de considerar lo que del mismo se puede aprender el Derecho financiero español.

Desde el momento en que las exenciones de los rendimientos satisfechos en forma de becas al estudio y de las retribuciones en especie consistentes en la asunción por el empleador de determinados costes educativos de sus empleados o familiares de un modo u otro están presentes en el Ordenamiento español, el análisis se detendrá en los otros tres grandes grupos de beneficios fiscales: los créditos fiscales en la cuota, las deducciones fiscales en la base y la exención de los rendimientos derivados de planes o cuentas de ahorro-educación.

### 3.1. SIMPLICIDAD

La sola consideración de su estructura, modalidades y régimen jurídico muestra un entramado de beneficios fiscales extraordinariamente complejo y alambicado de forma, en muchas ocasiones, que su razonabilidad es inescrutable, cuando no decididamente inexistente.

Un buen ejemplo de esta complejidad caprichosa lo ofrecen las fronteras de rentas netas ajustadas, a partir de las cuales se modula la cuantía del beneficio fiscal o, finalmente, desaparece el derecho a disfrutarlo.

**Tabla 1: Baremos de modulación de los beneficios en función de la renta neta ajustada del contribuyente**

	BECAS	CRÉDITOS FISCALES	DEDUCCIÓN PRÉSTAMOS EDUCATIVOS	DEDUCCIÓN DE GASTOS EDUCATIVOS
LÍMITES DE RENTA NETA AJUSTADA	No se aplican	47.000-57.000 (94.000-114.000)	55.000-65.000 (105.000-135.000)	65.000-80.000 (130.000-160.000)
	CUENTAS AHORRO-EDUCACIÓN	PLANES AHORRO-EDUCACIÓN	BONOS AHORRO-EDUCACIÓN	DISPOSICIÓN DE PLANES DE PENSIONES
LÍMITES DE RENTA NETA AJUSTADA	95.000-110.000 (190.000-220.000)	No se aplican	63.100-78.100 (94.700-124.700)	No se aplican

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Pub. 970 (2006); entre paréntesis los márgenes para contribuyentes en régimen de tributación conjunta. Todas las cuantías son en dólares.

Estas modulaciones paulatinas —*phase out*— de los beneficios fiscales, muy frecuentes desde la reforma de 2001, obedecen al objetivo, en línea de principio loable, de acomodar el importe del beneficio a la capacidad económica efectiva del contribuyente, hasta hacerlo desaparecer para los contribuyentes con una capacidad económica considerable.<sup>1</sup> Dicho

<sup>1</sup> Cuando aún no existían los beneficios fiscales que se acaban de exponer —salvo, y a punto de derogarse, la deducibilidad de ciertas inversiones—

esto, lo que no parece que tenga mucho sentido es que tanto las cuantías como los márgenes entre las mismas sean tan diversos y que en unos casos se apliquen y en otros no.

**Tabla 2: Gastos educativos, más allá de los derechos de matrícula, amparados por el beneficio fiscal**

BECAS	CRÉDITOS FISCALES	DEDUCCIÓN PRÉSTAMOS EDUCATIVOS	DEDUCCIÓN DE GASTOS EDUCATIVOS
–Libros, suministros y equipamiento complementario	–Ninguno	–Libros, suministros y equipamiento complementario –Alojamiento y manutención –Transporte –Otros gastos necesarios	–Ninguno
CUENTAS AHORRO-EDUCACIÓN	PLANES AHORRO-EDUCACIÓN	DISPOSICIÓN DE PLANES DE PENSIONES	BONOS AHORRO-EDUCACIÓN
–Libros, suministros y equipamiento complementario –Razonables de alojamiento y manutención –Gastos por compensación de discapacidad –Contribuciones a un QTP	–Libros, suministros y equipamiento complementario –Razonables de alojamiento y manutención –Gastos por compensación de discapacidad	–Libros, suministros y equipamiento complementario –Razonables de alojamiento y manutención –Gastos por compensación de discapacidad	–Contribuciones a un QTP o a un ESA

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Pub. 970 (2006).

nes educativas— y planteándose la eventual regresividad de estos beneficios en un impuesto de tarifa progresiva Moody [(1983), p. 148] proponía el modo de paliar dicho efecto, mediante el mecanismo de reducción del beneficio fiscal para los estratos superiores de renta —hasta su eliminación a partir de 60.000 dólares de renta— tal y como, con excesivas variantes, finalmente se ha hecho. El objetivo, en definitiva, tiene sentido y obedece a la voluntad de introducir en la estructura cuantitativa de los beneficios fiscales un factor adicional de progresividad.

En ocasiones se adivina una cierta lógica —como, por ejemplo, cuando se permite la deducción de los gastos a un segmento de contribuyentes con rentas netas ajustadas en cuantías que les impiden disfrutar de los créditos de impuestos— pero en otras, como en el caso de las diferencias entre los límites que se aplican cuando se recurre a financiación propia o al préstamo y las que separan los aplicados en las cuentas ahorro-educación y los bonos ahorro-educación, no es fácil concluir cuál sea la razón de la disparidad.

Otro caso paradigmático de galimatías fiscal es el carácter ecléctico del concepto «gastos educativos» que se contrae y se expande en cada beneficio fiscal dando muestras de una flexibilidad verdaderamente notable.

### 3.2. NEUTRALIDAD

La profusión de reglas, condicionantes, requisitos y límites para la aplicación de todos y cada uno de los beneficios fiscales descritos convierte su conjunto en un damero maldito que interfiere el normal ejercicio de la libre autonomía de la voluntad, negocial o fiscal.

Así, por ejemplo, en el caso de los intereses derivados de un préstamo educativo se consideran deducibles los gastos de constitución —que, al parecer, en el mercado financiero americano con frecuencia se prorratan en el tiempo en las distintas cuotas de devolución— pero no las comisiones que se hubieran cobrado por el asesoramiento financiero personal o por su tramitación.

En parecido sentido, si quien devuelve el préstamo figura como dependiente de un tercero en la declaración de

éste, los gastos no serán deducibles mientras que, al mismo tiempo, la condición de dependencia —como se ha hecho notar— a los efectos de considerar deducibles los gastos de préstamos concedidos en beneficio de terceros se aplica de forma muy laxa.

En ambos casos la normativa tributaria incide de forma improcedente en las decisiones mercantiles sobre la forma del préstamo. En un primer sentido, orientando la estructura de sus costes hacia el concepto de «constitución» o «intereses»; en el otro caso, privilegiando la deducibilidad de los gastos de los préstamos suscritos por los padres o parientes del estudiante dependiente al negar la deducibilidad de los satisfechos por personas dependientes de terceros. En los dos supuestos —como en tantos otros ejemplos que cabe imaginar— es bien sencillo ajustar las decisiones patrimoniales sobre la financiación de los estudios al régimen vigente de los beneficios fiscales, con el objeto de devengar el derecho a su disfrute. Y, sin embargo, tales disposiciones tienen un coste evidente en términos de neutralidad —pues se pueden tomar decisiones patrimonial o familiarmente irracionales por motivos exclusivamente fiscales— y de equidad —pues en dos casos exactamente iguales, desde el punto de vista de capacidad económica de los contribuyentes, es fácil que uno disfrute del beneficio fiscal y el otro no, por razones ajenas a la justicia tributaria, como una deficiente información o asesoramiento.

El caso más evidente de interferencia en la toma de decisiones del contribuyente —en este caso puramente fiscales— del sistema de beneficios fiscales educativos lo representa una singular limitación que aparece en la práctica totalidad de los mismos. Se trata de la pérdida del derecho

a disfrutarlos por el mero hecho de, en el caso de un matrimonio, optar por presentar dos declaraciones en lugar de una conjunta. Ciertamente, se puede intuir que la razón de ser de esta limitación —dado que la práctica totalidad de los beneficios fiscales se modulan en función de los rendimientos declarados— es evitar que en aquellos cónyuges con diferencias sustanciales en su volumen de rentas sea el que menores rendimientos obtiene quien reclame los beneficios fiscales.

En cuanto a la incidencia de los créditos fiscales en la decisión de seguir o no estudios universitarios y en la elección de la institución en la que cursarlos, los estudios que se han realizado al respecto concluyen, como era de prever, que al reducir el coste marginal de escoger un programa más costoso, el beneficio fiscal estimula la matriculación en programas de más larga duración y calidad<sup>2</sup>, lo que, en términos generales, puede considerarse como un efecto indirecto positivo, desde el momento en que actúa como un estímulo de la calidad.

### 3.3. EQUIDAD

Una de las críticas más frecuentes que se hace a todos estos beneficios fiscales es su falta de equidad vertical y horizontal. No todos los contribuyentes en idénticas circunstancias obtienen el mismo beneficio fiscal y, en última instancia, no es ya que los ciudadanos más solventes no obtengan un menor beneficio fiscal, sino que —actuando varias modalidades de los mismos en la base del impuesto— son preci-

---

<sup>2</sup> *Cfr.* Terry Long (2004), p. 132.

samente los contribuyentes con mayor capacidad económica los que mayor rendimiento proporcional obtienen de estos beneficios.<sup>3</sup>

Para demostrar la falta de equidad de los beneficios fiscales se suele hacer referencia a que son los ciudadanos de clase media acomodada quienes preferentemente disfrutan de los mismos y no los que tienen mayores necesidades de financiación.<sup>4</sup> Ciertamente, están concebidos como un complemento alternativo para quienes no pueden acceder a las becas públicas por superar los umbrales de renta, 50.000 dólares<sup>5</sup>, partiendo de la premisa de que quienes mayores necesidades tienen ya reciben subvenciones directas.<sup>6</sup> Pero también es cierto que el problema, en muchas ocasiones, es de carencia de información, produciéndose una discriminación negativa en virtud de las posibilidades efectivas de acceso a una información de calidad. En un

---

<sup>3</sup> *Cfr.* por todos Kane, T. J. (2006), p. 74 y Robinson, A. (2000), p. 265.

<sup>4</sup> *Cfr.* Jackson, P. J. (2006), pp. 18-22. De los datos aportados en este estudio se deduce con toda claridad que son las clases acomodadas las que acceden preferentemente a estos beneficios fiscales. El 51% de los declarantes se sitúan por debajo de los 30.000 dólares de renta neta ajustada, ingresos con los que —con alta probabilidad— no se devengará cuota tributaria sobre la que aplicar el crédito; por encima de dicha cantidad de rentas netas se concentra el 64% de los créditos fiscales solicitados, recibiendo los declarantes con ingresos entre 50.000 dólares y 75.000 dólares la cantidad más alta (30%) de los mismos.

<sup>5</sup> Aun cuando el 90% de las becas se distribuyen en hogares con rentas inferiores a 40.000 dólares [Dynarski S. M. (2004) a, p. 63].

<sup>6</sup> Cronin J. A. (1997), p. 523, demuestra con un ejemplo numérico que los contribuyentes que resultan excluidos del crédito fiscal por defecto de cuota pueden acceder a la beca general en condiciones para seguir cualquier programa de dos o cuatro años en una universidad pública, sin perjuicio de sus altas posibilidades de optar a becas específicas de mayor cuantía.

sistema complejo y confuso de beneficios fiscales complementarios entre sí, quien mayores posibilidades de acceso a una información cualificada tiene obtiene un mayor provecho que quien, en inferioridad de condiciones económicas, tendría derecho a un mayor beneficio.<sup>7</sup>

Esta carencia de equidad horizontal —personas con semejantes gastos educativos obtienen diferentes beneficios fiscales por disfunciones en el sistema— se agrava, afectando cualitativamente a la equidad vertical, cuando la deducción se practica en la base imponible, y no en la cuota. Ciertamente, los mínimos de subsistencia integran la capacidad económica efectiva del contribuyente, su renta disponible, y han de reflejarse en la configuración de su base imponible —como se hace en el Derecho americano y no, desde el 2006, por cierto, en el español— ya que las necesidades básicas son idénticas para cualquier contribuyente, con independencia de cuál sea su volumen efectivo de ingresos. Pero también es cierto que —en un impuesto progresivo sobre la renta— más allá de los mínimos de subsistencia, todo lo que sean políticas fiscales encaminadas a incentivar o bonificar determinadas inversiones se

---

<sup>7</sup> Un informe elaborado por el órgano del Congreso responsable de la fiscalización del gasto público, *Government Accountability Office (GAO)*, estimaba en el año 2005 que un 27% de los eventuales destinatarios de los beneficios fiscales educativos no obtenían de los mismos las ventajas que les correspondían, por no solicitarlos o por no aplicar la opción más beneficiosa para sus intereses [GAO (2005), p. 3]. Otros estudios estiman que esta cifra se aproxima, en cuanto a los créditos fiscales, a un porcentaje de en torno al 50%, lo que no es de extrañar si en una encuesta realizada en 1999 apenas el 40% de los encuestados conocía la existencia de los créditos fiscales educativos, reduciéndose cualitativamente el grado de conocimiento entre las minorías y los ciudadanos con menores recursos [Terry Long (2004), pp. 115 y 123].

han de ubicar en la cuota, que no en la base del impuesto. De lo contrario, como ocurre con la deducción en base de los gastos en educación superior, el beneficio fiscal es proporcional al tipo medio del contribuyente, creciendo a medida que lo hace éste. De modo que se obtiene mayor beneficio fiscal si se está en los escalones superiores de renta, lo que transforma la deducción en un elemento de regresividad fiscal.

Con todo, también es cierto que —tal y como están contruidos los créditos fiscales, prescindiendo ahora de las deducciones y de las exenciones— el ahorro que reportan a sus beneficiarios es inversamente proporcional a su capacidad económica, siendo así que se ha estimado que los contribuyentes con menores ingresos que pudieran disfrutar del mismo se llegarían a ahorrar hasta un 58,8% de su cuota tributaria, mientras que para contribuyentes con rentas más elevadas la incidencia comparativa del crédito sería sustancialmente menor, hasta llegar a desaparecer por el efecto de las reglas de su modulación.<sup>8</sup>

### 3.4. RENTABILIDAD

En principio todos estos beneficios fiscales deberían de facilitar —es el objetivo que los anima— la accesibilidad

---

<sup>8</sup> *Cfr.* Terry Long (2004), p. 118, que a partir de una proyección de los créditos fiscales en el tiempo para dos familias con dos hijos universitarios, una con ingresos medios anuales inferiores a 20.000 dólares y otra con tales ingresos situados entre 50.000 dólares y 75.000 dólares, concluye que el total de créditos fiscales a la Educación que llegaría a disfrutar la primera equivaldría al 14% de sus deudas tributarias totales por Impuesto sobre la renta, situándose tal porcentaje para la segunda en el 3%.

del sistema universitario, atenuando su coste o, al menos, procurando instrumentos para su mejor financiación. Y, sin embargo, no siempre las cosas están discurriendo de este modo.

Un ejemplo paradigmático al respecto lo ofrecen los planes «529» que, en definitiva, no son sino un instrumento financiero específico —en los que están invertidos alrededor de 70.000 millones de dólares— cuyo atractivo radica en su rentabilidad fiscal. Pues bien, algunos de estos planes se están utilizando por los Estados para anticipar el cobro de los derechos de matrícula —cubriendo con ello el déficit derivado de una reducción de los créditos presupuestarios para educación superior— cobrándose, además, unas elevadas comisiones —por el Estado y por el gestor financiero— a cuenta de su constitución, administración y reembolso de las participaciones que, curiosamente, anulan la rentabilidad fiscal de la inversión y desbaratan el objetivo del beneficio fiscal. Si inicialmente se trataba de facilitar a los padres la financiación de los estudios universitarios de sus hijos, se transforman de este modo en una transferencia de rendimientos federales —en forma de gastos fiscales— a los Estados que gestionan estos planes.<sup>9</sup> Por otra parte, los constituidos en forma de modalidad de pre-pago de los derechos de matrícula, han provocado en el sistema universitario una tendencia creciente a establecer tasas específicas obligatorias —diferentes de la de matriculación— por conceptos tan variopintos como equipamiento informático, deportivo o de bibliotecas, entre otras razones porque los derechos de matrícula —*tuition*— están destinados al erario estatal

---

<sup>9</sup> Cfr. al respecto Wang (2003), *passim* y Goolsbee (2002), *passim*.

mientras que las «*fees*» quedan en el erario de la universidad.<sup>10</sup>

Los beneficios fiscales, en otro sentido, han contribuido, en líneas generales, a mejorar la financiación de las instituciones universitarias, aunque no tanto su accesibilidad. En las series estadísticas disponibles se aprecia con claridad cómo en los años inmediatamente posteriores a su implantación el coste neto —el íntegro menos subvenciones y beneficios fiscales— de la educación superior se redujo sensiblemente.<sup>11</sup> Al cabo de tres años, sin embargo, se invirtió la tendencia y desde entonces no ha dejado de crecer. En definitiva, una vez que en el mercado universitario se comprobó la mayor capacidad de financiación que en los demandantes produjo el apoyo fiscal, la oferta reaccionó subiendo los precios para absorber el beneficio fiscal. De modo que la política pública de beneficios fiscales no ha mejorado tanto la capacidad financiera de los usuarios para acceder a los servicios de enseñanza, como la de los prestatarios para recabar unos mayores recursos.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> La cuestión ha adquirido tal cariz que se ha llevado a la portada del *New York Times* coincidiendo con el inicio del curso académico 2007/2008, con un artículo, «As Support Lags, Colleges Tack on Student Fees», cuya lectura —describiendo los conceptos por los que se llega a facturar a los universitarios, uno de los cuales es «*maintain buildings and grounds*»— recuerda, si se permite la licencia, a aquella historia de Gila en la que un padre llamaba al colegio de su hijo pidiendo explicaciones por conceptos que se le habían pasado al cobro en una mensualidad del estilo de «desgaste de patio».

<sup>11</sup> *Cfr.* College Board (2006), p. 16.

<sup>12</sup> Con todo, no se puede atribuir, con carácter general, a la implantación de los beneficios fiscales el incremento de costes de la educación superior. Es más, la existencia de los mismos habría podido permitir a las universidades desplazar gastos de alojamiento hacia los de matrícula —cubiertos por los créditos fiscales— aunque no parece que haya sido así, por el efecto

Otro factor que añade inequidad al sistema surge del efecto perverso que la inversión tiene en el sistema de ayudas directas al estudio. La beca federal de carácter general que corresponde al estudiante se calcula a partir de lo que se llama su necesidad de financiación, que es la diferencia entre el coste de los estudios y la expectativa de contribución familiar. Pues bien, al calcular este último concepto —*Expected Family Contribution (EFC)*— se tienen en cuenta los ahorros vinculados a la educación de los hijos que han financiado sus padres, pero no sus abuelos. De forma que el incentivo al ahorro en Educación que se construye con los planes «529» y similares, queda absorbido, transformándose en un desincentivo, por la reducción de la beca de quien ha ahorrado<sup>13</sup>... salvo que haya tenido la precaución de hacerlo dando un salto generacional.<sup>14</sup>

---

contrario producido, como se señalaba más arriba, por los planes de ahorro. Pero, sobre todo, les habrá permitido liberar recursos para sus propias políticas —más que importantes— de becas institucionales propias [Cronin, J. A. (1997), p. 537], mejorando su accesibilidad. En definitiva, se han insuflado más recursos al sistema sin que se pueda afirmar con toda rotundidad que se haya hecho en perjuicio de su accesibilidad financiera.

<sup>13</sup> *Cfr.* en este sentido el trabajo de Kane (1998), *passim*.

<sup>14</sup> *Cfr.* Burgdorf y Kostka (2006), p. 5. Estos autores, tras exponer las contradicciones del complejo sistema proponen la reducción del modelo de financiación pública del estudiante a tres únicos instrumentos: «In sum, why not have one federal grant program, one federal loan program and one uniform tax benefit schedule, or better yet one program with complimentary facets all working together in concert to achieve common well-articulate goals?» (Idem, p. 7).

### 3.5. DECALAJE DE TESORERÍA

Una carencia marginal, aunque en algunos casos puede tener su importancia, del sistema de beneficios fiscales radica en el hecho de que su disfrute está descompensado en el tiempo, respecto del momento en el que se produce el gasto. El pago de las matrículas se realiza, normalmente, en el segundo semestre del año —primero del curso académico— mientras que el beneficio fiscal se obtiene en el primer semestre del año sucesivo, pues en Estados Unidos la declaración del *IT* se presenta entre enero y abril del año siguiente al ejercicio vencido.

Ciertamente, es un problema común a todos los beneficios fiscales pero, también es verdad que quien verdaderamente tiene problemas de tesorería normalmente recibirá una beca y que, en cualquier caso, siempre es posible acceder a un préstamo preferencial cuyo coste, además, también resultará fiscalmente bonificado. No se ha de perder de vista, en definitiva, que los beneficios fiscales son un sistema complementario —que no exclusivo— de un sistema complejo de ayuda pública a la financiación de la educación superior. Por otra parte el sistema prevé la posibilidad, en el caso de ser empleado con un sueldo sujeto a retenciones e ingresos a cuenta, de informar previamente al empleador de los gastos en los que se va a incurrir para que adecue el importe de las prestaciones a cuenta en función del previsible crédito fiscal. Además, en cierto modo, este decalaje de tesorería puede contribuir a moderar el efecto inflacionario que la subvención pública indirecta produce sobre el precio de las matrículas, desde el momento en que —pese a recuperarse en un momento posterior— el impacto financiero producido por el pago de los

derechos de matriculación en el momento de la inscripción es sensible desde la perspectiva de la incorporación de nuevos estudiantes.<sup>15</sup>

### 3.6. CONSTITUCIONALIDAD DE LAS AYUDAS A LA EDUCACIÓN PRIVADA

En el ámbito de las enseñanzas primaria y secundaria muchos Estados han desarrollado programas de «cheque escolar» particularmente controvertidos<sup>16</sup>, y que han dado lugar a numerosos y divergentes pronunciamientos de los Tribunales supremos de aquellos Estados en los que se vienen aplicando.

El escollo constitucional radica en la cláusula que contiene la primera enmienda de la Constitución norteamericana —y de preceptos semejantes en los diferentes textos constitucionales estatales— en lo relativo a la separación entre el Estado y las diferentes confesiones religiosas, *Establishment Clause*. Una manifestación de esta prescripción constitucional —más que explícita en algunos textos esta-

---

<sup>15</sup> Cfr. Terry Long (2004), pp. 104 y 132, quien también advierte en la obtención del crédito fiscal con posterioridad al pago de la matrícula la ventaja, frente al sistema de becas, de que evita la financiación de matrículas de personas poco comprometidas con el seguimiento de los programas y la desventaja de que al llegar el crédito fiscal cuando ya se ha satisfecho la matrícula, su importe no necesariamente se destinará a gastos educativos.

<sup>16</sup> El debate norteamericano sobre la libertad de enseñanza y su formalización mediante ayudas financieras públicas en forma de «cheques», «*vouchers*» —*School Choice*— es extraordinariamente prolífico, tanto en el plano social, como en el científico y el judicial [cfr. por todos Hill (2002), *passim* y Brighouse (2000), *passim*, y, desde una perspectiva crítica con dichos programas, Fuller, B. y Elmore, R. (eds.) (1996), *passim*].

tales<sup>17</sup>— es la prohibición de financiar con fondos públicos instituciones religiosas o confesionales. En función de cómo se hayan diseñado los programas de «cheque escolar», la literalidad del específico texto constitucional y la tradición judicial de cada jurisdicción, las decisiones constitucionales se están decantando, prácticamente a partes iguales, por una u otra solución.<sup>18</sup>

Ciertamente, un beneficio fiscal no es sino una subvención indirecta y, en línea de principio, podría tropezar con el mismo escollo constitucional en la medida en que su aplicación se hace extensiva, más allá de la enseñanza pública, a la enseñanza privada, confesional o no.<sup>19</sup> Sin embargo el Tribunal Supremo de la Unión se viene mostrando propicio a entender que ni los programas de cheque escolar<sup>20</sup> ni los beneficios fiscales<sup>21</sup> a la Educación son in-

---

<sup>17</sup> El art. 10 § 3 de la Constitución de Illinois, por ejemplo, prohíbe que la Asamblea General del Estado destine créditos presupuestarios o cualesquiera otros fondos públicos «in aid of any church or sectarian purpose, or to help or sustain any school, academy, seminary, college, university, or other literary or scientific institution, controlled by any church or sectarian denomination whatever...».

<sup>18</sup> *Cfr.* Godwin, R. K. y Kemerer, F. R. (2002), *passim*, dividiendo los Estados en tres tercios: Los proclives a aceptar la constitucionalidad de estos programas, los más inclinados a su rechazo y aquellos en los que la decisión es más incierta.

<sup>19</sup> Por otra parte, aunque la literatura sobre financiación de la Enseñanza primaria y secundaria discurre en paralelo a la relativa a la financiación universitaria, los problemas y soluciones de constitucionalidad que se han planteado al hilo de los programas de cheque escolar y beneficios fiscales aplicados en la fase pre-universitaria son perfectamente trasladables a los que se pueden plantear con relación a los aplicados en la fase universitaria (*cfr.* Kane, T. J. (1996), p. 17).

<sup>20</sup> *Zelman v. Simmons-Harris*, 536 U. S. 639, 122 S. Ct. 2460, U. S., 2002.

<sup>21</sup> *Mueller v. Allen*, 463 U. S. 388, 103 S. Ct. 3062, U. S., 1983.

constitucionales, en tanto en cuanto se dirigen al conjunto de los ciudadanos —que no a las instituciones educativas— y en la medida que su ordenación no presente rasgos discriminatorios.

## Opciones de política financiera universitaria en España

---

**A**l comparar el modelo americano de financiación universitaria con el nuestro es evidente que la filosofía, la estructura y el funcionamiento de ambos son divergentes. Tal aseveración, con todo, no tiene por qué llevar a concluir que no es posible aprovechar la experiencia norteamericana en la materia, sobre todo cuando —pese a todas sus carencias y contradicciones— es la base sobre la que se asienta un sistema de Estudios superiores que, incluso desde Francia, se reconoce como exitoso, y cuya innegable superioridad frente al europeo está en la base de los esfuerzos de reforma auspiciados desde la Unión Europea mediante el llamado Espacio Europeo de Enseñanza Superior.

### 4.1. MÁS TASAS Y MÁS BECAS

En primer lugar, no cabe ninguna duda sobre la necesidad imperiosa de que nuestro sistema de financiación universitaria gane en transparencia y se desplace hacia la financia-

ción del estudiante. El presupuesto norteamericano para el próximo ejercicio, en fase de tramitación parlamentaria con un Congreso de mayoría demócrata, propone incrementar la ayuda máxima del programa básico de becas universitarias para el pago de los derechos de matrícula, *Pell Grant*, desde los 4.310 dólares actuales, hasta los 5.400 dólares<sup>1</sup> en un plazo de cinco años. Tan solo el 2% de los derechos de matrícula anuales en el sistema universitario americano es inferior a los 3.000 dólares, siendo el coste medio de matriculación en una universidad estatal de 5.836 dólares.<sup>2</sup> La diferencia con nuestro sistema no es tanto de costes, aunque también es superior la inversión americana en el sistema universitario, ya que el coste medio anual presupuestado por alumno de la enseñanza universitaria en nuestro país se mueve en torno a los 7.000 euros.<sup>3</sup> El abismo está en la vía por la que esos costes se financian, desde el momento en que en España no menos del 75% discurre por la financiación directa de las universidades estatales, sin que las de iniciativa social reciban apoyo financiero alguno, más allá de la participación en proyectos específicos de investigación, mientras que en Estados Unidos se calcula que el 62% de los estudiantes universitarios

---

<sup>1</sup> Cfr. «Congress passes Overhaul of Student Aid Programs», *The New York Times*, 8/09/2007. La financiación adicional de este incremento del programa de becas —11.300 millones de dólares— procedería de otra partida de financiación universitaria, las ayudas a instituciones financieras para la subvención de préstamos educativos, que se reduciría en 20.000 millones de dólares.

<sup>2</sup> College Board (2006), p. 4.

<sup>3</sup> Villar Ezcurra y Castela Rodríguez (2007), p.58 dan la cifra de 7.708,8 euros para el ejercicio 2005 en la Comunidad de Madrid, a partir de los datos facilitados por la Dirección general de Universidades de dicha Comunidad.

recibe algún tipo de ayuda pública o de las propias instituciones universitarias.

Incluso desde posiciones estatalistas se defiende la necesidad de incrementar los precios públicos universitarios de forma sustancial, al mismo tiempo que se expande la política de becas universitarias que garantizara el acceso a los Estudios superiores de quienes verdaderamente mostraran condiciones para su seguimiento, demostraran voluntad de cursarlos con aprovechamiento y tuvieran necesidad de ayuda pública para su financiación.<sup>4</sup> Concurriendo las tres circunstancias anteriores, y sólo si se dan las tres de forma simultánea, tiene sentido que se provea la subvención directa del estudiante.

En este sentido, la política actual de becas que sigue el Ministerio de Educación y Ciencia presenta una falla importante en cuanto a la ponderación de las necesidades de financiación del estudiante. La documentación financiera sobre la que se basa la concesión de la beca se basa en los datos extraídos de la declaración del IRPF. De este modo se excluye por completo del acceso a estos programas de prestaciones públicas a la clase media trabajadora —cuyos sueldos están sujetos a la práctica de retenciones e ingresos a cuenta— que declara la integridad de sus salarios, en beneficio de los profesionales y empresarios individuales que, como se deduce con claridad de las rentas medias que por tal concepto se declaran, disponen de recursos en el sistema del IRPF para omitir sin riesgo excesivo la declaración de parte de sus ingresos. Dándose así la paradoja, no en pocos casos, de que quien defrauda en su declaración tri-

---

<sup>4</sup> *Cfr.* San Segundo, M. J. (1999), *passim*. *Vid.* también en este sentido AA.VV. (2007), pp. 48 y ss.

butaria de rentas es quien, al mismo tiempo, resulta beneficiado por una subvención pública para cubrir los gastos derivados de la educación superior propia o de quienes de él dependen.

Una vía sencilla para corregir esta desviación consistiría en elevar el umbral de rentas a partir de las cuales se puede optar a recibir las becas generales universitarias al mismo tiempo que se establece un umbral basado en el patrimonio del solicitante, o de las personas de quien éste dependa, exigiendo de los mismos la presentación, en la Agencia Tributaria, de una declaración patrimonial, en el caso de que no presentasen declaración de Impuesto sobre el Patrimonio, ya en vías de extinción. De este modo, sin un excesivo coste de gestión, el sistema ganaría en términos de justicia, amparando a más contribuyentes que verdaderamente necesitan la ayuda pública y estableciendo un sencillo mecanismo de gestión que excluiría del mismo a quienes, siendo titulares de patrimonios considerables, no necesitan de dicha financiación.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Ciertamente, la vigente regulación de la beca general universitaria (*cf.* RD núm. 2298, de 28 de julio de 1983, desarrollado, para el curso 2007/2008 por la OECE núm. 1386, de 14 de mayo de 2007) excluye de su otorgamiento a quienes superen unos determinados umbrales patrimoniales calculados a partir de los rendimientos del capital inmobiliario y mobiliario declarados en IRPF, así como a aquellos contribuyentes que declaren una cifra de ingresos íntegros por actividades económicas superior a algo más de 150.000 euros. No siendo el objeto de este trabajo, quienes se han ocupado en Estados Unidos de analizar el sistema de ayudas al estudio [Dynarski S. M. y Scott-Clayton (2006), pp. 25-26] aunque proponen la simplificación del sistema, son conscientes de que, aunque los datos patrimoniales no alteran sustancialmente la distribución de los fondos, si no se pidieran, familias con considerables patrimonios y sin una necesidad sustantiva de financiación accederían a los mismos.

Durante mucho tiempo, en un muro de la zona universitaria de Barcelona lució un *graffiti* que reclamaba una política financiera universitaria ciertamente peculiar: «Más becas, menos tasas». Probablemente la inscripción procedía de quienes acostumbran a exigir que todos los servicios de provisión pública sean gratis para todos sus usuarios —se supone que también para los ricos— proponiendo como fórmula mágica de financiación la reducción del presupuesto de Defensa que, por lo visto, es tan voluminoso que daría de sí para financiar todo género de programas presupuestarios. Evidentemente, la realidad de nuestro sistema de financiación universitaria es muy otra. Hoy por hoy, contra toda lógica y justicia, el conjunto de los contribuyentes está financiando los estudios universitarios de aquellos ciudadanos acaudalados que escogen el sistema estatal, al financiar cerca del 80% del mismo con subvenciones directas a las universidades públicas.

El modo de corregir esta primera disfunción es, con toda claridad, mediante un incremento sustancial de los precios públicos universitarios, modificando simultáneamente la política de becas públicas para llegar a más ciudadanos que las necesitan y excluir a quienes no deberían de disfrutarlas. Una opción presupuestaria con coste cero, aunque políticamente sería discutida y jurídicamente es compleja, pasaría por dotar el incremento de la política de becas a costa de las partidas de financiación directa de las universidades estatales. El planteamiento tiene lógica desde el momento en que las universidades estatales no verían reducido su presupuesto, sino que se desplazaría, en cierta medida, su financiación desde el conjunto de los contribuyentes hacia sus usuarios efectivos.

La dificultad política estriba en que la reacción de los distintos estamentos, en particular el estudiantil, de las

universidades estatales sería furibunda, vociferando en contra de la «mercantilización» de la Enseñanza universitaria. El problema jurídico radica en que la financiación directa de las universidades es competencia de las Comunidades Autónomas mientras que la financiación del programa general de becas universitarias es competencia, en la actualidad, de la Administración General del Estado. No obstante, y al margen de que siempre sería posible una coordinación de ambas políticas, a través del Consejo de universidades, nada impide a una determinada Comunidad Autónoma recorrer parte del camino —aunque no pueda modificar el programa general de becas— incrementando sustancialmente su política de precios públicos al mismo tiempo que dota un programa específico de ayudas al estudio universitario.

#### 4.2. AYUDAS FISCALES COMPENSATORIAS

Mejorando las pautas de justicia financiera en el sistema universitario estatal se habría ya avanzado sustancialmente, pero quedaría por resolver el problema que plantea la limitación del derecho constitucional a la libertad de enseñanza que comporta el modelo actual de financiación del sistema universitario de iniciativa social.

Es incontrovertible que en el modelo español de financiación universitaria el ciudadano que, en el ejercicio de su legítimo derecho a la libertad de enseñanza, escoge el sistema universitario de iniciativa social está pagando dos veces el servicio de educación superior: Como contribuyente financia el sistema estatal y como usuario el privado. Ciertamente, éste es el punto de partida de nuestro Ordena-

miento jurídico —en el que las instituciones privadas, al contrario de lo que ocurre en la enseñanza primaria y media, gozan de escasa tradición— y no se puede aspirar a un cambio radical del mismo.

Una primera posibilidad sería extender a los Estudios superiores el modelo de conciertos educativos que rige en las enseñanzas primaria y secundaria. En definitiva, dar participación a las universidades privadas en los recursos presupuestarios destinados a financiar los Estudios superiores. En realidad, estando sujetas las universidades privadas al sistema público de acreditación de la calidad e integradas en el sistema general de política universitaria —Consejo de Universidades, Conferencia de Rectores, etcétera— nada impediría que fuera así. Nuevamente, sin embargo, las mismas variables políticas a las que más arriba se hacía referencia y, en este caso, impedimentos jurídicos difícilmente sorteables<sup>6</sup> hacen impensable que se pueda caminar en este sentido, al menos en cuanto a la financiación de las actividades docentes. Por otra parte, avanzar en esta dirección no sería sino extender los errores cometidos en los niveles básicos de enseñanza —en los que el sistema de conciertos educativos está lejos del óptimo— a los niveles superiores, incorporando de forma innecesaria, aunque indirecta, al sistema de financiación estatal a las instituciones de iniciativa social. Si se está postulando una reducción de la financiación directa del sistema público universitario, no tendría sentido financiar de forma directa las universidades privadas, pudiendo proveer de recursos

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, la Ley núm. 4, de 23 de junio de 2003, del Parlamento de Cataluña, de reconocimiento oficial de la Universitat Abat Oliba CEU prohíbe expresamente la financiación pública de sus programas educativos.

al estudiante y permitirle que sea él quien, libremente, escoja dónde estudiar.

Es así como está construido el sistema norteamericano, que financia preferentemente al estudiante y no a quien le procura los servicios educativos.<sup>7</sup> En esta dirección, el sistema americano de beneficios fiscales a la educación superior descrito en este trabajo presenta toda una batería y escalado de ayudas complementarias entre sí. Evidentemente sería un error proponer que se trasladase acriticamente al sistema español todo este conjunto de disposiciones que, como se ha hecho notar y así lo destaca la literatura científica que se ha ocupado del particular, presenta considerables carencias y contradicciones.

Sin lugar a dudas, la mejor política fiscal en beneficio de la libertad de enseñanza es, sencillamente, reducir los tipos impositivos del IRPF mejorando la capacidad adquisitiva del conjunto de los contribuyentes al mismo tiempo que, como se señalaba más arriba, se incrementan los precios

---

<sup>7</sup> Si, ciertamente, los costes medios de matrícula de un curso académico en una universidad americana se estiman en 2.272 dólares, 5.836 dólares y 22.218 dólares, según se trate, respectivamente de un *College* público con programas de 2 años, una universidad pública o una universidad privada, las ayudas públicas que —mediante subvenciones directas o beneficios fiscales— se reciben por tal concepto se evalúan, respectivamente, en 2.200 dólares, 3.100 dólares y 9.000 dólares. Teniendo en cuenta los costes totales del curso —alojamiento, equipamiento, etcétera— la ayuda pública —por los dos conceptos referidos— cubre una media de entre el 30% y el 40% de los gastos, sustancialmente más elevada —hasta el 70% o superior— en el caso de las universidades públicas. Siendo así que más del 75% de los estudiantes recibe ayuda federal a fondo perdido o a préstamo para financiar un sistema universitario cuyos recursos permiten, por ejemplo, que el salario medio de un profesor universitario —calculado sobre el conjunto de categorías profesionales y en instituciones públicas o privadas— sea de 76.400 dólares [College Broad (2006), pp. 4, 15 y 25].

públicos universitarios y se modifica la ordenación y financiación del sistema de becas. Es verdad que, frente a la política de incentivos fiscales, una política de reducción de los tipos impositivos no garantiza el trasvase de los recursos que se liberan desde el sector público genérico hacia el sector educativo. Pero también es verdad que, en última instancia, se evitaría la opacidad y carencias —igualdad, neutralidad, etcétera— que todo beneficio fiscal comporta; al mismo tiempo, lo más probable es que se lograsen liberar más recursos de los contribuyentes para invertir, entre otras atenciones, en educación superior, sin que la recaudación total se resintiera sensiblemente, merced al crecimiento económico que las reducciones de impuestos sobre la renta acostumbra a estimular.

Mientras no se avance decididamente en esta dirección, una solución de compromiso es fijarse en la experiencia americana para paliar, en cierta medida, las palmarias injusticias que aquejan al nuestro. Lo que no es de recibo, a mi parecer, es que la financiación del servicio esencial de Estudios superiores presente en España una estructura absolutamente paradójica: Si se elige la provisión estatal, se aproxima a la gratuidad —pues el usuario cubre, aproximadamente, el 15% del servicio, pague o no impuestos directos— mientras que si se escoge la provisión privada se paga dos veces, como contribuyente que financia el sistema público sin hacer uso del mismo y como usuario del privado.

Con sus distintas variantes, son tres los grupos de beneficios fiscales que presenta el ordenamiento americano: Deducciones en la base (*deductions*), deducciones en la cuota (*tax credits*) y exenciones de gravamen (*exclusions*). Mientras la progresividad de nuestro impuesto sobre la renta radique, esencialmente, en la estructura progresiva

de la tarifa —lo que, por cierto, se ha desequilibrado radicalmente en la última reforma, al establecer un sistema notablemente imperfecto de imposición proporcional sobre determinadas rentas llamadas «del ahorro», lejanamente inspirado en el modelo escandinavo de *dual tax*— hay que descartar cualquier deducción en la base imponible del impuesto. Como se ha hecho notar, desestabilizaría el impuesto introduciendo un elemento notorio de regresividad fiscal. No se trata de modular la valoración de la capacidad económica del contribuyente, su base imponible, sino de crear un incentivo a la realización de determinadas inversiones —y gastar en enseñanza es, básicamente, una inversión productiva, no un consumo— que, como tal, debe actuar en la cuota del impuesto.

#### A) *Deducción en cuota por gastos en Enseñanza superior*

Es así como se llega al establecimiento de una sencilla deducción en la cuota, lo que los americanos llaman crédito de impuesto. Es curioso que tanto quienes se han ocupado de este particular en la doctrina española, como los más críticos del sistema americano, se inclinan por aconsejar una deducción en cuota del 20% de los gastos en educación superior, con independencia del nivel de renta y con o sin tope máximo.<sup>8</sup> No afecta a la progresividad del impuesto y es lineal para todos los contribuyentes. Tiene, además, un coste presupuestario limitado.

---

<sup>8</sup> *Cfr.* Pike (2007), p. 1257; Villar Ezcurra y Castelao Rodríguez (2007), p. 55.

Así las cosas, ¿tiene sentido bonificar fiscalmente una inversión que ya está más que bonificada presupuestariamente? En definitiva, ¿tiene sentido procurar tal beneficio fiscal a quien, como se hacía notar, recurriendo a la provisión estatal ya recibe una financiación indirecta, a través de la cobertura presupuestaria de la práctica totalidad de los costes? En este sentido cabe afirmar que no tiene mucha lógica añadir una bonificación fiscal a la ya de por sí generosa bonificación presupuestaria.

Lo que sí es coherente es procurar una cierta compensación, no ya una bonificación, un modo imperfecto de paliar las carencias de equidad que presenta nuestro sistema, a quien hace un esfuerzo financiero complementario en educación superior. Se podría, por ejemplo, establecer una deducción fiscal del 20% de todos los gastos de derechos de matrícula en Instituciones de educación superior con reconocimiento oficial que superen los 2.000 euros anuales. Nótese que con ello no se trata de excluir a quienes optan por la enseñanza estatal de sus beneficios financieros, puesto que un padre con dos hijos en universidades públicas se podría aplicar la deducción. Ni de estimular la opción por la enseñanza de iniciativa social con beneficios fiscales. El objetivo es, única y exclusivamente, compensar fiscalmente el esfuerzo financiero adicional que lleva a cabo quien, en el legítimo derecho de su libertad constitucional de enseñanza, realiza una inversión en Enseñanza universitaria superior a la media.

Con una deducción semejante no se restablecería, ni con mucho, el equilibrio en el sistema. Un sencillo ejemplo lo evidencia, descartando lo que el ciudadano pueda o no contribuir a la financiación de los servicios públicos vía impuestos directos. Un contribuyente que escogiese el sis-

tema estatal y que pagase por el mismo 1.000 euros de matrícula anual, teniendo en cuenta que el referido coste medio de una plaza por alumno y año se movería en torno a los 7.000 euros, estaría disfrutando de una subvención directa pública por el servicio que utiliza de 6.000 euros. Un contribuyente que escogiese el sistema de iniciativa social y que pagase por el mismo 6.000 euros de matrícula anual, estaría disfrutando de una compensación financiera pública, en forma de beneficio fiscal, de 800 euros (4.000 euros\*20%).

No se podría achacar al sistema discriminatorio porque, evidentemente, la deducción no se restringiría a las universidades de iniciativa social, siendo así que se podría disfrutar, en idénticas condiciones, por la inversión en programas públicos por todas las cantidades que superasen los 2.000 euros. De todos modos, no se puede obviar que el situar un umbral mínimo de inversión a partir del cual se aplicase la deducción tendría un coste político en su proposición. De modo que —aunque financieramente no tiene mucho sentido— podría optarse, asumiendo el coste presupuestario, por eliminarlo, y aplicar la deducción desde el primer euro. Se trata de una decisión política que se ha de evaluar en términos de coste de oportunidad.

La deducción se podría aplicar por los derechos de matrícula en un centro universitario en el que esté inscrito el contribuyente o aquellos descendientes que de él dependan. En caso de que dos contribuyentes pudieran aplicarse la deducción por razón de los descendientes y presentasen declaración separada el importe de la misma se aplicaría por mitades.

El control de la gestión de la deducción sería relativamente sencillo, discurriendo por el establecimiento,

para las Instituciones educativas, de unas obligaciones de información a la AEAT y de emisión de certificación al usuario, semejantes a las que en la actualidad ya se aplican para las entidades sin ánimo de lucro que reciben donaciones deducibles en el Impuesto sobre la Renta del donante.

El coste presupuestario sería reducido y, aunque, claro está, no comportaría el establecimiento de un marco financiero justo, al menos contribuiría a compensar modestamente, el desequilibrio actual.

En línea de principio todo lo que fuese establecer límites cuantitativos máximos a la deducción produciría agravios comparativos en términos de justicia desde el momento en que situaciones semejantes desde el punto de vista de esfuerzo financiero y capacidad económica vendrían tratadas de modo desigual por una razón contingente como el superar o no una cierta cuantía anual por contribuyente. Si, por ejemplo, se fijase un límite máximo de cantidad a deducir en 1.200 euros, un contribuyente con un hijo por el que abonase gastos de matriculación universitaria de 8.000 euros, aprovecharía la integridad de la deducción; su vecino, con tres hijos en edad universitaria, y unos gastos íntegros de matrículas por tal concepto de 12.000 euros, disfrutaría de idéntico beneficio fiscal.

En el mismo orden de cosas, la deducción debería de ser reembolsable, de modo que se generase el derecho a la devolución del diferencial negativo de cuota, en el caso de que la aplicación de la deducción anulase la deuda tributaria. De lo contrario, limitaría el acceso al crédito fiscal a aquellos contribuyentes con una cuota líquida positiva, negando su acceso a quienes, precisamente, más necesidad

tendrían del mismo.<sup>9</sup> Esta condición, sin embargo, de establecerse la deducción por una Comunidad autónoma exigiría una reforma de la ley del Impuesto, que en su artículo 77.2 LIRPF establece que la cuota líquida autonómica no podrá ser negativa.

Dotar al crédito fiscal de carácter reembolsable —en el mismo sentido que se ha hecho con la deducción de maternidad y la recientemente creada por nacimiento de hijo— mejoraría su equidad pero complicaría, en cierta medida, su gestión. En particular si la deducción fuera autonómica probablemente en tal caso lo más sencillo sería — pese a que implicase una tarea burocrática adicional para el contribuyente— que la gestión de dicha devolución se practicara por los órganos autonómicos con competencias tributarias, presentando ante los mismos la copia de la declaración en la que se refleja el crédito y el certificado de los derechos de matrícula de los que trae causa. Así gestionada la deducción autonómica podría tener carácter reembolsable sin necesidad de modificar el artículo 77.2 LIRPF.

Un modo extremadamente sugerente de coordinar con un único instrumento financiero las ayudas públicas a los

---

<sup>9</sup> Un modelo, como el aquí propuesto, en el que la financiación pública del sistema se desplaza desde las universidades hacia los estudiantes, incrementando los derechos de matrícula y las vías para su financiación —becas, préstamos y beneficios fiscales— se desequilibra, creando disfunciones, si el crédito fiscal no es reembolsable pues puede empeorar las condiciones de accesibilidad al sistema de quienes mayores necesidades de financiación tienen, que ven incrementados los costes de matriculación sin poder acceder —por defecto de cuota tributaria— a los beneficios fiscales [Terry Long (2004), p. 168]. Aunque el efecto se puede paliar a través de los programas de becas, siempre habrá contribuyentes en el corte de rendimientos excesivos para acceder a la subvención directa e insuficientes para disfrutar de los beneficios fiscales.

estudiantes universitarios pasaría por integrar el programa general de becas en una deducción fiscal reembolsable en cuyo cálculo se introdujeran variables relacionadas con la base imponible del contribuyente.<sup>10</sup> En realidad, la Administración tributaria tiene mejores herramientas que la educativa para evaluar la capacidad de pago, y por ende la necesidad de subvenciones, de los contribuyentes. En el modelo español, y dado que el eje de la financiación universitaria es competencia de las Comunidades autónomas que, a su vez, tienen cedidas competencias en la ordenación y gestión del IRPF, no sería una posibilidad disparatada —aunque las trabas burocráticas y políticas hacen prever su naufragio— que el programa general de becas universitarias del Ministerio de Educación se pasara a gestionar —a través de una deducción fiscal reembolsable— por los organismos autonómicos competentes para la aplicación de los tributos.

Políticamente, por último, se podría presentar como un sistema complementario de subvención pública indirecta encaminado a procurar a los estudiantes recursos financieros adicionales para hacer frente a las inversiones que implica la realización de Estudios superiores, y, en particular, de los máster universitarios que en el sistema de Bolonia se generalizarán.

---

<sup>10</sup> *Cfr.* en este sentido, mostrando su escepticismo sobre las posibilidades de que el modelo llegase a superar la oposición con la que se encuentra, Dynarski S. M. (2004)a, p. 94.

### *B) Productos financieros de ahorro-educación*

Los tres productos financieros contemplados por el ordenamiento tributario norteamericano como beneficios fiscales complementarios —por incompatibles— con las deducciones en la base imponible y los créditos de impuesto son las cuentas ahorro-educación, los planes «529», y los bonos del Tesoro —o de los Estados— emitidos con la finalidad de invertir sus depósitos en programas educativos. En los tres casos, como se ha expuesto, el beneficio fiscal reconocido por el ordenamiento federal consiste en la exención de gravamen de los rendimientos generados por tales productos.

En el caso español las Comunidades Autónomas no tienen reconocida competencia normativa en la configuración del hecho imponible del IRPF.<sup>11</sup> Sin embargo, tratándose de rendimientos del capital, sujetos a una tributación proporcional, como parte de la base imponible del ahorro, un modo alternativo de crear el beneficio fiscal sería establecer una deducción —complementaria de la precedente— en la cuota líquida autonómica, del 6,9% —idéntica al tipo impositivo que grava los mismos— de los rendimientos obtenidos en estos instrumentos financieros de ahorro-educación. De este modo la Comunidad Autónoma estaría renunciando a la parte de impuesto que le corresponde respecto de dichos rendimientos.

No obstante, esta fórmula podría tener problemas en términos de legalidad pues se podría cuestionar que con tal deducción se está eximiendo de gravamen una modalidad

---

<sup>11</sup> *Cfr.* artículo 38 de la Ley 21/2001.

específica de renta, lo que en la actualidad está proscrito por la Ley 21/2001.

Otra posibilidad sería que la Comunidad Autónoma ampliase la deducción por inversión en educación superior a la realizada en instrumentos financieros de ahorro-educación. Estos productos financieros podrían ser, siguiendo el modelo americano, de tres tipos: Cuentas ahorro-educación, Planes ahorro-educación o Deuda pública autonómica afectada a la realización de inversiones en el ámbito educativo.

La diferencia esencial —en el sistema americano— entre las cuentas y los planes está en que las primeras tienen un límite estrecho en la deducibilidad de las aportaciones —2.000 dólares anuales por aportante y beneficiario— y en el ámbito de aplicación de los reembolsos, que en el caso de los planes se restringe a las inversiones en educación superior.

Como se ha hecho notar, desde la perspectiva tributaria la literatura norteamericana se ha mostrado muy crítica con estos instrumentos financieros de ahorro-educación por cuanto sí, ciertamente, han atraído recursos al sistema financiero, su resultado —en términos de justicia tributaria y rentabilidad— deja mucho que desear. Con todo, su eficacia como incentivo fiscal del ahorro ha sido más que exitosa.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Los resultados de un estudio específico sobre el particular son concluyentes en cuanto a los logros de estos planes en términos de generación de ahorro privado [Ma, J. (2004), p. 200]. La elasticidad del mercado español de capitales privados ante el efecto de productos financieros ligados a un ahorro fiscal no hace prever que los efectos en nuestro país de este tipo de políticas fuesen semejantes. Por otra parte las dificultades en el acceso a la información y la mayor capacidad de

La extensión de la aplicación de la deducción autonómica por inversiones en educación superior a las realizadas a través de instrumentos financieros específicos ofrece la ventaja de que se puede empezar a disfrutar del beneficio fiscal con anterioridad a la fecha del pago de los derechos de matrícula a los que se vincula el disfrute del mismo. Presenta, sin embargo, varios problemas que se habrían de considerar detenidamente en su implantación.

En primer lugar, el titular del derecho a la deducción sería quien realizase la aportación a la cuenta ahorro-educación, en la que debería de figurar como único titular, para evitar el devengo del impuesto sobre donaciones. Si en el sistema norteamericano las donaciones inferiores a un umbral de 12.000 dólares anuales no están sujetas de gravamen, en nuestro ISD no se establece franquicia alguna al respecto, siendo así, además, que las Comunidades Autónomas no tienen competencia normativa para modificar el hecho imponible del Impuesto, aunque sí las reducciones en base imponible, con un efecto equiparable a la exención.

En segundo lugar, la deducción no debería de ser diferente de la general, con la que sería incompatible, para evitar contradicciones. De modo que sería del 20% de todas las cantidades invertidas en tales instrumentos —en el conjunto de los que a tal efecto se creasen— que superasen los 2.000 euros anuales.

---

movilización de recursos que, lógicamente, tienen los contribuyentes con más elevadas rentas introduce elementos de regresividad en el sistema que, no obstante, siempre se pueden matizar mediante las técnicas americanas de reducción proporcional del beneficio fiscal en función de las rentas de su destinatario.

En tercer lugar habría que considerar las consecuencias tributarias —la reversión de la deducción— derivadas de la disposición de la inversión y de sus rendimientos en finalidades diferentes de la financiación de gastos en educación superior.



## Conclusiones

---

**E**l modelo español de financiación del sistema universitario es bipolar. Tratándose de universidades estatales, la financiación proviene de forma abrumadoramente mayoritaria de los presupuestos públicos. Las universidades de iniciativa social, por el contrario, se financian prácticamente de forma exclusiva mediante las prestaciones satisfechas por sus alumnos.

En el modelo americano la financiación de todos los servicios esenciales de educación superior descansa sobre los derechos de matrícula que satisfacen sus destinatarios. Al objeto de facilitar el acceso de todos los ciudadanos a dichos servicios el Derecho financiero americano contempla —junto a los programas públicos de subvenciones directas a los estudiantes, en forma de becas o de préstamos— tres grandes grupos de beneficios fiscales, complementarios entre sí: Rentas exentas (*exclusions*), deducciones en la base imponible (*deductions*) y deducciones en la cuota (*tax credits*).

La complejidad del sistema —en el que unos beneficios fiscales excluyen la aplicación de otros, siendo las reglas

sobre límites, cuantías, beneficiarios, etcétera, distintas y contradictorias— y sus notorias carencias en términos de equidad, ha conducido a que se aconseje su derogación o, al menos, su unificación en un solo crédito, deducible en la cuota del impuesto y reembolsable.

Existiendo un acuerdo unánime en cuanto a la necesidad de que el sistema español desplace su punto de apoyo desde el conjunto de los contribuyentes hacia el de los usuarios del sistema —incrementando los precios públicos al mismo tiempo que se corrige y amplía la política de becas— un modo de estimular esta evolución desde el sistema tributario pasa por el establecimiento de un beneficio fiscal.

Evitando el riesgo de incurrir en la dispersión del modelo americano, este beneficio fiscal debería de actuar sobre la cuota del impuesto. Mientras se mantenga el actual modelo de imposición sobre la renta, parcialmente dual, con una tarifa progresiva, las exenciones y las deducciones en base imponible —más allá de los mínimos de subsistencia que no se deberían de calificar como renta— tienen un efecto regresivo, al beneficiar proporcionalmente en mayor medida a quienes soportan unos tipos medios más elevados.

El beneficio fiscal, en realidad, actuaría como una compensación financiera para aquellos que hubieran realizado un esfuerzo en educación superior por encima de unas cuantías medias de inversión en tales servicios. El objeto de la deducción serían los derechos de matrícula en Instituciones universitarias satisfechos en beneficio propio o de los descendientes que dependan del contribuyente. Su importe del 20% de las cantidades anuales que excedan de 2.000 euros por contribuyente, aplicándose la deducción

por mitades en caso de dependientes que den derecho a la deducción por parte de más de un contribuyente, cuando éstos presenten declaración separada.



## Bibliografía

---

- AA. VV., (2001), *RIAs Complete Analysis of The Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act of 2001*, RIA, Thomson, Nueva York.
- (2007), *RIA Federal Tax Handbook 2007*, RIA, Thomson, Nueva York.
- AA. VV., (2007), *Una universidad al servicio de la sociedad*, Círculo de empresarios (<http://www.circulodeempresarios.org/index.php/circulo/biblioteca/publicaciones/documentos>).
- ARCONES SÁNCHEZ, A. (2007), «Más opciones para la educación», en *La Gaceta de los Negocios*, 14 de junio de 2007, p. 3.
- BARTCHELDER, L. L., GOLDBERG, F. T. JR., y ORSZAF, P. R. (2006), «Efficiency and tax incentives: the case for refundable tax credits», en *59 Stanford Law Review*, pp. 23-76.
- BRIGHOUSE, H. (2000), *School Choice*, Oxford University Press.
- BURGDORF, B. D., y KOSTKA, K. (2006), «Eliminating Complexity and Inconsistency in Federal Financial Aid Programs For Higher Education Students: Towards a More Strategic Approach», *Issue paper para The Secretary of Education's Commission on the Future of Higher Education* (<http://www.ed-pubs.org>).
- COLLEGE BOARD (2006), *Trends in College Pricing*, (<http://www.collegeboard.com>).

- COMMISSION ON THE FUTURE OF HIGHER EDUCATION (2006), *A test of leadership. Charting the Future of U. S. Higher Education*, U. S. Department of Education, (<http://www.edpubs.org>).
- COVEN, G. E. (2000), «Bad drafting — A case study of the design and implementation of the income tax subsidies for education», en *54 Tax Lawyer*, pp. 1-64.
- CRONIN, J. A. (1997), «The Economics effects and beneficiaries of the Administration's proposed higher education tax subsidies», en *National Tax Journal*, vol. 50, núm. 3, pp. 519-540.
- DAVIS, A. J. (2002), «Choice Complexity in Tax Benefits for Higher Education», en *National Tax Journal*, vol. LV, núm. 3, pp. 509-538.
- DYNARSKI, S. M. (2000), «Hope for Whom? Financial Aid for the Middle Class and its Impact on College Attendance», en *National Tax Journal*, vol. LVII, núm. 2, pp. 359-383, vol. 53, núm. 3, pp. 629-662.
- (2004)a, «The New Merit Aid», en HOXBY, C. M. (ed.), *College Choice*, University of Chicago Press, Chicago, pp. 63-100.
- (2004)b, «Who Benefits from the Education Saving Incentives? Income, Educational, Expectations, and the Value of the 529 and Coverdell», en *National Tax Journal*, vol. 57, núm. 2, pp. 359-383.
- DYNARSKI, S. M., y SCOTT-CLAYTON, J. E. (2006), «The Cost of Complexity in Federal Student Aid: Lessons from Optimal Tax Theory and Behavioral Economics», *Faculty Research Working Paper Series*, núm. RWP06-013, JFK School of Government (Harvard University), pp. 1-50.
- FREELAND, J. J., LATHROPE, D., LIND, S. A., y STEPHENS, R. B. (2006), *Fundamentals of Federal Income Taxation*, Foundation Press, Nueva York.
- FRIEDMAN, M. y Friedman, R. (1990), *Free to Choose*, Harvest Edition, San Diego/Nueva York/Londres.
- FULLER, B. y ELMORE, R. (eds.) (1996), *Who Choose? Who Loses?: Culture, Institutions and the Unequal Effects of School Choice*, Teaches College, Universidad de Columbia, Nueva York.
- GARABEDIAN, C. E. (1998), «Tax breaks for Higher Education: Tax policy or tax pandering?» en *18 Virginia Tax Review*, pp. 217-240.

- GAZUR, W. M. (2004), «Abandoning principles: qualified tuition programs and wealth transfer taxation doctrine», en 2 *Pittsburg Tax Review*, pp. 1-47.
- GODWIN, R. K. y KEMERER, F. R. (2002), *School Choice Tradeoffs*, University of Texas Press, Austin.
- GOOLSBEE, A. (2002), «The '529' Rip-Off», <http://www.slate.com/toolbar.aspx?action=print&id=2070062> (última consulta, agosto 2007).
- HARDING, B. M. (1997), *The Tax Law of Colleges and Universities*, John Wiley & Sons, Nueva York.
- HILL, P. T. (ed.) (2002), *Choice with Equity*, Hoover Institution Press, Standford University, Standford.
- HOY, J. C. y BERNSTEIN, M. H. (eds.) (1983), *Financing Higher Education*, Auburn House Publishing Company, Boston.
- JACKSON, P. M. (2006), «An overview of Tax Benefits for Higher Education Expenses», Congressional Research Service, Informe RL32554, The Library of Congress, pp. 1-23.
- KANE, T. J. (1996), «Lessons from the Largest School Program», en FULLER, B. y ELMORE, R. (eds.), *Who Choose? Who Loses?: Culture, Institutions and the Unequal Effects of School Choice*, Teachers College, Universidad de Columbia, Nueva York, pp. 173-185.
- (1997), «Beyond Tax Relief: Long-Term Challenges in Financial Higher Education», en *National Tax Journal*, vol. 50, núm. 2, 335-349.
- (1998), «Savings Incentives for Higher Education» en *National Tax Journal*, vol. 51 núm.3, 609-620.
- (1999), «Reforming Public Subsidies for Higher Education», en KOSTERS, M. H. (ed.), *Financing Colleges Tuition*, The AEI Press, Washington, pp. 53-76.
- KOSTERS, M. H. (ed.) (1999), *Financing Colleges Tuition*, The AEI Press, Washington.
- LUSTIG, E. A. (1997), «Taxation of prepaid tuition plans and the 1997 tax provisions-middle class panacea or placebo? continuing problems and variations on a theme, en 31 *Akron Law Review*, pp. 229-271.

- MA, J. (2004), «Education Savings Incentives and Household Saving», en HOXBY, C. M. (ed.), *College Choice*, University of Chicago Press, Chicago, pp. 167-206.
- MANNING, J. A., ROSENBLOOM, A. S., SLOTKIN, S. D. (2006), *Manning on Estate Planning*, 6ª ed., (hoj. int.), Practising Law Institute, Nueva York.
- MOODY, J. (1983), «Tax policy: some issues for Higher Education», en HOY, J. C. y BERNSTEIN, M. H. (eds.), *Financing Higher Education*, Auburn House Publishing Company, Boston, pp. 125-149.
- PIKE, A. D. (2007), «No wealthy parent left behind: An analysis or tax subsidies for higher education», en *American University Law Review*, junio, pp. 1229-1260.
- ROBINSON, A. (2000), «Risky credit: tuition tax credits and issues of accountability and equity» en *Standford Law & Policy Review*, II, pp. 253-265.
- RUBENSTEIN, J. S. (2002), *Understanding Estate, Gift & Generation-Skipping Transfer Taxes 2002*, Practising Law Institute, Nueva York.
- SAN SEGUNDO, M. J. (1999), «Financiación de la enseñanza universitaria: el papel de los precios a la luz de la experiencia internacional reciente», en *Revista de Educación*, núm. 318, pp. 71-87.
- SCHOEN, J. W. (2005), «College Saving 101: Sorting through the choices», <http://www.msnbc.msn.com/id/8716152/print/1/displaymode/1098/> (última consulta, agosto, 2007).
- SUMUTKA, (1989), «Qualified U. S. Saving Bonds are a Viable Savings Alternative», en *Taxation For Accountants*, núm. 43, p. 370.
- SURREY, S. S. (1970), «Tax incentives as a device for implementing government policy: a comparison with direct government expenditures», en *83 Harvard Law Review*, pp. 705-738.
- TERRY LONG, B. (2004), «The Impact of Federal Tax Credits for Higher Education Expenses», en HOXBY, C. M. (ed.), *College Choice*, University of Chicago Press, Chicago, pp. 101-168.
- THURONY, V. (1988), «Tax Expenditures: A reassessment», en 1988 *Duke Law Journal*, pp. 1155-1206.

- TRIBUNAL DE CUENTAS DEL REINO DE ESPAÑA (2008), *Informe de fiscalización de las universidades públicas, ejercicio 2003*, núm. 775, pp. 1-387.
- VILLAR EZCURRA, M. y CASTELAO RODRÍGUEZ, J. (2007), *El bono universitario o la financiación directa al estudiante universitario*, Documento de trabajo núm. 6/2007, Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, Madrid.
- WANG, P. (2003), «THE Trouble With 529 Plans More and more, states are messing up a good thing with fees, commisssions and bum funds», [http://money.cnn.com/magazines/moneymag/money-mag\\_archive/2003/10/01/350568/index.html](http://money.cnn.com/magazines/moneymag/money-mag_archive/2003/10/01/350568/index.html) (última consulta, agosto, 2007).
- WEISBACH, D. A. y NUSSIM, J. (2004), «The integration of tax and spending programs», en 113 *Yale Law Journal*, pp. 955-1028.
- WILLIAMS, (1989), «Financing a College Education: A Taxing Dilemma», en *Ohio State L. J.*, núm. 50, p. 561 y ss.





