

SOCIETAT CATALANA D'ECONOMIA

Filial de l'Institut d'Estudis Catalans



EVOLUCIÓ RECENT I LÍNIES DE REFORMA DE L'IMPOST SOBRE LA RENDA

Jordi Canals i Margalef

BARCELONA 1986

Quaderns de recerca N.º 1

EVOLUCIÓ RECENT I LÍNIES DE REFORMA DE L'IMPOST SOBRE LA RENDA

Jordi Canals i Margalef

This One



69CW-SYZ-X49R

ISBN: 84-7283-086-1
Societat Catalana d'Economia,
Institut d'Estudis Catalans,
Carre 47, 08001 Barcelona
Vocal de publicacions: Josep C. Vergés
Dipòsit legal: B: 30.970 - 1986
Printed in Spain

Índex

1. Introducció	7
2. Evolució i estat actual de l'impost sobre la renda de les persones físiques.....	10
2.1. Aspectes crítics del sistema actual d'imposició sobre la renda	13
2.1.1. La definició de la base imponible i el sistema d'exempcions i deduccions.....	13
2.1.2. La progressivitat de l'impost sobre la renda	21
2.2. L'impost sobre la renda en la realitat fiscal dels països industrials	23
3. Línies de reforma de l'impost sobre la renda.....	28
3.1. La reforma global de l'impost sobre la renda. Cap a un impost sobre la despesa personal.....	28
3.2. La reforma parcial de l'impost sobre la renda: algunes lliçons aportades per la teoria de l'imposició òptima.....	32
4. Consideracions finals	35
Apèndix: les característiques d'un impost òptim sobre la renda de les persones físiques	37
Bibliografia.....	48

Índex de quadres

1. Superàvit o dèficit en relació amb el PIB	8
2. Despeses de les administracions públiques en relació amb el PIB	8
3. Impost sobre la renda de les persones físiques com a percentatge del total d'ingressos fiscals.....	25
4. Ingressos sobre la renda personal com a percentatge del PIB.....	25
5. Variació en el nombre de declaracions.....	27
6. Taxes de participació sobre el total d'IRPF dels principals components d'aquest.....	27
7. Tipus impositius òptims	46

I.- INTRODUCCIÓ

Els sistemes fiscals dels països industrials es veuen exposats, actualment, a vents de reforma. La modificació de l'impost sobre la renda de les persones físiques, aprovada als EEUU la primavera de l'any passat, s'estendrà, creiem, amb certa rapidesa a d'altres països.

Com han sorgit aquests aires de canvi? Es que pot ser que hagi deixat de ser certa aquella màxima dels economistes que diu que "un impost vell és un bon impost"? Hem de respondre que aquestes preguntes no són fàcils de contestar. Si fem l'esforç de veure quins són els motius de descontent amb els actuals sistemes impositius, potser estarem en condicions de dir si és realment necessari prescindir d'algun dels impostos actuals.

Les causes d'aquestes tendències de reforma dels sistemes impositius són, fonamentalment, tres, dues d'elles d'ordre empíric i la tercera més teòric. Primera, els creixents dèficits públics dels països industrials ¹, originats per una acceleració en l'evolució de la despesa, acompanyada d'un augment de la pressió fiscal. Aquest augment de la pressió fiscal ha exigint reformes en alguns impostos, reformes, però, orientades cap a un objectiu recaptatori. Segona, el disseny actual de certs tributs no sembla tan encertat com s'espera-

1 Sobre l'evolució del dèficit públic, vegeu Chouraqui (1983), Fuentes Quintana (1985) i Saunders i Klau (1985). Un resum de les dades bàsiques del dèficit es pot trobar en els Quadres 1 i 2.

QUADRE 1

SUPERAVIT (+) O DEFICIT (-) EN RELACIO AMB EL PIB

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
Estats Units	- 1.2	-0.9	-3.8	-3.9	-3.1	-3.7
Japó	- 4.5	-4.0	-3.4	-3.1	-2.3	-1.6
Alemanya.....	- 3.1	-3.8	-3.5	-2.7	-1.4	-0.4
França	+ 0.2	-1.8	-2.6	-3.2	-3.5	-3.5
Anglaterra	- 3.5	-2.8	-2.1	-3.7	-2.8	-2.4
Itàlia	- 8.0	-11.9	-12.7	-11.8	-12.4	-12.9
Canadà	- 2.5	-1.1	-5.3	-5.9	-5.3	-4.6
Espanya	- 2.0	-3.0	-5.8	-6.0	-5.7	-4.8

Font: OCDE, Main Economic Indicators.

QUADRE 2

DESPESES DE LES ADMINISTRACIONS PUBLIQUES EN RELACIO AMB EL PIB

	<u>1973</u>	<u>1977</u>	<u>1981</u>
Estats Units	31.3	33.4	35.4
Canadà	36.0	39.4	41.4
Alemanya	41.7	48.0	49.3
França	38.5	44.2	48.9
Japó	22.3	29.0	34.0
Anglaterra	41.1	43.8	47.3
Itàlia	37.8	42.5	50.8
Espanya	23.0	27.5	34.1

Font: OCDE, Main Economic Indicators.

va quan es varen aprovar a causa de certs efectes indirectes negatius que s'han presentat després; entre d'altres, el cas més significatiu és el de l'impost sobre la renda de les persones físiques, amb els seus efectes negatius desincentivadors sobre l'estalvi, l'oferta de treball i la inversió. La tercera raó, d'ordre teòric, ha estat el desenvolupament de la teoria de la imposició òptima, dins de l'àmbit de l'Economia del Sector Públic.

No pretenem fer un examen exhaustiu de les causes assenyalades per a tots i cadascun dels impostos importants que configuren un sistema tributari modern². Ens limitarem a escollir l'impost sobre la renda de les persones físiques, veure quina ha estat la seva evolució recent i quines són les propostes de reforma que es defensen des del món acadèmic. L'elecció de l'impost sobre la renda no és capritxosa. Tenim tres raons fonamentals per fer-ho. Primera, és l'impost amb més volum de recaptació en la majoria de països de l'OCDE (vegeu quadres 3 i 4). Segona, els estudis per modificar els sistemes tributaris promoguts per diferents governs³ apunten l'impost sobre la renda com a objectiu fonamental de reforma. Tercera, l'impost sobre la renda pot constituir un instrument important per al finançament de les Comunitats Autònomes a Espanya, si s'arribés a establir un sistema de coparticipació⁴ en els ingressos de l'Estat; conèixer les possibles vies de reforma sembla, doncs, un pas important.

2 Un treball interessant en aquest respecte és el de Albi (1984)

3 Vegeu els informes de Lodin (1976), Meade (1977) i Bradford (1977).

4 Algunes de les propostes de reforma fetes des de les mateixes Comunitats Autònomes van en aquesta línia.

A l'Apartat 2 es presenta una breu panoràmica del paper que ha tingut l'impost sobre la renda en els darrers anys i quins són els seus defectes principals. L'estudi teòric de com hauria d'ésser l'impost sobre la renda és l'objectiu de l'Apartat 3.

2.- EVOLUCIO I ESTAT ACTUAL DE L'IMPOST SOBRE LA RENDA DE LES PERSONES FISIQÜES.

La importància de l'impost sobre la renda entre els diferents tributs de què disposa un Sector Públic modern prové de tres causes principals: la seva flexibilitat per actuar com a instrument de la Política Econòmica conjuntural; els seu elevat volum de recaptació fiscal; i, finalment, les possibilitats de redistribució de la renda que aquest impots, almenys teòricament, ofereix.

El darrer d'aquests arguments -la distribució de la renda- ha donat a l'impost sobre la renda un atractiu especial. S'ha arribat a dir que aquest impost constitueix la contribució més important dels governs fonamentats en la sobirania popular a la justícia social,⁵ o bé que és la salvaguarda del valor de la igualtat⁶.

Tot i que aquestes afirmacions semblen massa rodones, és cert, com hem dit, que l'impost té un component redistributiu important, component que queda fixat quan es determina la manera d'assignar el conjunt de la càrrega fiscal entre els ciutadans. Dins de la

5 Vegeu Simons (1938), p. 50

6 Vegeu Mirrlees (1971), p. 175

teoria de la Hisenda Pública s'estudien dos principis de distribució de la càrrega tributària: el de capacitat de pagament i el de benefici. Segons el primer principi, es tracta de dividir la càrrega fiscal (o bé el cost total de la despesa pública) entre els ciutadans d'acord amb les seves possibilitats econòmiques per contribuir al finançament de les activitats públiques, de manera que hi contribueixin més aquells que tenen més capacitat.

En canvi, pel principi del benefici, els impostos que pagui cada ciutadà han d'estar relacionats amb els béns i serveis públics (els be neficis, en definitiva) que rep del sector públic. La dificultat de de terminar amb certa precisió la magnitud d'aquests beneficis (la qual cosa es deu al fet que no es pot excloure ningú del consum del béns pú blics, encara que no paguin res) ha fet que el criteri de distribució de la càrrega acceptat generalment hagi estat el de la capacitat de pagament.

Nogensmenys, el problema consisteix ara a mesurar aquesta capacitat de pagament, és a dir, trobar un índex operatiu que la representi adequadament i que sigui la base imposable de l'impost. Sens dubte, l'índex ideal seria aquell que estigués relacionat en certa manera amb les habilitats o capacitats de les persones, innates o bé adquirides, perquè hom argumenta que és la millor aproximació a les capacitats econòmiques actuals o futures d'un individu. Aquest índex ha merescut recentment atenció en els ambients acadèmics ⁷, però hi ha serioses dificultats per posar-lo en pràctica. Acceptada la impossibilitat de treballar amb l'in-

7 Vegeu, per exemple, Allingham (1975) i Helpman i Sadka (1978)

dex ideal, però de poca operativitat, és lògic comprendre com, històricament, s'han utilitzat tres manifestacions en la capacitat econòmica dels individus com a base imposable adequada: la renda, la riquesa neta i la despesa personal. L'elecció d'aquestes magnituds ha donat lloc a tres impostos diferents: l'impost sobre la renda, l'impost sobre el patrimoni i l'impost sobre la despesa personal.

No farem ara una anàlisi exhaustiva de les virtuts i els defectes de cadascuna de les possibles bases imposables, per tal de veure quina d'elles s'acosta més a la definició de la capacitat econòmica d'un ciutadà. En definitiva, es tractaria de veure que és allò més eficient, més just i més senzill de gestionar. Històricament, l'impost sobre la renda ha estat el tribut preferit perquè, com hem dit abans, aconsegueix (almenys en principi) millor els objectius que pretén obtenir un Sector Públic modern.

Hem vist, però, com, en els darrers anys, l'aplicació d'aquest impost ha posat en evidència que no hi manquen aspectes negatius prou importants que potser en teoria no s'havien analitzat a fons i que l'experiència fiscal ha posat de manifest. A més a més, algunes de les propostes de reforma de la imposició directa apunten cap a una substitució de l'impost sobre la renda per un impost sobre la despesa; els motius que s'addueixen en demanar aquesta substitució són, precisament, els que es refereixen als defectes de l'impost sobre la renda. En el proper apartat farem unes consideracions generals de l'impost sobre la despesa. Ara estudiarem les dificultats que envolten l'aplicació en els darrers anys de l'impost sobre la renda.

va quan es varen aprovar a causa de certs efectes indirectes negatius que s'han presentat després; entre d'altres, el cas més significatiu és el de l'impost sobre la renda de les persones físiques, amb els seus efectes negatius desincentivadors sobre l'estalvi, l'oferta de treball i la inversió. La tercera raó, d'ordre teòric, ha estat el desenvolupament de la teoria de la imposició òptima, dins de l'àmbit de l'Economia del Sector Públic.

No pretenem fer un examen exhaustiu de les causes assenyalades per a tots i cadascun dels impostos importants que configuren un sistema tributari modern². Ens limitarem a escollir l'impost sobre la renda de les persones físiques, veure quina ha estat la seva evolució recent i quines són les propostes de reforma que es defensen des del món acadèmic. L'elecció de l'impost sobre la renda no és capritxosa. Tenim tres raons fonamentals per fer-ho. Primera, és l'impost amb més volum de recaptació en la majoria de països de l'OCDE (vegeu quadres 3 i 4). Segona, els estudis per modificar els sistemes tributaris promoguts per diferents governs³ apunten l'impost sobre la renda com a objectiu fonamental de reforma. Tercera, l'impost sobre la renda pot constituir un instrument important per al finançament de les Comunitats Autònomes a Espanya, si s'arribés a establir un sistema de coparticipació⁴ en els ingressos de l'Estat; conèixer les possibles vies de reforma sembla, doncs, un pas important.

2 Un treball interessant en aquest respecte és el de Albi (1984)

3 Vegeu els informes de Lodin (1976), Meade (1977) i Bradford (1977).

4 Algunes de les propostes de reforma fetes des de les mateixes Comunitats Autònomes van en aquesta línia.

A l'Apartat 2 es presenta una breu panoràmica del paper que ha tingut l'impost sobre la renda en els darrers anys i quins són els seus defectes principals. L'estudi teòric de com hauria d'ésser l'impost sobre la renda és l'objectiu de l'Apartat 3.

2.- EVOLUCIO I ESTAT ACTUAL DE L'IMPOST SOBRE LA RENDA DE LES PERSONES FISIQÜES.

La importància de l'impost sobre la renda entre els diferents tributs de què disposa un Sector Públic modern prové de tres causes principals: la seva flexibilitat per actuar com a instrument de la Política Econòmica conjuntural; els seu elevat volum de recaptació fiscal; i, finalment, les possibilitats de redistribució de la renda que aquest impots, almenys teòricament, ofereix.

El darrer d'aquests arguments -la distribució de la renda- ha donat a l'impost sobre la renda un atractiu especial. S'ha arribat a dir que aquest impost constitueix la contribució més important dels governs fonamentats en la sobirania popular a la justícia social,⁵ o bé que és la salvaguarda del valor de la igualtat⁶.

Tot i que aquestes afirmacions semblen massa rodones, és cert, com hem dit, que l'impost té un component redistributiu important, component que queda fixat quan es determina la manera d'assignar el conjunt de la càrrega fiscal entre els ciutadans. Dins de la

5 Vegeu Simons (1938), p. 50

6 Vegeu Mirrlees (1971), p. 175

teoria de la Hisenda Pública s'estudien dos principis de distribució de la càrrega tributària: el de capacitat de pagament i el de benefici. Segons el primer principi, es tracta de dividir la càrrega fiscal (o bé el cost total de la despesa pública) entre els ciutadans d'acord amb les seves possibilitats econòmiques per contribuir al finançament de les activitats públiques, de manera que hi contribueixin més aquells que tenen més capacitat.

En canvi, pel principi del benefici, els impostos que pagui cada ciutadà han d'estar relacionats amb els béns i serveis públics (els beneficis, en definitiva) que rep del sector públic. La dificultat de determinar amb certa precisió la magnitud d'aquests beneficis (la qual cosa es deu al fet que no es pot excloure ningú del consum del béns públics, encara que no paguin res) ha fet que el criteri de distribució de la càrrega acceptat generalment hagi estat el de la capacitat de pagament.

Nogensmenys, el problema consisteix ara a mesurar aquesta capacitat de pagament, és a dir, trobar un índex operatiu que la representi adequadament i que sigui la base imposable de l'impost. Sens dubte, l'índex ideal seria aquell que estigués relacionat en certa manera amb les habilitats o capacitats de les persones, innates o bé adquirides, perquè hom argumenta que és la millor aproximació a les capacitats econòmiques actuals o futures d'un individu. Aquest índex ha merescut recentment atenció en els ambients acadèmics ⁷, però hi ha serioses dificultats per posar-lo en pràctica. Acceptada la impossibilitat de treballar amb l'in-

7 Vegeu, per exemple, Allingham (1975) i Helpman i Sadka (1978)

dex ideal, però de poca operativitat, és lògic comprendre com, històricament, s'han utilitzat tres manifestacions en la capacitat econòmica dels individus com a base imposable adequada: la renda, la riquesa neta i la despesa personal. L'elecció d'aquestes magnituds ha donat lloc a tres impostos diferents: l'impost sobre la renda, l'impost sobre el patrimoni i l'impost sobre la despesa personal.

No farem ara una anàlisi exhaustiva de les virtuts i els defectes de cadascuna de les possibles bases imposables, per tal de veure quina d'elles s'acosta més a la definició de la capacitat econòmica d'un ciutadà. En definitiva, es tractaria de veure que és allò més eficient, més just i més senzill de gestionar. Històricament, l'impost sobre la renda ha estat el tribut preferit perquè, com hem dit abans, aconsegueix (almenys en principi) millor els objectius que pretén obtenir un Sector Públic modern.

Hem vist, però, com, en els darrers anys, l'aplicació d'aquest impost ha posat en evidència que no hi manquen aspectes negatius prou importants que potser en teoria no s'havien analitzat a fons i que l'experiència fiscal ha posat de manifest. A més a més, algunes de les propostes de reforma de la imposició directa apunten cap a una substitució de l'impost sobre la renda per un impost sobre la despesa; els motius que s'addueixen en demanar aquesta substitució són, precisament, els que es refereixen als defectes de l'impost sobre la renda. En el proper apartat farem unes consideracions generals de l'impost sobre la despesa. Ara estudiarem les dificultats que envolten l'aplicació en els darrers anys de l'impost sobre la renda.

2.1.- Aspectes crítics del sistema actual d'imposició sobre la renda.

Començarem amb un conjunt de consideracions generals, per tal de fer en el proper apartat un estudi de les crítiques que s'han fet sobre l'actual impost sobre la renda que hi ha a Espanya.

Podem agrupar aquests aspectes crítics en dos grans grups:

1) els que es refereixen a la definició de la base imposable i al sistema de exempcions i deduccions; i, 2) els que es refereixen a la progressivitat dels tipus impositius. Vegem-los amb detall.

2.1.1. La definició de la base imposable i el sistema d'exempcions i deduccions.

Una vegada hem escollit la renda com a index representatiu de la capacitat econòmica del contribuent, es tracta ara de veure quins són els elements que constitueixen el fet imposable de l'impost, que definiran després la base imposable.

Tradicionalment, l'impost sobre la renda s'ha tractat de definir com un impost comprensiu, i d'acord amb això s'entén per renda qualsevol augment de la capacitat de consum d'una persona. La base de l'impost serà, per tant, la suma del valor del consum de l'individu durant un exercici fiscal més la variació del seu patrimoni durant aquest exercici fiscal⁸. Teòricament, doncs, les coses semblen molt clares, però el problema sorgeix quan es tracta de portar-ho a la pràctica i,

8 L'evolució històrica d'aquest concepte es pot veure a Goode (1977), Pp. 3 i ss.

per tant, de veure si un rendiment determinat de un contribuent forma part o no de la base imposable. Les dicotomies més clares que es presenten són les següents:

a) Renda bruta o renda neta

El concepte de renda com un augment de la capacitat de pagament exigeix que es defineixi com a renda neta, és a dir, la renda total menys les despeses necessàries per aconseguir-la.

Però, quines són les despeses necessàries? Aquesta és una primera font de polèmica. Són generalment acceptades les deduccions de les quotes pagades a la Seguretat Social, primes d'assegurances obligatòries i d'altres pagaments de caire obligatori. Ja no ho són tant alguns conceptes com les despeses per transport al centre de treball, per reciclatge professional, etc.

Sorgeix aquí una qüestió interessant, comuna a molts dels aspectes crítics de l'impost sobre la renda. Es tracta dels incentius o desincentius de certes activitats o comportaments que introdueix el legislador per mitjà de les lleis financeres i tributàries. No hem d'oblidar que la introducció de qualsevol impost ocasiona una distorsió econòmica en el comportament dels diferents agents econòmics. La raó d'això és que l'impost apareix com una barrera que separa els costos de producció dels preus, o bé separa el rendiment brut d'una activitat del seu rendiment net. En definitiva, el que succeeix és que el Sector Públic, amb la seva activitat recaptadora, està reduint l'eficiència en el comportament del Sector Privat. Per tant, sembla de sentit comú demanar que aquestes ineficiències siguin el més peti-

tes possible.⁹ Però la realitat és una altra cosa i els governs, amb la seva capacitat de realitzar reformes impositives parcials, concedeixen exempcions per aquí, deduccions per allà, o bé les anul·len, amb la qual cosa provoquen no solament incertesa, sinó també molts cops ineficiència.

b) Renda regular o renda irregular

La renda irregular és, per definició, aquella que afluïx al contribuent de manera extraordinària al llarg d'un exercici fiscal. Un bon exemple de rendes irregulars són les plus values o minusvalues originades per la venda d'un element del patrimoni del contribuent.

Ens trobem aquí amb una doble dificultat. Si considerem les rendes irregulars com si fossin regulars, veiem que l'estructura progressiva de l'impost sobre la renda juga en contra del contribuent i, quan es tracta de quantitats importants, es fomenta l'evasió fiscal. Al contrari, si s'arbitren mesures com ara aplicar el tipus impositiu mitjà i no el marginal, de manera que reduïm els efectes negatius de la progressivitat, estem erosionant la base imposable de l'impost, que té vocació extensiva, és a dir, de comprendre tots els conceptes que augmenten la capacitat de consum dels contribuents. ¿No deu ser, però, que el problema és en la progressivitat dels tipus impositius i no en l'exclusió de les rendes irregulars? Deixem aquesta qüestió per després.

9 Aquesta és, justament, l'aproximació del concepte de l'excès de gravamen i de la moderna teoria de la imposició òptima. Vegeu, per tots, Musgrave (1959) i Sandmo (1976).

c) Renda acumulada o renda realment percebuda.

Es planteja ara la qüestió de les plusvàlues no realitzades (renda acumulada no percebuda). El concepte extensiu de renda ens portaria, si l'apliquéssim amb rigor, a incloure dins de la base imposable l'import d'aquestes plusvàlues no realitzades. Això, però, suposaria exigir al subjecte passiu el pagament de l'impost per una renda de què encara no disposa.

Independentment de les dificultats que es plantegen sobre la manera de quantificar aquestes plusvàlues (molts cops tan sols es tracta de plusvàlues nominals, és a dir, originades per la inflació, i no pas reals), el sentit comú sembla dir que no, que no es pot exigir l'impost per les plusvàlues no realitzades.

El problema és que aquesta exclusió és una font d'erosió de la base imposable i, en definitiva, fa més ineficaç l'impost per aconseguir els objectius que se n'esperaven. Si el concepte de renda definit extensivament no és aplicable, no vol dir que la renda no és el millor indicador de la capacitat econòmica del contribuent?

Respecte d'aquesta darrera qüestió hi hauria moltes coses a dir. Les dificultats d'aplicar el concepte pur de renda no descualifiquen aquesta com a bon índex. El que fan, més aviat, es posar de manifest que la realitat és més complexa que les definicions teòriques. La teoria sobre la "segona millor alternativa" ("second best theory"¹⁰) ha explicat amb èxit que la solució teòricament millor no sempre es pot

10 Vegeu Lipsey i Lancaster (1956)

arribar a assolir, perquè en el món real es presenten un conjunt de restriccions que ho dificulten. La feina de l'economista és trobar la "segona millor alternativa" que, fent compatibles totes les restriccions que apareixen en el problema, permeti arribar a una solució acceptable.

Aquest conflicte entre restriccions o condicions del problema és el que apareix també aquí. Es tracta, més que pensar que hi hagi un indicador de la capacitat econòmica millor que la renda (cosa a la qual s'ha de deixar sempre la porta oberta), d'arribar a un acord respecte de quins són els principis que és bo mantenir per sobre de tot i quins són els principis sobre els quals es pot transigir. Aquest, evidentment, és un problema que no té pas solució única.

Hem fet un repàs ràpid d'algunes de les qüestions que plantegen més problemes a nivell teòric i a nivell empíric. Però la cosa no es queda aquí, sinó que té més transcendència sobre la resta de l'economia. Vegem-ne alguns casos.

Comencem per la pregunta renda "bruta o neta". Moltes explicacions introdueixen incentius fiscals a l'adquisició d'habitatge propi, com a manera de garantir l'accés de tota la població a la propietat privada. Això es fa, normalment, considerant despesa necessària els interessos i, en certs casos, fins i tot les quotes d'amortització reportades pels préstecs concedits amb aquesta finalitat. L'objectiu sembla correcte i hi estem d'acord, però amb l'instrument escollit per assolir-lo no tant, ja que, pel que hem vist, origina una distorsió en el mercat de capitals, i incentiva així l'endeutament més que l'estalvi.

Un altre exemple és el tractament fiscal de les amortitzacions, despesa que sembla necessària per poder desenvolupar una activitat empresarial. El govern, però, pot utilitzar la modificació parcial del sistema d'amortitzacions (en favor d'un sector o d'un tipus de terminat d'actius), i introduir així una discriminació entre un grup de contribuents i un altre, i, per tant, una distorsió en el mercat d'actius¹¹.

La qüestió de les rendes irregulars i de les plusvàlues té també conseqüències. El legislador pot dissenyar l'impost de manera que les plusvàlues no siguin objecte de tributació s'hagin o no realitzat. Això pot originar un comportament per part dels inversors consistent a dirigir l'estalvi cap a inversions amb plus vàlues realitzables a llarg termini però que augmentin de manera considerable el valor dels actius. Es produeix, novament, un incentiu cap a certes formes de comportament i un desincentiu cap a d'altres, i, per tant, una distorsió en el mercat corresponent.

Aquestes distorsions no s'originen solament per un tractament poc adequat de la base imposable, sinó també per l'estructuració del sistema de deduccions de la quota. El Dret Fiscal comparat ens_unya com els legisladors han utilitzat i, en alguns casos, n'han abu_usat, l'instrument de les deduccions de la quota impositiva per fomentar o desincentivar determinats comportaments econòmics. Un exem_uple molt clar i generalitzat d'això és el de les deduccions fiscals de les inversions fetes en certs actius financers (que gaudeixen de beneficis fiscals, mentre que la resta d'actius no presenten aques-

11 Vegeu el treball panoràmic d'Aaron (1976)

tes qualificacions). Pensem que aquest és un problema que s'ha accen-
tuat els darrers anys a conseqüència dels creixents dèficits públics,
que han exigit que el Sector Públic col·loqués en el mercat grans vo-
lums de deute públic amb condicions de rendibilitat superior a les
emissions del Sector Privat perquè aquestes poguessin ésser adquiri-
des sense problemes per agents econòmics del mateix Sector Privat. Un
altre cas significatiu és el de la inversió en habitatges propis que
mereix uns beneficis fiscals, en forma de deduccions en la quota,
també importants. Novament, el problema no es tracta de si alguns
agents econòmics en surten beneficiats pel fet d'observar certes con-
ductes, sinó que més aviat rau en les distorsions que es generen en
els mercats corresponents, la qual cosa es tradueix en una assignació
ineficient dels recursos escassos de l'economia. Amb això no volem
dir que, en moments de crisi econòmica, sobretot, el Sector Públic no
hagi d'estimular la confiança del Sector Privat, però això no és con-
dició suficient perquè el Sector Públic adopti actituds intervencio-
nistes que, aparentment, estan plenes de bones intencions, però que,
a la pràctica presenten alguns inconvenients importants que anul·len
els avantatges. Precisament es tracta d'intentar avaluar el conjunt
de tots els efectes derivats d'un benefici fiscal determinat.

Un darrer aspecte important relacionat amb la definició de la ba-
se imposable és l'impacte important que té sobre aquesta el fenomen
de la inflació. Potser l'efecte de la inflació és encara més intens
en la tarifa impositiva, però no podem oblidar que la definició ex-
tensiva de la renda com a base imposable deixa alguns forats perquè
la inflació hi tingui també repercussions negatives. En general, el
problema que plantejem es pot resumir així: quan els augments de ren-
da del contribuent són augments nominals, causats únicament per la
inflació, però no augments reals, ¿hauria de gravar l'impost sobre

la renda els rendiments reals, o també els purament nominals? Aquesta és una qüestió coneguda que en el Dret comparat s'ha resolt, en general, fent-ne cas omís, amb la qual cosa l'impost sobre la renda grava, en realitat, bases imposables nominals, no reals.

En concret, quan les rendes procedents del treball no augmenten en la mateixa taxa que la inflació i aquest defecte no es corregeix adequadament, es produeix un descens de les rendes reals procedents del treball, no solament per la via directa del decreixement del poder de compra ocasionat per la inflació, sinó també per la via indirecta de l'augment de la recaptació.

Un cas similar passa amb les rendes fixes (per exemple, els rendiments de certs títols de deute, públic o privat). Es conegut que la inflació erosiona les rendes fixes i disminueix el seu valor real. Si no es produeix cap ajustament, l'impost sobre la renda gravaria les rendes fixes com si fóssim en un món sense inflació; l'existència, però, d'aquesta, fa que finalment, les rendes fixes es vegin discriminades.

Un altre efecte de la inflació es l'augment nominal del valor de certs actius, per exemple, immobiliaris. Quan aquests actius es venquin, poden experimentar una plusvàlua que, totalment o parcialment, serà nominal; és, doncs, necessari adequar aquests valors per tal que no hi hagi motius que desincentivin la compra-venda d'aquests actius.

2.1.2. La progressivitat de l'impost sobre la renda.

Els objectius de redistribució de la renda, flexibilitat de la imposició i volum elevat de recaptació es pretenen assolir mitjançant un gravamen progressiu de la base imposable. La progressivitat de l'impost, en termes tècnics, es defineix com l'elasticitat del tipus impositiu respecte de la base imposable.

La qüestió de la progressivitat de l'impost presenta dos aspectes, relacionats però diferents. El primer és l'efecte que un impost progressiu té sobre les decisions econòmiques d'estalvi, d'inversió i d'oferta de treball. El segon és l'impacte que té la inflació sobre la progressivitat de la tarifa impositiva.

Comencem pel primer aspecte. És evident que l'impost sobre la renda, sigui més progressiu o menys, no afecta la decisió bàsica d'incorporació al mercat de treball, però sí que afecta la decisió de treballar més hores o menys. Un element important a l'hora de decidir si treballar més o menys és la renda de què disposaria el treballador després d'haver adoptat la decisió. Però treballant més hores i guanyant més diners, el tipus marginal de l'impost sobre la renda augmentarà. Si aquesta càrrega fiscal addicional deguda a la progressivitat de l'impost és superior al sacrifici de lleure que ha de fer el treballador en destinar més hores al treball, és possible que decideixi no augmentar el seu esforç laboral i romandre com estava abans. Heus aquí un exemple concret de cóm la progressivitat de l'impost incideix de manera negativa sobre les decisions econòmiques en el mercat de treball.

El mateix fet de la progressivitat pot tenir conseqüències negatives sobre les decisions d'estalviar i obtenir unes rendes (que augmentaran la base imposable i el tipus marginal que gravarà aquesta base) i sobre les decisions d'inversió dels empresaris individuals.

En termes d'anàlisi econòmica, el que succeeix és que l'impost sobre la renda grava els rendiments del treball o del capital, però no grava el lleure del contribuent. Com que aquest procura actuar amb racionalitat i es planteja l'elecció entre renda i lleure, l'impost sobre la renda desincentiva l'esforç per guanyar renda i estimula el lleure. És el que es coneix a "Teoria dels Preus" per efecte substitució.

Es cert que l'impost sobre la renda origina un efecte renda, consistent en el fet que l'impost redueix la renda disponible del contribuent, amb la qual cosa aquest es veurà incentivat a treballar més per poder mantenir el mateix nivell de renda que abans. Sembla que els dos efectes, el de substitució i el de renda, actuen en sentit contrari. La pregunta és, doncs, quin dels dos és més important? Això és una qüestió empírica que depèn de les circumstàncies de cada país. Però el que es pot concloure és que l'efecte substitució, com hem vist, té unes repercussions negatives sobre el benestar individual addicionals que no té l'efecte renda. Això és el que dins de la literatura sobre imposició òptima ha portat a centrar l'anàlisi en aquest efecte i no sobre l'efecte renda.

El segon aspecte que planteja la progressivitat de l'impost sobre la renda és el de la inflació. Com hem vist a l'apartat 2.1.1, en èpo-

ques inflacionistes es registren augments de les rendes individuals totalment o parcialment nominals. L'estructura progressiva de l'impost sobre la renda fa que els contribuents es vegin abocats a suportar tipus marginals superiors simplement pel fet que la seva renda nominal ha augmentat, encara que la renda real s'hagi mantingut constant o s'hagi reduït. Aquests efectes negatius en la progressivitat seran tant més importants com més petits siguin els intervals de renda que determinen els tipus marginals.

L'inflació accentua, doncs, la progressivitat de l'impost i, per tant, la distribució de la càrrega tributària, la qual cosa perjudica de manera especial aquells contribuents que són beneficiaris de rendes que augmentaran menys que la taxa d'inflació.

Hi ha vies per corregir aquests efectes negatius? Es necessitaria, per una banda, ajustar els valors monetaris de les rendes, especialment de les derivades de plus values, als valors reals. Per altra banda, es necessita dissenyar cada any un ajust automàtic de l'escala de tipus impositiu, per tal que la inflació no augmenti inútilment la progressivitat de l'impost. Tot això no és senzill, ja que complica enormement la mecànica de liquidació de l'impost i la seva administració tributària però, com hem vist, sembla necessari. Com veurem després, pensem que la solució d'això passa fonamentalment per la simplificació total de l'estructura de l'impost.

2.2. L'impost sobre la renda en la realitat fiscal dels països industrials

La importància de l'impost sobre la renda en els sistemes fiscals dels països de l'OCDE es desprèn clarament de l'observació

atenta dels Quadres 3. i 4. En el Quadre 3. es presenta la participació de l'impost sobre la renda en la recaptació fiscal total. Veiem que a la majoria de països aquest percentatge de participació es manté pràcticament constant i situat els voltants del 30-40%, cosa que li dóna una posició de preponderància recaptatòria respecte dels altres impostos. En països que, com Espanya o Itàlia, estaven lluny d'aquell percentatge de participació, han experimentat un canvi notori cap amunt. Podríem fer una observació similar si anem al Quadre 4. i estudiem el percentatge que la recaptació de l'impost sobre la renda suposa respecte del PIB.

En el cas concret d'Espanya¹², s'observa que ha seguit les mateixes tendències que en els països de l'OCDE, però encara estem per sota de la mitjana, tant de recaptació com de participació en el PIB que mostren aquests països.

Aquest augment de la importància de l'impost sobre la renda en el cas d'Espanya no pot fer oblidar la realitat concreta que experimenta la gestió d'aquest impost, com s'ha posat recentment de manifest¹³. En primer lloc, l'impost sobre la renda és un impost amb vocació d'aplicació general a tots els contribuents. Com veiem al Quadre 5., l'augment en el nombre de declaracions no és massa gran, cosa sorprenent, després de la reforma de l'impost i l'inici d'aplicació de la nova regulació a partir de gener de 1979. Com es recull en el treball esmentat d'Albi, el grau d'acompliment de les obligacions tributàries, reflectit en el nombre de declaracions presenta-

12 El treball de López (1985) aprofundeix aquesta qüestió.

13 Vegeu Albi (1985)

QUADRE 3

IMPOST SOBRE LA RENDA DE LES PERSONES FISIQUES COM A PERCENTATGE

DEL TOTAL D'INGRESSOS FISCALS

	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>
Canadà	32.6	32.4	33.5	34.0	33.8	35.0
França	13.2	13.1	12.5	12.9	13.3	12.9
Alemanya	31.1	29.9	29.0	29.9	29.1	28.9
Itàlia	20.2	21.2	22.9	24.7	26.4	24.4
Japó	29.1	22.0	23.6	24.2	24.7	25.3
Estats Units	33.5	34.5	36.5	38.5	37.6	37.8
Anglaterra	35.1	32.9	31.4	30.0	29.3	28.4
Espanya	16.2	18.3	28.5	20.2	20.2	20.8

Font: OCDE, Main Economic Indicators, i elaboració pròpia

QUADRE 4

INGRESSOS SOBRE LA RENDA PERSONAL COM A PERCENTATGE DEL PIB

	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>
Canadà	10.85	11.03	10.38	10.20	10.53	11.19
França	4.56	5.00	5.20	5.16	5.14	5.50
Alemanya	10.72	11.08	11.79	11.28	10.86	11.18
Itàlia	4.40	5.36	6.23	6.63	6.93	8.00
Japó	4.99	5.10	4.96	5.34	5.86	6.31
Anglaterra	13.73	13.58	12.36	11.12	10.52	10.85
Estats Units	9.95	9.68	10.14	10.41	11.42	11.31
Espanya	2.84	3.22	3.49	4.19	4.33	4.95

Font: OCDE, Main Economic Indicators i elaboració pròpia.

des els exercicis 1979 i 1980 és molt baix: se situa tan sols en el 55% i el 59%, respectivament, de les que s'haurien d'haver presentat.

Fent una anàlisi més exhaustiva, amb l'ajut dels Quadres 5. i 6., podem trobar d'altres característiques importants de la pràctica de l'Impost sobre la Renda en el cas d'Espanya. En primer lloc, aquest impost afecta de manera principal els rendiments del treball, fins al punt que el gravamen sobre aquests suposa entre el 75% (any 1981) i el 79,2% (any 1983) de la recaptació total obtinguda amb aquest impost (Quadre 6.). Si analitzem, a més a més, el Quadre 6., veurem que, del total de la base imposable, entre un 80,9% (any 1979) i un 79,2% (avanç de l'any 1983) és renda procedent del treball.

Les rendes del capital constitueixen la segona font de recaptació de l'Impost sobre la Renda, però a molta distància encara dels rendiments del treball. Les altres fons de renda no tenen gaire importància en la recaptació de l'impost. Podem, finalment, constatar que, encara que l'horitzó temporal d'anàlisi és més aviat breu, la participació de cadascun d'aquest diferents tipus d'ingressos es manté pràcticament inalterada en el transcurs del temps.

Potser la conclusió més important que es pot treure d'aquesta informació és que l'Impost sobre la Renda no grava la generalitat de les rendes, sinó tan sols les rendes procedents del treball, que són les que suporten, com hem vist, el pes de l'impost. Es difícil, doncs, que, amb una configuració de l'impost com aquesta s'aconsegueixin els objectius de redistribució de la renda i de recaptació. La reforma de l'impost passa necessàriament per un retorn a la concepció originària d'aquest, és a dir, a un impost de base àmplia, que gravi totes les rendes que augmenten la capacitat adquisitiva d'una persona. Ara bé, n'hi ha prou amb això? Sens dubte, aquest seria un pas prou important,

QUADRE 5

VARIACIO EN EL NOMBRE DE DECLARACIONS

<u>ANYS</u>	<u>Nombre de declaracions</u>	<u>Increment entre anys</u>
1.979	5.538.858	
1.980	5.778.137	8.01%
1.981	5.973.169	3.46%
1.982	6.394.986	7.06%

Font: E. ALBI (1985)

QUADRE 6

TAXES DE PARTICIPACIO SOBRE EL TOTAL D'IRPF DELS PRINCIPALS COMPONENTS
D'AQUEST

	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>
Retencions de treball.....	66.4	79.8	80.9	70.7	75.9	81.8	79.2
Retencions de capital	17.0	17.2	9.9	9.7	10.2	11.3	10.6
Fraccionaments	5.3	4.4	3.3	4.5	3.7	2.8	3.6
Quota diferencial	4.0	5.8	5.8	17.1	9.0	2.1	6.6
Altres	7.4	-	-	-	-	-	-
TOTAL IRPF	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Font: E. ALBI (1985)

però les tendències actuals, tant en el món acadèmic com en el Dret Financer comparat, semblen anar cap a una reforma completa de l'impost i la seva transformació en un impost sobre la despesa, o bé cap a una simplificació de l'impost que, juntament amb l'aplicació de la base imposable, suposi una reducció dels tipus impositius per tal d'assolir nivells més alts d'eficiència i d'equitat amb aquest instrument tributari.

3.- LINIES DE REFORMA DE L'IMPOST SOBRE LA RENDA

L'objectiu d'aquest apartat és analitzar breument quines són les línies de reforma de l'impost que es defensen entre els hisendistes, veure els seus avantatges i els seus inconvenients. No tractarem de fer-ne una anàlisi exhaustiva sinó d'estudiar els arguments més importants que s'utilitzen.

3.1. La reforma global de l'Impost sobre la Renda: Cap a un Impost sobre la Despesa Personal.

Els Informes Meade (1978) i Bradford (1977), ja esmentats, varen tornar a posar sobre la taula de discussió la superioritat d'un hipotètic Impost sobre la Despesa Personal que substituís l'actual Impost sobre la Renda, una vegada coneguts els defectes que té aquest impost. Cal tenir en compte que en aquests dos Informes es parla, lògicament, més dels defectes de l'Impost sobre la Renda i dels avantatges del seu substitutiu, que no dels inconvenients que aquest, òbviament, té.

Assenyalem, però, que aquesta polèmica no és nova. Començà ja a 1861 amb els debats entre John S. Mill i Gladstone, davant del Select Committee del Parlament Anglès. Després, cada cert nombre d'anys, han

tornat a sortir a la llum nous arguments en favor de l'Impost sobre la Despesa¹⁴.

Podem preguntar-nos quina és la diferència fonamental entre l'Impost sobre la Renda i l'Impost sobre la Despesa. Independentment de si aquest segon impost pot adoptar moltes formes d'estructuració, la diferència entre els dos és que l'Impost sobre la Renda grava la renda que obté un contribuent durant un període fiscal, sigui consumida o bé sigui estalviada, i no té en compte una possible disminució de l'estalvi acumulat en períodes anteriors. En canvi, l'Impost sobre la Despesa prescindeix de la renda percebuda, eximeix l'estalvi del gravamen i atén únicament la despesa feta durant el període corresponent, sigui amb renda de l'exercici o bé amb renda estalviada d'anys anteriors.

Es diu que l'Impost sobre la Despesa presenta els següents avantatges: 1) és més equitatiu; 2) és més senzill; 3) incentiva l'estalvi; i 4) evita alguns dels problemes més seriosos que planteja l'Impost sobre la Renda¹⁵. No entrarem a analitzar els motius que els defensors hi addueixen, però hem de dir que no tot són avantatges: hi ha dificultats, que després veurem, i no sempre s'aconsegueix superar els inconvenients que planteja l'actual Impost sobre la Renda.

Com funciona aquest impost? En síntesi, la base imposable del tribut es la despesa feta pel contribuent durant l'exercici fiscal. S'assenyalen dues possibilitats per registrar aquesta despesa.

El primer procediment consisteix a sumar tots els ingressos per tots els conceptes del període, el consum de l'estalvi d'anys anteriors, excloent l'estalvi del període, certes despeses determinades per la llei (que se'n consideren exemptes) i les donacions fetes

a terceres persones. El segon procediment, menys refinat, consisteix a gravar exclusivament les rendes procedents del treball, no les procedents d'altres fonts d'ingressos: es tracta d'assimilar les rendes del treball amb la despesa feta durant un període de temps.

Sobre el paper, l'Impost sobre la Despesa sembla tenir grans possibilitats de poder-se aplicar. El problema sorgeix quan això s'intenta fer. Surten llavors un gran nombre de dificultats tècniques. En primer lloc es tracta de distingir entre els diferents actius d'un contribuïent¹⁶. Es parla així d'actius registrables i d'actius no registrables. L'objectiu d'aquesta distinció és donar amb l'Impost una certa flexibilitat al contribuïent a l'hora d'enfrontar-se amb despeses extraordinàries (per exemple, un sinistre a l'habitatge o una intervenció quirúrgica). Els actius registrables són aquells que l'Impost controlaria, de manera que la seva adquisició seria considerada un autèntic estalvi. En canvi, els actius no registrables (per exemple, els saldos en comptes corrents) no es tindrien en compte a l'hora de comptar l'estalvi o bé el desestalvi de l'exercici a més a més, la renda que poguessin generar aquests actius estaria subjecta a gravamen.

Aquesta distinció resulta d'interès, però planteja dos grans dubtes. El primer és que, delimitant els actius no registrables a uns pocs actius, no s'acompleix l'objectiu inicial de la seva defini

14 Vegeu, per exemple, Fischer (1977) i Kaldor (1955).

15 Alguns autors, com Goode (1978), no veuen que l'Impost sobre la Renda sigui superior a l'Impost sobre la Despesa en aquests con

16 Aquesta distinció és comuna als dos Informes Meade Bradford.

ció, ja que serviran de poc per afrontar emergències. En segon lloc, els actius no registrables pateixen una discriminació, perquè la seva adquisició no està exempta en el moment de la seva adquisició i, per altra banda, els rendiments que produeixin estan subjectes a l'Impost.

El punt clau de l'aplicació d'aquest Impost és, però, la seva introducció. ¿Es possible fer-ho sense que hi hagi una gran incertesa i un gran esperit d'evasió per part dels contribuents? L'Informe Meade proposava introduir l'impost en dues fases. La primera consistia a convertir en subjectes passius de l'Impost els contribuents actuals de l'Impost sobre la Renda que suporten els tipus impositius més elevats: no està ben definit quin ha d'ésser el tipus impositiu a partir del qual es faria això. La resta de contribuents de l'Impost sobre la Renda quedarien subjectes a un Impost especial sobre el consum, tipus IVA. En una segona fase tots els contribuents de l'actual Impost sobre la Renda passarien a ser-ho de l'Impost sobre la Despesa.

Aquesta que acabem d'explicar sembla una proposta genèrica per començar l'aplicació de l'Impost , però hi manquen molts detalls que ni l'Informe Meade ni l'informe Bradford no plantegen.

Nosaltres hi veiem, a més a més, dues qüestions addicionals. La primera és que resulta difícil derogar un impost com és l'Impost sobre la Renda, que ocupa, amb els seus defectes, un lloc tant important en els sistemes fiscals dels països occidentals. Potser aquí es aplica ble aquella màxima que "un impost vell és un bon impost". La segona qüestió és que la introducció de l'Impost sobre la Despesa ocasionaria, probablement, una forta evasió fiscal, especialment si s'adopta la distinció, que sembla necessària, entre actius registrables i actius no registrables. En el moment que s'anunciés el canvi d'un impost a un altre, es pot produir un fort corrent d'inversió cap als actius fiscalment protegits.

En definitiva, la introducció de l'Impost sobre la Despesa s'ha defensat assenyalant els avantatges d'aquest impost respecte de l'Impost sobre la Renda, fixant-se especialment en els defectes d'aquest. Els arguments -més senzill, més equitatiu, etc.- han estat exposats de manera intel·ligent i atractiva, però no són, en cap cas, arguments definitius. Amb això no volem desqualificar globalment aquesta proposta de reforma de la imposició directa, sinó tan sols dir que: 1) tota reforma ha de tenir uns objectius i unes etapes clares i ben estudiades i els projectes de l'Impost sobre la Despesa no tenen ben perfilats aquests detalls, que són bàsics; 2) els Comitès Meade i Bradford han fet un experiment teòric ben curiós: han comparat un Impost sobre la Renda ple de defectes amb un Impost sobre la Despesa ple de virtuts; no sembla pas que la comparació sigui prou correcta, no pels defectes de l'Impost sobre la Renda, que els té, sinó per l'absència suposada de defectes de l'Impost sobre la Despesa, la qual cosa sembla il·lusòria; 3) és necessari plantejar correctament el desenvolupament temporal de la reforma fiscal, perquè, si no és així, resultarà molt difícil analitzar les propostes de l'Impost sobre la Despesa d'una manera seriosa. En concret, cal especificar les diferents etapes del procés, quines serien les lleis derogades i en què consistiria l'impost en cada una d'aquestes etapes.

3.2. La reforma parcial de l'Impost sobre la Renda: algunes lliçons aportades per la teoria de la imposició òptima.

Pel que hem plantejat a l'apartat 3.1. anterior, som de l'opinió que, actualment, el pas d'un Impost sobre la Renda a un Impost sobre la Despesa no és possible, tant per les dificultats que planteja la seva introducció com perquè ni el punt d'arribada ni la manera d'arribar-hi estan prou definits.

Per això pensem que la reforma de la imposició directa, de moment, no consisteix a prescindir de l'Impost sobre la Renda i transformar-lo en un Impost sobre la Despesa, sinó més aviat a, reformar-lo.

¿Quines han d'ésser les línies principals de reforma de l'Impost sobre la Renda? D'alguna manera les hem exposat en l'apartat 2. anterior, quan hem destacat els inconvenients més importants que han sorgit amb l'aplicació d'aquest impost en les economies occidentals els darrers anys. Podríem concretar-les en tres grans punts de referència:

- la generalització de la base imposable a tots els tipus de renda que rebi el contribuent.

- l'adequació de les rendes monetàries al seu valor real i l'ajustament automàtic de l'escala de tipus impositius per evitar les repercussions negatives de la inflació.

- la reducció i simplificació de l'escala de tipus impositius de l'impost, tant per evitar les ineficiències de l'Impost com per simplificar el procés de liquidació de l'Impost per part dels contribuents.

Els dos primers punts han quedat de manifest en l'anàlisi que hem fet anteriorment. El tercer punt, el de la reducció dels tipus impositius, potser no ho ha estat tant. En l'Apèndix I es desenvolupa un model d'imposició òptima sobre la renda de les persones físiques, on queda de manifest que la progressivitat dels tipus impositius ha d'ésser molt més moderada del que ho és actualment. Com es veu en els resultats del Quadre 7., els tipus impositius no haurien de passar del 47,65%. Hem d'assenyalar que aquestes estimacions tenen tres limitacions : 1) en el model hem contemplat un impost lineal, i no pas un im

post general, sobre la renda, de les persones físiques (l'impost lineal, com es veu en l'equació (1) del model, presenta un tipus impositiu marginal constant i un nivell d'exempció; 2) s'exclouen expressament del gravamen les rendes del capital; i, 3) els resultats són molt sensibles a dos dels paràmetres del model, l'elasticitat de l'oferta de mà d'obra i l'aversion de la societat cap a la desigualtat.

Les limitacions 2) i 3) que acabem d'exposar no tenen altra transcendència que saber-ne l'existència i tenir-ho en compte a l'hora de traduir els resultats dels models en prescripcions de política fiscal. Quant a la primera, l'impost lineal sobre la renda presenta avantatges, no solament a l'hora d'estudiar el problema, sinó també d'ordre pràctic. L'impost lineal fa desaparèixer moltes de les dificultats que planteja la progressivitat dels tipus impositius (els efectes negatius de la inflació n'és un), al mateix temps que elimina ineficiències i simplifica la feina dels contribuents i de l'Administració tributària.

S'ha argumentat que l'impost lineal no té la capacitat redistributiva que se suposa que ha de tenir l'impost sobre la Renda, capacitat que, en bona part, ve expressada per la progressivitat de la tarifa de tipus impositius. Aquesta afirmació és certa només en part, ja que, com han mostrat diferents estudis teòrics i empírics¹⁷, la capacitat de redistribució que té aquest impost no és il·limitada, ni tan sols és elevada. Potser, com han suggerit alguns autors (el professor Albin n'és un) i com s'ha aprovat en el Congrés dels EUA, es podria considerar una tarifa impositiva amb tres o quatre tipus impositius, segons els diferents nivells de renda. Això constituiria un avenç important en la línia de simplificar l'actual impost i fer-ho més eficient.

17 Vegeu Mirrlees (1971)

4.- CONSIDERACIONS FINALS

Segons el fil de l'argumentació seguit en les pàgines precedents, l'evolució de l'Impost sobre la Renda, juntament amb aspectes positius importants, presenta un conjunt d'elements negatius que fan dubtar que aquest impost sigui tan ideal com es pensava.

Hem vist que aquesta afirmació s'ha fet tant des d'un punt de vista teòric (aquí hi incloem la formulació d'un impost sobre la despesa personal i la teoria de la imposició òptima), com des d'un punt de vista empíric.

Aquests defectes de l'aplicació de l'Impost sobre la Renda no constitueixen, però, motiu suficient per pensar a abandonar-lo i passar a un impost sobre la despesa personal; i això és per les raons següents:

- no s'ha estudiat encara prou quin hauria d'ésser el desenvolupament temporal d'un impost sobre la despesa introduït "ex novo" dins el sistema impositiu. Mentre això no es faci, ni es considerin les mesures necessàries per evitar el procés inevitable d'evasió que es pot originar, no es pot defensar seriosament la seva introducció.

- els estudis fets de l'impost sobre la despesa posen d'accent en les seves virtuts i en els defectes actuals de l'impost sobre la renda, però es preocupen poc dels defectes que, inexorablement apareixeran amb la seva aplicació.

- l'impost sobre la despesa exigeix una administració tributària complexa, potser més encara que la que exigeix l'impost sobre la renda. Els seus avantatges haurien d'ésser molt superiors als d'aquest últim,

si no es podrien veure compensades pels inconvenients derivats d'una administració tributària més voluminosa. També exigiria un esforç informatiu més important dels contribuents: si ja l'actual impost sobre la renda és complicat, l'impost sobre la despesa ho seria encara més.

- en uns moments d'incertesa dins de les economies occidentals, encara que des de fa uns mesos s'obren unes expectatives optimistes, pensem que un canvi fiscal de la magnitud de l'aquí considerat pot contribuir a complicar el panorama de la recuperació econòmica; i això no solament pel joc de l'empitjorament de les expectatives dels diferents agents econòmics, sinó també per la incertesa dels efectes de l'impost sobre la despesa personal.

Per aquests motius, pensem que la reforma de l'impost sobre la renda passa, no per la seva transformació en un impost sobre la despesa, sinó en una modificació a fons de la seva estructura actual, en les línies ja assenyalades anteriorment: exempció de la base imposable, pocs tipus impositius, mecanismes automàtics i senzills d'adequació de l'impost a la inflació i, en definitiva, simplificació de l'impost.

APENDIX I

LES CARACTERISTIQUES D'UN IMPOST OPTIM SOBRE LA RENDA DE LES PERSONES FISIQUES

L'objectiu d'aquest Apèndix és donar un cert suport analític a una de les afirmacions sobre les possibles tendències en la reforma de l'Impost sobre la Renda: la modificació i simplificació de la tarifa de tipus impositius.

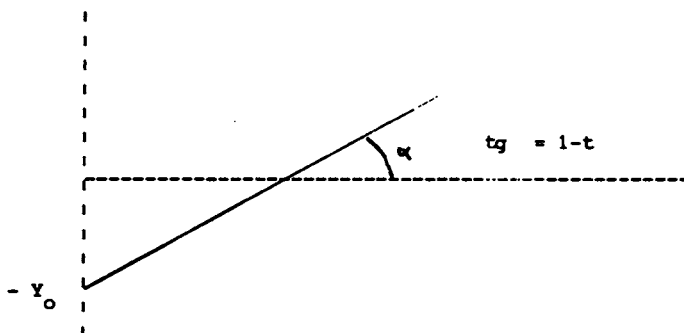
La literatura sobre imposició òptima arrenca de dos supòsits bàsics: el primer és que els impostos de capitació o de suma fixa en una economia moderna no poden constituir l'eix central del sistema impositiu, per òbvies raons redistributives. El segon és que, si la utilitat d'un ciutadà depèn no solament del seu nivell de renda, sinó també del seu lleure, llavors qualsevol impost diferent dels de capitació originarà una distorsió en el comportament del contribuïent, amb la qual cosa es crea el que es coneix per "excés de gravamen". Com més ambicions sigui l'objectiu de redistribuir renda, més diferenciació de tipus impositiu haurà d'existir, i, per tant hi haurà més distorsió i un excés de gravamen més gros.

Els models d'imposició òptima pretenen trobar aquella tarifa impositiva que faci mínimes les distorsions en el comportament dels diferents agents econòmics i que, simultàniament, aconseguixi uns nivells de recaptació fiscal i un cert objectiu prefixat en la redistribució de la renda.

El model impositiu que desenvolupem aquí és el d'un impost lineal sobre la renda de les persones físiques, impost que es caracteritza per un nivell mínim d'exempció y_0 i per un tipus impositiu constant $(1-t)$. Si R és el nivell de recaptació que espera obtenir el govern i Y és el nivell de renda subjecte a l'impost, tindrem que

$$(1) \quad R = t(Y) = -y_0 + (1-t)Y$$

Gràficament, aquesta estructura impositiva T es pot representar de la manera següent:



De les estructures impositives lineals s'ha dit que no presenten cap grau de progressivitat: això no és cert. Si bé el tipus impositiu marginal és constant, l'estructura de l'impost és progressiva. La raó és que, com més grossa és la renda, més gros és l'impost a pagar en forma d'impostos. Evidentment, la progressivitat dependrà de la relació entre els increments relatius d'impostos a pagar i base imposable.

Feta aquesta aclaració, plantejarem el problema. Comencem suposant una economia amb persones que tenen preferències similars, que s'expressen per una funció d'utilitat que depèn del consum X de cada persona i de la seva oferta de treball 1:

$$(2) \quad u = u(x)$$

La renda de què disposa un ciutadà qualsevol depèn del nombre d'hores de treball ofertes l i d'un factor d'habilitat (que es pot identificar amb la taxa salarial mitjana de l'economia) w , segons aquesta relació:

$$(3) \quad Y = Y(w, l) = wl$$

Suposant que no hi ha estalvi, la renda total guanyada Y es destinarà, o bé al consum, o bé a pagar impostos. Per això, el consum x serà:

$$(4) \quad x = Y - t(Y) = y_0 + tY$$

La condició de màxim de primer ordre de la funció d'utilitat -equació (2)- condicionada a la restricció (4) dona la coneguda expressió:

$$(5) \quad \frac{u_l}{u_x} = -tw$$

La definició de l'oferta de treball òptima l_0 vindrà donada per la condició de màxim -equació (5)- i la restricció de pressupost, és a dir,

$$(6) \quad l_0 = l_0(aw, y_0)$$

i, per tant, el consum òptim serà

$$(7) \quad x_0 = y_0 + awl_0(aw, y_0)$$

Estudiem ara amb algun detall l'estructura de la funció d'oferta laboral. Suposem, primer, que el lleure es comporta com un bé normal, de manera que la derivada parcial de l'oferta de treball respecte de y_0 serà negativa:

$$(8) \quad \frac{\partial l_0}{\partial y_0} < 0$$

Combinant les equacions (5) i (6), el valor de l'anterior derivada és:

$$(9) \quad \frac{\partial l_0}{\partial y_0} = \frac{u_{x_1} u_{x_1} + u_{x_1} u_x}{u_{xx} u_1^2 + u_{ll} u_x^2 - 2u_{x_1} u_{x_1}} < 0$$

D'acord amb el comportament descrit de la funció d'utilitat u (vegeu equació (5)), tenim que

$$(10) \quad u_{xx} < u_{x_1} \frac{u_x}{u_1}$$

Pel que fa referència al comportament de l'oferta de treball respecte del tipus impositiu marginal, suposem que

$$(11) \quad \frac{\partial l_0}{\partial t} > 0$$

condició que, utilitzant la funció d'utilitat, es transforma en

$$(12) \quad \frac{\partial l_0}{\partial t} = \frac{1}{t} \frac{u_1 u_x - u_1^2 (u_{xx} - u_{x_1} u_{x_1} / u_1) l_0}{u_{xx} u_1^2 + u_{ll} u_x^2 - 2u_{x_1} u_{x_1}} > 0$$

Finalment, hem de veure com reaccionen el nivell de renda i el nivell d'utilitat davant de variacions de w . Evidentment, el signe de $\partial l_0 / \partial w$ és el mateix que el de $\partial l_0 / \partial t$ -vegeu equació (11)-. A més a més,

$$(13) \quad \frac{\partial y}{\partial w} = \frac{\partial(wl)}{\partial w} = 1 + w \frac{\partial l}{\partial w} > 0$$

i

$$(14) \quad \frac{\partial u}{\partial w} = u_x \frac{\partial x}{\partial w} + u_l \frac{\partial l}{\partial w} = u_x \left\{ \frac{\partial x}{\partial w} - tw \frac{\partial l}{\partial w} \right\} = u_x t l > 0$$

Un cop hem estudiat el comportament d'una persona qualsevol, anem al plantejament general del problema. Aquest consisteix, com ja hem vist, a obtenir els paràmetres y_0 i t que maximitzin una funció de benestar social additiva com aquesta:

$$(15) \quad S = \int_0^{\infty} u(x, l) f(w) dw$$

on $f(w)$ és la funció de densitat de la variable habilitat w . La restricció es formula de manera que la recaptació neta que obté el Sector Públic sigui nul·la, és a dir, que:

$$(16) \quad \int_0^{\infty} t(Y) f(w) dw = \int_0^{\infty} (Y - y_0 - ty) f(w) dw = 0$$

o bé

$$(17) \quad y_0 = (1 - t) \int_0^{\infty} Y f(w) dw$$

Per trobar el màxim de l'equació (15) formarem l'equació de Lagrange:

$$(18) \quad L = \int_0^{\infty} (u(x,1) - k(y_0 - (1-t)Y)) f(w) dw$$

on k és la constant que coincideix amb el preu ombra de les unitats recaptades pel Sector Públic.

Les condicions d'un màxim de primer ordre s'obtindevant derivant parcialment l'equació (18) respecte de y_0 i t , i igualant a zero. Respectivament,

$$(19) \quad \frac{\partial L}{\partial y_0} = \int_0^{\infty} (u_x - k) f(w) dw + k(1-t) \int_0^{\infty} w \frac{\partial 1}{\partial y_0} f(w) dw = 0$$

i

$$(20) \quad \frac{\partial L}{\partial t} = \int_0^{\infty} (u_x - k) w l_0 f(w) dw + k(1-t) \int_0^{\infty} w \frac{\partial 1}{\partial t} f(w) dw = 0$$

Tot seguit, introduïrem el paràmetre e , que representa el valor de l'elasticitat més petita possible de l'oferta de treball (respecte de t), de manera que

$$(21) \quad e < \frac{t}{l_0} \frac{\partial l_0}{\partial t}$$

o bé, de manera més precisa,

$$(22) \quad e = \lim_{w \rightarrow 0} F \left(\frac{t}{l_0} \frac{\partial l_0}{\partial t} \right), \text{ per tot } w$$

Suposem que t^* (el valor òptim de t) fos $t^* > 0$. Llavors, d'acord amb les equacions (8) i (19), podem escriure que

$$(23) \quad \int_0^{\infty} (u_1 - k) f(w) dw < 0$$

Fem ara un parèntesi per demostrar que

$$(24) \quad \int_0^{\infty} (u_x - k) w l_0 f(w) dw < 0$$

Per això hem de comprovar que la utilitat marginal u_x és estrictament decreixent amb w . Utilitzant les equacions (4), (6), (10) i (12), podem escriure que

$$(25) \quad \frac{\partial u_x}{\partial w} = u_{xx} \frac{\partial x}{\partial w} + u_{x1} \frac{\partial l_1}{\partial w} = u_{xx} a l_0 + (u_{x1} - \frac{u_x}{x} u_{xx}) l_0 \frac{\partial l_0}{\partial w} < 0$$

Suposant que $Y = w l$ és una funció estrictament creixent, l'equació (25) serà certa sempre que

$$u_x - k < 0 \quad \text{per a tot } w$$

En general, existeix un valor de w , w_0 , tal que $(u_x - k) > 0$ per $w < w_0$ i $(u_x - k) < 0$ per $w > w_0$.

Fem ara $l_0(w_0) = 1$. Recordant les equacions (13) i (25), podem escriure que

$$(26) \quad (u_x - k) w l_0 < w_0 \frac{1}{l_0} (u_x - k)$$

Multiplicant els dos membres de la desigualtat anterior per $f(w)$ i integrant, obtenim que

$$(27) \quad \int_0^{\infty} (u_x - k) w l_0 f(w) dw < w_0 \frac{1}{l_0} \int_0^{\infty} (u_x - k) f(w) dw < 0$$

Hem arribat ara a un punt important: aquesta inequació (27) s'acomplirà sempre que $\frac{\partial l_0}{\partial t} > 0$. Però suposa que $t^* < 1$, la qual cosa es contraria al supòsit inicial de $t^* > 1$. Per tant, $t^* < 1$ i, d'acord amb

l'equació (17), podem afirmar que $y_0^* > 0$. Expressem de la següent manera aquests resultats:

Proposició 1. El tipus impositiu marginal òptim en el cas d'un impost lineal sobre la renda està situat entre 0 i 1.

Proposició 2. El nivell d'exempció mínim y_0^* òptim és sempre estrictament positiu.

La Proposició 1 suposa l'acotament de l'interval de variació del tipus impositiu. Podem, però, obtenir una acotació encara més precisa. Per això, tornem a escriure l'equació (20):

$$(28) \quad \int_0^{\infty} u_x w_0 f(w) dw + k \int_0^{\infty} \left(\frac{1-t^*}{t^*} \frac{t}{1-t} - 1 \right) w_0 f(w) dw = 0$$

El primer sumand de l'anterior equació és positiu; per tant, també ho serà el complementari del segon sumand, és a dir,

$$(29) \quad \int_0^{\infty} \left(1 - \left(\frac{1-at^*}{t^*} - \frac{t}{1-t} \frac{1}{t} \right) w_0 f(w) dw > 0 \right.$$

Introduïm ara el valor del paràmetre e; obtenim que

$$(30) \quad \left(1 - \frac{1-t^*}{t^*} e \right) \int_0^{\infty} w_0 f(w) dw > 0$$

$$> \left(1 - \frac{1-t^*}{t^*} - \frac{t}{1-t} \frac{1}{t} \right) \int_0^{\infty} w_0 f(w) dw > 0$$

L'acompliment d'aquesta última desigualtat exigeix que

$$(31) \quad \left(\frac{1-t^*}{t^*} \right) e < 1$$

o bé que

$$(32) \quad t^* > \frac{e}{1+e}$$

Per tant,

$$(33) \quad (1 - t^*) < \frac{1}{1+e}$$

desigualtat aquesta última que expressa que el tipus impositiu marginal òptim té una acotació superior, de valor inversament proporcional al valor inferior de l'elasticitat de l'oferta de treball. Formalment,

Proposició 3. - El tipus impositiu òptim, $(1 - t^*)$ adopta valors entre 0 i $1/(1+e)$.

El valor concret que prendrà dependrà de dos factors, a més a més del paràmetre e : del nivell de recaptació que vulgui obtenir el Sector Públic i del grau de concavitat de la funció de benestar social, concavitat que expressarà la preocupació del Sector Públic per l'objectiu de la redistribució de la renda.

En el Quadre 7. es presenten els resultats obtinguts en aplicar al model d'imposició òptima que acabem de presentar un algorisme de maximització del tipus de les rutines anomenades Zeroin.

Els resultats obtinguts dels valors dels tipus impositius marginals òptims són merament indicatius, i no pretenen tenir cap significació concreta per a la política fiscal, sinó més aviat explicar com evolucionen aquests tipus impositius quan varia l'elasticitat de l'oferta de treball, variable aquesta que és una de les més rellevants

QUADRE 7
TIPUS IMPOSITIUS OPTIMS

e	y_0	S	$(1 - t^*)$
0.1	5.1600	7.0852	0.1881
0.25	5.6903	7.0819	0.1961
0.5	6.5230	7.0783	0.2541
0.75	7.310	7.0761	0.3315
1.-	7.977	7.0748	0.4013
1.25	8.6401	7.0739	0.4370
1.5	9.2430	7.0734	0.4572
1.75	9.8001	7.0731	0.4765

e: elasticitat de l'oferta de treball.

y_0 : valor normalitzat del component de suma fix de l'impost sobre la Renda.

S: valor normalitzat de la funció de benestar social

$(1 - t^*)$: tipus impositiu marginal òptim.

a l'hora d'explicar el valor ideal dels tipus impositius marginals¹⁸

Potser la conseqüència més important d'aquests resultats és que els tipus impositius ideals (que es corresponen amb valors de l'elasticitat situats entre 0.25 i 0.75) queden una mica per sota dels tipus impositius marginals actuals. La pregunta que surt espontàniament és si una reducció dels tipus impositius no originaria una reducció de la recaptació impositiva. La resposta és que no, sempre que es reformés simultàniament la definició de la base imposable, estenent-la a conceptes avui dia exempts de tributació. Aquesta sembla una via de reforma que no perjudica l'objectiu de la redistribució de la renda i que millora, en canvi, l'eficiència amb què actua l'impost.

18 Per a una anàlisi de sensibilitat més exhaustiva, vegeu Canals (1985), Cap. VII.

BIBLIOGRAFIA

- AARON. H. J. (eds) (1976): Inflation and the Income Tax. The Brookings Institution. Washington.
- ALBI. E. (1984): "Perspectivas Tributarias". Hacienda Pública Española, 91, pp. 111-156-
- ALBI. E. (1985): "El Impuesto sobre la Renta: Evolución reciente". Papeles de Economía Española, 24, pp. 343-347.
- ALLIGHAM, M.G. (1975): "Towards an ability tax", Journal of Public Economics, 4, pp. 361-376.
- BRADFORD, D.F. (Director) (1977): Blueprints for Basic Tax Reform, U.S. Department of the Treasury, Washington.
- CANALS, J. (1985): Diseño de impuestos y de reformas fiscales óptimas, Tesi Doctoral. Facultat de Ciències Econòmiques i Empresariales. Universitat de Barcelona. Barcelona.
- CHOURAQUI, J.C. i PRICE, R. (1983): "Les déficits du Secteur Public: Problèmes et implications en matière de politique économique", Etudes Spéciales de l'OCDE, Paris.
- FISHER, I. (1937): "Income in theory and income taxation in practice", Econometrica, gener.
- FUENTES QUINTANA, E. (1985): "Hacienda Pública y Déficit", Papeles de Economía Española, 24, pp. 204-263.

- GOODE, R. (1977): "The Economic Definition of Income", a Comprehensive Income Taxation, J.A. Pechman (ed.), The Brookings Institution, Washington.
- GOODE, R. (1980): "The Superiority of the Income Tax", a What should be taxed: Income or Expenditure?, J.A. Pechman (ed.), The Brookings Institution, Washington.
- HELPMAN, E. i SADKA, E. (1978): "Optimal taxation of full income", International Economic Review, 19 (1), pp. 247-251.
- KALDOR, N. (1955): An Expenditure Tax, Allen and Unwin, London.
- LAGARES, M.J. (1985): "Esquema inicial para una reforma tributaria", Papeles de Economía Española, 24, pp. 309-322.
- LIPSEY, R. i LANCASTER, K. (1956-57): "The general theory of second best", Review of Economic Studies, 24, pp. 11-32.
- LODIN, S. O. (1978): Progressive Expenditure Tax. An Alternative? Liber Forlag, Stockholm.
- LOPEZ, M. T. (1985): "Ajustes de la Imposición de la OCDE y de España ante la crisis", Papeles de Economía Española, 24, pp. 154-180.
- MEADE, J.E. (Director) (1978): The Structure and Reform of Direct Taxation, Allen and Unwin, London.
- MIRRLEES, J.A. (1971): "An exploration in the theory of optimum income taxation", Review of Economic Studies, 38, pp. 175-208.

MUSGRAVE, R.S. (1959): The Theory of Public Finance, McGraw-Hill,
New York.

SAUNDERS, P. i KLAU, F. (1985): "Le Rôle du Secteur Publique", Revue
Economique de l'OCDE, Printemps.

SIMONS, H.C. (1938): Personal Income Taxation, University of Chicago
Press, Chicago.



Generalitat de Catalunya
**Comissió Interdepartamental de Recerca
i Innovació Tecnològica**
CIRIT