ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL IMPUESTO LINEAL

Antonio ZABALZA (*)

1. INTRODUCCION

LA reciente propuesta de una tarifa lineal para el impuesto sobre la renta de las personas físicas ha abierto un interesante y saludable debate del que surgirá sin duda un mejor entendimiento de nuestro sistema fiscal y una mayor clarificación de las alternativas abiertas para la mejora del mismo. El objetivo de esta nota es aportar algunas reflexiones a este debate alrededor de las posibles ventajas que una tarifa de tipo lineal podría suponer para la simplicidad, eficiencia y equidad del impuesto.

2. SIMPLICIDAD

El concepto de simplicidad es difícil de precisar de forma objetiva. Lo que para unos es simple para otros puede ser insuperable. Pero aun así vale la pena hacer algunas consideraciones acerca de esta cuestión. En mi opinión, y por lo que respecta al objetivo de la simplicidad, a la tarifa lineal se le han atribuido más ventajas que las que realmente posee.

La primera consideración a hacer es que una tarifa de 34 tramos como la del actual IRPF no es más difícil de *aplicar* que una tarifa lineal. Para un impuesto dado, calcular la cuota tributaria con una u otra tarifa supone un ejercicio muy similar. En un caso se trata de buscar el tramo y multiplicar el exceso sobre el límite inferior

del tramo por el tipo marginal correspondiente; en el otro, de calcular el exceso sobre el mínimo exento y multiplicarlo por el tipo marginal de la tarifa. No creo que nadie pueda seriamente avanzar el argumento de que la tarifa lineal permite un cálculo más simple de la cuota. O, por lo menos, no creo que ésta sea su ventaja esencial.

Un argumento con más contenido, pero tampoco convincente, es que la tarifa lineal elimina las complejidades del IRPF relacionadas con la rémora fiscal, la acumulación de rentas en la familia y el tratamiento de las variaciones patrimoniales.

Es verdad que una parte importante de la complejidad real del IRPF proviene de estas tres dificultades, pero una tarifa lineal, definida por un tipo único y por un mínimo exento, no elimina ninguna de ellas. La razón es muy simple: las tres dificultades mencionadas surgen de la existencia de progresividad, y una tarifa lineal como la aquí definida sigue siendo progresiva y, por tanto, sigue planteando las mismas dificultades.

Esta es una cuestión de lógica en la que no puede existir desacuerdo. Tómese, si no, una tarifa lineal como la propuesta y liquídese con ella el impuesto en situaciones que presenten alguna de estas tres dificultades. Es inmediato comprobar que todos los problemas que plantea una tarifa de 34 tramos siguen existiendo con la tarifa lineal.

Por ejemplo, definamos una ta-

rifa lineal mediante un tipo marginal del 24,5 por 100, y un mínimo exento de 500.000 pesetas, que aumenta en 150.000 por acumulación de renta de dos o más perceptores y en 100.000 por matrimonio.

Con esta tarifa, un matrimonio en el que cada cónyuge gane 2 millones paga un tipo medio efectivo del 19,9 por 100. Dos solteros equivalentes pagan, en cambio, sólo el 18,4 por 100. La tarifa, pues, sigue discriminando en contra de la acumulación de rentas. Se podrá argüir que elevando el mínimo exento del matrimonio con dos perceptores a un millón de pesetas (500.000 para cada perceptor) el problema se elimina. Pero esto es equivalente a permitir la tributación separada; y la tributación separada con 34 tramos también elimina el problema.

Si a causa de un 10 por 100 de inflación una persona ve su renta nominal incrementada de 2 millones a 2,2 millones, su tipo medio efectivo sube del 18,4 por 100 al 18,9 por 100, a pesar de que la capacidad de compra de esta persona no ha aumentado. Sigue pues existiendo rémora fiscal con la tarifa lineal. Evidentemente, si el mínimo exento pasa de 500.000 a 550.000 pesetas, el problema queda solucionado. Pero también queda solucionado si indiciamos los 34 tramos de la tarifa actual. Y el argumento de que indiciar 34 cifras es significativamente más dificultoso que indiciar una pertenece al tipo de razones ya discutidas al principio de esta sección.

Si un contribuyente con 2 millones de renta vende por 2 millones un activo que hace 5 años le costó un millón, y si este incremento nominal se ha generado en un período durante el cual ha habido una inflación del 50 por

100, la aplicación estricta de la tarifa conduce a un tipo medio efectivo del 20,4 por 100. La inclusión de la plusvalía en la base imponible ha aumentado el tipo en 1,6 puntos, cuando sabemos que el valor real del incremento patrimonial y el período en el que éste se ha generado no justifican tal tributación adicional. Para determinar esta tributación, aun con una tarifa lineal, son necesarios: *a)* un método de corrección monetaria, que sitúe el incremento real en sólo 500.000 pesetas; y *b)* un método de promediación, que atribuya al período corriente sólo 100.000 pesetas y grave las restantes 400.000 al tipo medio resultante. Con estas dos correcciones, el tipo medio efectivo se situaría en 18,6 por 100. Así pues, aun con una tarifa lineal seguiríamos necesitando un método de corrección monetaria y un método de promediación para las variaciones patrimoniales.

La conclusión de este ejercicio es clara. Por lo que respecta a simplicidad (simplicidad en el sentido esencial en que he empleado este término más arriba), la tarifa lineal no presenta ninguna ventaja contundente con respecto a una tarifa de 34 tramos como la que actualmente tenemos. Obsérvese, en cambio, que una tarifa *estrictamente proporcional* (es decir, una tarifa sin mínimos exentos de ningún tipo) *sí* solucionaría todas estas dificultades, y *sí* representaría, por tanto, una mejora significativa en términos de simplicidad. Pero no creo que nadie esté pensando en proponer una tarifa de este tipo, ni en nuestro país, ni en ningún otro (1).

Frente al argumento que acabo de desarrollar, podría responderse que, aun reconociendo la persistencia de las dificultades básicas que hoy complican el impuesto sobre la renta, la magnitud de las

mismas quedaría sustancialmente reducida con una tarifa lineal. Esta forma de plantear la cuestión, sin embargo, no es la relevante. La magnitud de las dificultades sería ciertamente menor que la hoy presente en el IRPF. Pero ello no tendría nada que ver con la tarifa lineal; sería simplemente una consecuencia de la menor progresividad que la *particular* tarifa lineal empleada en el ejemplo tiene en comparación con el actual IRPF. Repítase el ejemplo utilizando una tarifa lineal con un tipo marginal del 50 por 100 y un mínimo exento de 870.000 pesetas, que aumenta en 260.000 por acumulación y en 175.000 por matrimonio (es decir, una tarifa lineal recaudatoriamente similar a la anterior pero más progresiva), y se comprobará con rapidez en qué medida aumenta la magnitud de cada una de las dificultades anteriormente consideradas.

Por lo que respecta al objetivo de la simplicidad, la bondad de la propuesta con respecto a la situación actual no obedece tanto a que la tarifa sea lineal como a que sea menos progresiva que la actual tarifa del IRPF. Esta es la conclusión fundamental que se desprende de este breve análisis. A menos que se esté dispuesto a ir a una tarifa *estrictamente* proporcional, el importe sustancial de la propuesta es uno sobre progresividad más que sobre simplicidad. Por ello es importante, a efectos de avanzar en este debate, centrar directamente nuestra atención alrededor de la progresividad (2).

La tarifa lineal utilizada en el ejemplo anterior es menos progresiva que la tarifa actual del IRPF. Esta característica, sin embargo, no es intrínseca a la linealidad de la tarifa. También con 34 tramos podemos reducir sustancialmente el grado de progresivi-

dad del IRPF. De lo que se trata, entonces, es de afrontar directamente la cuestión de qué nivel de progresividad queremos para nuestra imposición personal sobre la renta. Esta es una cuestión mucho más difícil que la referente a la simplicidad, y para aproximarnos a ella es conveniente abordar el problema por partes, tratando primero los costes de eficiencia que la progresividad puede suponer y luego sus posibles efectos redistributivos.

3. EFICIENCIA

Mientras que lo discutido en la sección anterior es, en gran medida, una cuestión de lógica, lo que debe discutirse bajo el epígrafe de *eficiencia* es una cuestión que depende de parámetros empíricos. Parámetros empíricos que, desafortunadamente, España no posee.

Creo que nadie se atrevería a poner en duda que un sistema con tipos marginales altos lleva a efectos desincentivadores más pronunciados que otro con tipos marginales menores. El grado de progresividad de un sistema, que puede estar de acuerdo con sus objetivos redistributivos, debe siempre ser evaluado en términos del coste de eficiencia que el mismo supone. Pero, una vez dicho esto, la pregunta relevante es ¿cuán importantes son estos efectos desincentivadores?

La información disponible para otros países sugiere que, por término medio, son poco importantes por lo que respecta a los perceptores principales de las familias, y bastante significativos por lo que respecta a los perceptores secundarios (3). Si estos resultados fueran generalizables a España, la conclusión, por lo que

respecta a eficiencia, apuntaría más a una mejora del actual tratamiento de las rentas acumuladas que a una reducción global de la progresividad. Pero lo cierto es que, de momento, no disponemos de esta información empírica, y que cualquier afirmación al respecto deberá estar basada en otro tipo de consideraciones.

Estas otras consideraciones existen y algunas de ellas son importantes. Por ejemplo, es evidente que los tipos efectivos de imposición han subido de forma sustancial en los últimos años, a raíz de los efectos de la inflación sobre la tarifa nominal. Los doce millones de pesetas en los que se alcanza el tipo medio máximo no tienen la misma capacidad de compra que hace cinco años, cuando este particular límite fue aplicado por vez primera. Es más, es probable que la progresividad también haya aumentado, ya que el efecto de la inflación sobre los tipos medios efectivos ha sido mayor en tramos altos que en tramos bajos de renta. Es decir, aun sin pronunciarnos acerca del grado deseable de progresividad en el futuro, el mero mantenimiento de la misma en niveles parecidos a los de los últimos años es probable que exigiera una cierta corrección de la tarifa actual.

Otra corrección que también se está evidenciando como necesaria es la referente al modo de limitar la tributación. Frente al procedimiento, utilizado por prácticamente todos los demás países, de establecer dicha limitación a través de un tipo marginal máximo, la tarifa actual del IRPF lo establece a través de un tipo medio máximo. Debido a ello, el tipo marginal al que se enfrentan las rentas entre 5,8 y 12,2 millones es superior al tipo marginal al que se enfrentan rentas por encima de los 12,2 millones. Esta es una evidente ano-

malía. No parece existir ninguna razón por la que el coste de eficiencia deba ser superior para el primer grupo de rentas que para el segundo.

Tenemos pues que, independientemente de que se consiga con una tarifa lineal o con una tarifa de 34 tramos, puede haber razones sustanciales para revisar el grado de progresividad del actual IRPF. Una vez más, pues, y por lo que respecta a la eficiencia, la forma de la tarifa se presenta como una cuestión de orden secundario frente al posible efecto que el nivel de la progresividad pueda tener.

Una posible ventaja de eficiencia de la tarifa lineal podría venir dada por la constancia del tipo marginal que la misma incorpora. Pero es difícil caracterizar con precisión este tipo de ventaja. Decir que el tipo marginal sea constante no es lo mismo que decir que sea cero; y mientras haya un tipo marginal positivo existirá un coste de eficiencia. La ventaja de eficiencia de la tarifa lineal se lograría no tanto por la constancia de su tipo marginal como por el hecho de que éste podría ser inferior en algunos tramos altos de renta a los tipos marginales de la tarifa actual. Pero, para una misma recaudación, esto significaría que dicho tipo marginal sería también superior a los tipos marginales de la tarifa actual para tramos bajos de renta. Es decir, las posibles ganancias de eficiencia en niveles altos de renta deberían ser contrapuestas a las posibles pérdidas en niveles bajos, con lo que es difícil saber *a priori* cuál podría ser el resultado neto. Se trata, una vez más, de una cuestión empírica, que depende de la distribución de los contribuyentes en la escala de renta y de su comportamiento frente al cambio experimentado

por el correspondiente tipo marginal (4).

4. EQUIDAD

Por lo que respecta a la equidad, el argumento de mayor peso en favor de la tarifa lineal hace referencia a la reducción del nivel de fraude que, como consecuencia de la misma, podría producirse. Aquí hay dos consideraciones básicas a hacer.

Primero. La escasa evidencia existente parece apuntar a que el fraude en el IRPF, aunque algo más elevado en los tramos altos de renta, está distribuido de forma bastante uniforme a lo largo de toda la escala. Debido a esto, el menor incentivo al fraude que se produciría en los tramos altos de renta a raíz de la reducción de los tipos marginales correspondientes se vería, en parte, contrarrestado por un mayor fraude en los tramos bajos de renta, debido al aumento de tipos marginales.

Segundo, y más fundamentalmente, antes de poder llegar a una conclusión acerca de esta cuestión es preciso averiguar en qué medida el fraude es sensible al nivel de los tipos marginales. Es evidente que existe una relación entre tipos marginales y fraude: cuanto menores son, menor es el fraude. Pero, como en el caso de la eficiencia y la progresividad, la pregunta relevante es: ¿cuán fuerte y significativa es dicha relación? Esta es una pregunta, si cabe, más difícil de responder que la correspondiente al coste de eficiencia, dada la naturaleza evasiva del concepto cuyo comportamiento se quiere investigar.

Por lo que respecta al fraude de los contribuyentes que declaran, es preciso poder aislar e identificar el efecto que un cambio en

el tipo marginal, *dado un determinado nivel de renta*, puede ejercer sobre la probabilidad de fraude. Y, con datos individuales, es difícil responder a esta cuestión, dada la fuerte correlación que existe entre el tipo marginal y la renta (5). Por otra parte, y en lo referente al fraude de los no declarantes, que probablemente es el más importante, el problema se hace todavía más intratable, debido a la falta de datos fiables acerca de la magnitud y distribución del mismo.

No creo, y ésta es una opinión totalmente subjetiva, que una redistribución de tipos como la contemplada en la tarifa lineal propuesta llevara, por sí sola y a corto plazo, a una reducción significativa del fraude. El nivel de cumplimiento de los contribuyentes depende de muchos factores, algunos de los cuales son difíciles de alterar con rapidez. No se trata sólo de una cuestión de tipos, o de una cuestión de represión del fraude, se trata también de una cuestión de conciencia fiscal del contribuyente, cuya evolución es difícil de cambiar de la noche a la mañana (6).

Es importante señalar, sin embargo, que la experiencia fiscal reciente en nuestro país sugiere que es posible, en ocasiones, operar cambios significativos en la recaudación fiscal a través de medidas legislativas. Ateniéndonos únicamente a la información proporcionada por la evolución de la recaudación, la evidencia empírica disponible hasta el momento parece indicar que la reforma fiscal de 1979 incrementó los ingresos por impuestos personales sobre la renta en relación al PIB. Sería interesante identificar en qué medida este aumento fue debido a un cumplimiento más generalizado y en qué medida fue consecuencia de un cambio en la pre-

sión fiscal individual. Esta es una cuestión importante, que debería ser estudiada en profundidad, y cuya respuesta definitiva probablemente necesite incorporar al análisis no sólo información sobre la evolución de la recaudación, sino también un conjunto más amplio de variables explicativas.

Hasta aquí el activo de la tarifa lineal por lo que a equidad se refiere. Su pasivo fundamental es la sustancial redistribución de la carga fiscal que la misma supone. Si a la tarifa descrita más arriba le añadimos un aumento del mínimo exento de 30.000 pesetas por hijo, la comparación de tipos medios efectivos entre la tarifa lineal y la tarifa actual del IRPF es la siguiente: el 10 por 100 más pobre de la distribución de contribuyentes pagaría aproximadamente lo mismo; el 85 por 100 siguiente en orden de riqueza pagaría más que lo que paga con la actual tarifa del IRPF, pudiendo la diferencia llegar, en términos medios, hasta 2,7 puntos de porcentaje; y el 5 por 100 más rico de la distribución de contribuyentes pagaría menos que con el actual IRPF, con una diferencia media para todo el ventíl de más de 5 puntos de porcentaje.

Es difícil, de hecho imposible, presentar algún argumento mínimamente objetivo que permita decir si ésta es o no una redistribución excesiva. Lo único que puedo aventurar es la opinión personal de que, probablemente, encontraríamos muy pocos políticos, de cualquier lado del espectro ideológico, dispuestos a patrocinar una reforma con estas consecuencias redistributivas. Seguramente la tarifa lineal se aparta demasiado de una situación de partida a la que todos, queramos o no, estamos atados. Este es un problema clásico en el área de las reformas sociales, cuya solución más pragmática sugiere, en la medida

de lo posible, evitar perdedores claros a raíz de las mismas.

Una variante de la tarifa que evitaría este efecto, y que también ha sido propuesta, consistiría en reducir el tipo marginal del 24,5 por 100 al 21,3 por 100, manteniendo el mínimo exento anterior. Con esta tarifa, ningún contribuyente resultaría perjudicado (aunque evidentemente unos ganarían más que otros), pero la misma supondría un descenso de recaudación del 13 por 100. Es posible que parte de este descenso pudiera ser recuperado por una posible ampliación del grado de cumplimiento, pero dudo mucho que la merma recaudatoria pudiera ser recuperada con prontitud. Y ésta es una circunstancia que, dadas las actuales necesidades de financiación del déficit público, debería ser detenidamente ponderada antes de tomar una decisión al respecto.

5. CONCLUSION

Al comienzo del presente trabajo he señalado que este debate puede llevar a un mejor entendimiento de nuestra problemática fiscal y a una mayor clarificación de las alternativas abiertas para la mejora del sistema impositivo. Creo que, en gran parte, este objetivo ha sido ya conseguido. Todos estamos de acuerdo en que el actual IRPF presenta algunos problemas que es necesario corregir y, en una medida importante, el consenso alcanzado alrededor de estos problemas debe ser atribuido al proceso de discusión abierto alrededor del impuesto lineal. Además de introducir algunos cambios de orden técnico en el IRPF, sería conveniente: a) reducir de forma sustancial el número de deducciones, tanto en la

base como en la cuota, tendiendo a mantener únicamente aquellas de carácter general; *b*) mejorar el tratamiento de la acumulación de rentas, donde probablemente existen las mayores posibilidades de obtener ganancias de eficiencia; *c*) elevar el grado de indiciación con respecto a la inflación, aunque posiblemente esto sólo pueda ser llevado a cabo de forma discrecional, y *d*) corregir la anomalía planteada por la existencia de un tipo medio máximo en la actual tarifa, introduciendo la limitación tributaria a través de un tipo marginal máximo.

Si partiéramos de cero, estos objetivos podrían perfectamente conseguirse con una tarifa lineal. Pero, dada la situación actual, con una determinada distribución de la carga fiscal, la adopción de una tarifa lineal supone un cambio muy drástico, cuyas ventajas no compensan las consecuencias redistributivas del mismo. Mi postura es la siguiente. Comparto la necesidad de abordar los problemas identificados, pero, dada la situación de partida, creo que la tarifa lineal supone un instrumento demasiado rígido para resolverlos. Existen otros caminos, probablemente menos espectaculares, pero igual de efectivos, que pueden resolver estos problemas, que evitan la considerable redistribución de la carga fiscal implicada por la tarifa lineal y que pueden acabar suponiendo un coste recaudatorio menor. La dificultad básica de la tarifa lineal es la servidumbre impuesta por la obligación de comenzar con un tipo marginal relativamente elevado. De esto no debería hacerse profesión de fe. En mi opinión, una vez identificados los problemas reales, su solución debería utilizar los instrumentos más directa y específicamente orientados a estos problemas, y los menos convulsivos des-

de un punto de vista distributivo, sea cual sea el nivel y número de tramos que para ello haga falta.

NOTAS

(*) Se agradecen, sin que ello suponga implicación alguna en las opiniones contenidas en este trabajo, los comentarios y sugerencias de J. M. González-Páramo, M. A. Lasheras y C. Molinas a una versión previa del mismo.

(1) Una tarifa estrictamente proporcional con un límite mínimo de declaración, que no debería confundirse con un mínimo exento, también solucionaría estas dificultades. Pero, que yo sepa, tampoco esta tarifa ha sido propuesta por nadie. Para los contribuyentes que estuvieran por debajo del límite esta tarifa implicaría un tipo medio cero, pero a los que estuvieran por encima se les gravaría desde su primera peseta al tipo marginal. Con ello, el tipo medio de estos contribuyentes sería inmediatamente igual al marginal, ganarían 1 peseta o 10 millones de pesetas por encima del límite mínimo de declaración. Obsérvese que, tanto para esta tarifa como para la estrictamente proporcional, la corrección monetaria de la base seguiría siendo necesaria; es decir, la corrección monetaria de las variaciones patrimoniales debería seguir aplicándose.

(2) Existen otros argumentos en favor de la mayor simplicidad resultante de la tarifa lineal que, en general, son variantes de los ya considerados. Por ejemplo, la simplificación del sistema de deducciones no es algo intrínseco a la tarifa lineal; también podría hacerse una drástica limpieza de las mismas con la actual tarifa. O, en otro orden de cosas, por las mismas razones que es igual de fácil calcular la cuota con una

u otra tarifa, debería también ser igual de fácil calcular las correspondientes retenciones en la fuente.

(3) Ver GREENHALGH y MAYHEW (1981) y KILLINGSWORTH (1983) para una panorámica general de los resultados empíricos obtenidos, tanto para primeros como para segundos perceptores. ZABALZA (1983) y ARRUFAT y ZABALZA (1986) presentan resultados recientes para segundos perceptores, basados en datos del Reino Unido.

(4) La experiencia, con datos extranjeros, tiende a confirmar que las ganancias de eficiencia, aun aquellas que provienen de cambios de tarifa específicamente dirigidos a contribuyentes con elasticidades de comportamiento elevadas (como por ejemplo los segundos perceptores de las unidades familiares), tienden a ser cuantitativamente pequeñas. Ver ZABALZA y ARRUFAT (1983) para un ejercicio de este tipo.

(5) La necesidad de aislar el efecto del tipo marginal del efecto de la renta viene de que, en principio, es posible que, para un mismo tipo marginal, exista también más fraude a mayores niveles de renta. Si esto es así, no aislar los dos efectos podría llevar a atribuir al tipo marginal un efecto que, en parte, corresponde al nivel de renta.

(6) Siguiendo en el terreno de las especulaciones subjetivas, opino que es probable que se consiga una ampliación más importante de la base de renta a resultados de la introducción del IVA (en razón a la naturaleza autocontroladora de este impuesto) que la que se obtendría como consecuencia de la tarifa lineal.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ARRUFAT, J. L., y ZABALZA, A. (1986), «Female Labour Supply with Taxation, Random Preferences and Optimization Errors», *Econometrica*, vol. 54, enero, págs. 47-63.
- GREENHALGH, C., y MAYHEW, K. (1981), «Labour Supply in Great Britain: Theory and Evidence», en *The Economics of the Labour Market*, editado por HORSTEIN, Z., GRICE, J., y WEBB, A., HMSO, Londres.
- KILLINGSWORTH, M.R. (1983), *Labor Supply*, Cambridge University Press. Cambridge.
- ZABALZA, A. (1983), «The CES Utility Function, Non - Linear Budget Constraints and Labour Supply. Results on Female Participation and Hours», *Economic Journal*, vol. 93, junio, págs. 312-330.
- ZABALZA, A., y ARRUFAT, J. L. (1983), «Efficiency and Equity Effects of Reforming the British System of Direct Taxation. A Utility-Based Methodology», Centre for Labour Economics, D.P. No. 175. Próxima publicación en *Economica*.